



MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e
no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) do Litoral

**TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA
(INQUÉRITO CIVIL N.º MPPR-0103.17.000928-8)**

Aos dez dias do mês de janeiro de 2018, em Paranaguá-PR, reuniram-se **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, representado pelo Promotor de Justiça LEONARDO DUMKE BUSATTO, e o compromissário **MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ**, CNPJ n.º 76.017.458/0001-15, representado por seu Prefeito MARCELO ELIAS ROQUE, que se faz assistido pelo Procurador-Geral ÍCARO JOSÉ WOLSKI PIRES, OAB/PR n.º 59.513, e pelo anuente Secretário Municipal de Serviços Urbanos CLEOMIR MAIA DOS SANTOS, para

CONSIDERANDO que restou instaurado pelo GEPATRIA do Litoral o procedimento Inquérito Civil n.º MPPR-0103.17.000928-8, para apurar a prática de possíveis ilegalidades relacionadas ao uso de bens públicos, pertencentes ao Município de Paranaguá, por particulares.

CONSIDERANDO que no curso do citado procedimento extrajudicial verificou-se que diversos bens públicos do Município de Paranaguá – situados, por exemplo, no Terminal Rodoviário Municipal, Mercado Municipal Nilton Abel de Lima, Mercado Municipal Brasília Abud, Mercado Municipal do Café e Centro Gastronômico, dentre outros – são utilizados comercialmente há vários anos por particulares, sem prévio procedimento licitatório e mediante permissão de uso, a título precário e por tempo indeterminado.

CONSIDERANDO que o Município de Paranaguá, ao ser questionado pelo Ministério Público (Ofício n.º 58/2017), não esclareceu como se dá o pagamento de despesas ordinárias de manutenção desses bens, como água e luz, noticiando inclusive que vem adimplindo, ao menos em parte, a energia elétrica de alguns dos espaços, o que enseja prejuízo ao Erário.



MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

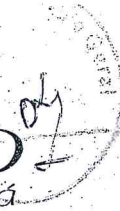
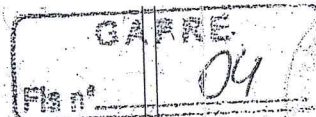
Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e
no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) do Litoral

CONSIDERANDO que há atos de permissão de uso de bens públicos efetivados pelo Município de Paranaguá em 1983 e anos seguintes, isto é, há pelo menos 34 (trinta e quatro) anos, e não restaram motivadas as razões de interesse público desses atos e também a forma de escolha desses particulares beneficiados, a qual se deu por meio de simples decreto do Poder Executivo, permitindo, evidentemente, a prática de favorecimentos políticos, sem se assegurar igualdade de condições a eventuais outros interessados em explorar comercialmente os espaços públicos disponibilizados.

CONSIDERANDO que as permissões de uso noticiadas no Inquérito Civil n.º MPPR-0103.17.000928-8, dada a existência de interesse preponderantemente particular na sua materialização, tipificam, em verdade, concessões de uso – vide nesse sentido, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 690-696; CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 20ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 1080-1084 –, exigindo, pois, licitação e contrato por prazo determinado (artigo 57, § 3º, da Lei n.º 8.666/93).

CONSIDERANDO que a regra constitucional estatuída quanto às relações entre a Administração Pública e o particular é a necessidade de licitação que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (artigo 37, inciso XXI, e artigo 175, ambos da Constituição Federal).

CONSIDERANDO que 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 legais de contratação direta (artigo 2º, *caput*, da Lei n.º 8.666/93).





GABINETE
05

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

**Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e
no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) do Litoral**

CONSIDERANDO que a permissão de uso desses bens públicos permite sua revogação a qualquer tempo pelo Município de Paranaguá, sem violação à garantia do direito adquirido, pois, para além da manifesta inconstitucionalidade (ausência de licitação e contrato por prazo determinado) que não admite convolação, os atos foram expressamente materializados de forma precária e por lapso indeterminado em benefício dos particulares.

CONSIDERANDO que a Lei Municipal n.º 3.041/2009 reforça que a permissão de uso de bens públicos do Município de Paranaguá se dá a título precário e pode ser revogada a qualquer momento, sem direito inclusive a indenização por benfeitorias, e faz referência ainda à necessidade de futura regulamentação dos espaços públicos por meio de licitação:

Art. 19. Os espaços públicos futuramente criados serão obrigatoriamente precedidos de licitação para atividades de permissionário.

Parágrafo Único. Os espaços públicos que forem desativados temporariamente em razão da revogação do Decreto de Permissão de Uso, só poderão ser ocupados novamente mediante certame licitatório.

Art. 21. A permissão de uso a que se destina essa Lei é a título precário e oneroso, podendo ser revogado pelo Poder Executivo a qualquer momento, sem que, em hipótese alguma, o permissionário seja indenizado por qualquer benfeitoria existente no espaço público.

CONSIDERANDO que essa situação ilegal de uso de bens públicos também foi verificada em relação à Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (Inquérito Civil n.º MPPR-0103.11.00008.1-7) e restou solvida mediante obrigações assumidas em Termo de Ajustamento de Conduta, posteriormente mantidas pelo Juízo da Vara da Fazenda Pública desta Comarca em ações de reintegração de posse (Autos n.º 0002779-83.2015.8.16.0129, 0007430-61.2015.8.16.0129 e 0002692-93.2016.8.16.0129, por exemplo).



CAIXA
06

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

**Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e
no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) do Litoral**

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

CONSIDERANDO que do princípio constitucional da legalidade decorre o princípio da autotutela, que se trata de poder-dever da Administração Pública em controlar seus próprios atos, na forma do artigo 53 da Lei n.º 9.784/99 (*A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos*) e Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (*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*).

CONSIDERANDO que constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao Erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres, notadamente: I) permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial da Administração Pública, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; II) permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio da Administração Pública, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado; III) agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público (artigo 10, *caput*, e incisos II, IV e X, da Lei n.º 8.429/92).

4



CAFE
07

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e
no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) do Litoral

CONSIDERANDO que caracteriza ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (artigo 11, *caput*, da Lei n.º 8.429/92).

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e constitui função institucional sua zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, na forma do que estabelecem o artigo 127, *caput*, e o artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal.

CELEBRAR, nos termos do artigo 5º, § 6º, da Lei n.º 7.347/85, o presente **COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, conforme cláusulas a seguir expostas:

CLÁUSULA PRIMEIRA. O compromissário, no exercício de seu poder-dever de autotutela e de controle de constitucionalidade de seus próprios atos e da legislação municipal, assume a obrigação de fazer consistente em até o dia **28/02/2018** revogar por meio de ato formal, a ser publicado e motivado com base nos fundamentos fáticos e jurídicos da presente avença, a autorização, permissão ou concessão de uso de todos os seus bens públicos que se encontrem ocupados por particulares sem prévia licitação, promovendo até o dia **31/03/2018** a notificação pessoal destes, salvo impossibilidade que implicará cientificação por meio de edital, quanto à revogação e para que desocupem os respectivos bens até o dia **31/07/2018**, sob pena de ajuizamento de ação de reintegração de posse.



MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e
no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) do Litoral

CLÁUSULA SEGUNDA. O ato de revogação abarca todos os bens que, por ato formal ou não, a título gratuito ou oneroso, são utilizados por particulares no desempenho de atividades comerciais ou que, de qualquer forma, o interesse precípua na ocupação seja privado, independentemente da nomenclatura atribuída ao ato (autorização, permissão ou concessão).

CLÁUSULA TERCEIRA. Caso não seja promovida a desocupação voluntária dos bens até o prazo assinalado, o compromissário assume a obrigação de fazer consistente em ajuizar as competentes ações de reintegração de posse até o dia **31/08/2018**, sem prejuízo de eventuais medidas de natureza indenizatória que se fizerem necessárias, se verificados débitos ou má conservação e utilização dos locais durante o lapso de uso.

CLÁUSULA QUARTA. Caso opte por prosseguir concedendo o uso de alguns de seus espaços públicos a particulares, para o desempenho de atividades preponderantemente privadas, o compromissário assume a obrigação de fazê-lo mediante concessão de uso, a título oneroso, precedida de procedimento licitatório, na modalidade concorrência, cujo edital deve ser publicado até **30/04/2018**, e posterior celebração de contrato administrativo por prazo determinado. O respectivo edital e a avença firmada deverão prever, no mínimo, as seguintes condições para a concessão, sem prejuízo de outras: a) tempo não superior a 7 (sete) anos para uso, admitida prorrogação; b) valores de pagamento compatíveis com o valor de mercado; c) responsabilidade do particular pelo pagamento de despesas ordinárias do imóvel, como consumo de água e luz; d) proibição de locar ou, de qualquer forma, permitir que pessoa estranha ao concessionário explore o local; e) hipóteses de rescisão contratual, que deverão incluir o descumprimento de normas ambientais e sanitárias, além de causas de inadimplemento próprias da concessão.



MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e
no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) do Litoral

CLÁUSULA QUINTA. O compromissário assume a obrigação de fazer consistente em promover, até **31/12/2018**, a adequação de seus bens, notadamente os espaços compartilhados, como no caso dos boxes dos mercados municipais, para a instalação individual de medidores de água e luz, de modo que incumba ao particular concessionário o adimplemento das despesas ordinárias de manutenção do respectivo imóvel. Enquanto não finalizadas as obras, haverá o rateio de eventuais despesas nos imóveis em que não houver medidores individualizados dos novos concessionários, permitida eventual prorrogação no prazo de cumprimento, se comprovado que o inadimplemento decorre de demora involuntária no processo licitatório ou na execução de eventuais obras contratadas para essa finalidade.

CLÁUSULA SEXTA. O compromissário assume a imediata obrigação de fazer, consistente em observar as regras da Constituição Federal e Lei n.º 8.666/93, ou normas que a sucederem, e não mais permitir ou conceder a particulares o uso de seus bens sem a realização de licitação e assinatura de contrato de uso por tempo determinado, nos moldes das cláusulas anteriores.

CLÁUSULA SÉTIMA. O descumprimento das obrigações antes estipuladas, sem prejuízo do ajuizamento da ação de execução e de eventual ação por ato de improbidade administrativa, implicará responsabilidade pessoal e solidária do Prefeito Municipal e do Secretário Municipal de Serviços Urbanos de Paranaguá, que passam a integrar esta avença não apenas como representantes legais do Município de Paranaguá, mas como compromissários e incorrerão em multa pessoal e solidária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por obrigação injustificadamente descumprida, equivalendo cada espaço público em situação desconforme a pelo menos uma obrigação, devida desde a data do inadimplemento e corrigida pela média do IGP-DI(FGV) + INPC(IBGE), conforme Decreto 1.544/95, ou índice que vier a substituí-lo, cujo montante



10

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e
no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) do Litoral

será revertido a fundo municipal ou estadual destinado à recomposição de interesses de natureza difusa, a critério do Ministério Público.

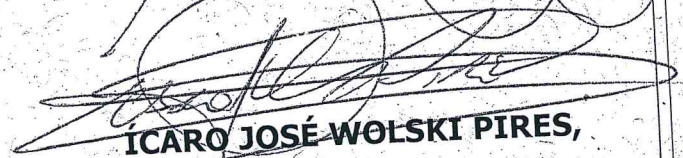
CLÁUSULA OITAVA. A fiscalização do escorreito atendimento das obrigações pactuadas caberá ao Ministério Público, o qual poderá requisitar apoio de outros órgãos para tal fim.

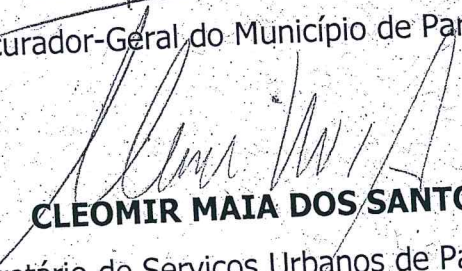
CLÁUSULA NONA. Esta avença tem eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do § 6º do artigo 5º da Lei nº 7.347/85, e artigo 784, inciso XII, do Código de Processo Civil.

E, por estarem as partes ajustadas e compromissadas, firmam o presente em 2 (duas) vias de igual teor e forma, o qual é por todos adiante assinado.


LEONARDO DUMKÉ BUSATTO,
Promotor de Justiça.

MARCELO ELIAS ROQUE,
Prefeito Municipal de Paranaguá.


ICARO JOSÉ WOLSKI PIRES,
Procurador-Geral do Município de Paranaguá.


CLEOMIR MAIA DOS SANTOS,
Secretário de Serviços Urbanos de Paranaguá.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e
no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) do Litoral

ATA DE REUNIÃO (INQUÉRITO CIVIL N.º MPPR-0103.17.000928-8)

Aos dezesseis dias do mês de janeiro de 2018, a partir das 11h15min, na sede do GEPATRIA do Litoral, situada na Rua Comendador Correa Junior, n.º 647, em Paranaguá-PR, reuniram-se o Promotor de Justiça LEONARDO DUMKE BUSATTO e a Secretária de Governo do Município de Paranaguá LUCIANA SANTOS COSTA, portadora da OAB/PR n.º 44.393. A reunião foi realizada a pedido do Município de Paranaguá para discutir o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) proposto no Inquérito Civil n.º MPPR-0103.17.000928-8, relativo ao uso de bens públicos municipais por particulares. O Promotor de Justiça inicialmente cobrou a entrega do documento assinado pelo Prefeito Municipal de Paranaguá, já que no último dia 10 de janeiro de 2018 esteve neste órgão do Ministério Público o Procurador-Geral do Município de Paranaguá, ÍCARO JOSÉ WOLSKI PIRES, OAB/PR n.º 59.513, o qual sinalizou que a Municipalidade celebraria a avença, quando então propôs modificações em algumas cláusulas da minuta que lhe havia sido entregue no mês passado, especialmente em relação à dilação dos prazos sugeridos para cumprimento das obrigações e do lapso de vigência das concessões, as quais foram acatadas pelo Ministério Público. Naquela ocasião, o Coordenador do GEPATRIA então efetuou as alterações sugeridas e acordadas, imprimiu e assinou o Termo de Ajustamento de Conduta e solicitou que posteriormente o documento fosse entregue no Ministério Público com as assinaturas dos representantes do Município, como já ocorreu em outras oportunidades, o que foi aceito pelo Procurador-Geral do Município, sem nenhuma oposição. A Secretária Municipal então informou que solicitou a reunião a pedido do Prefeito Municipal MARCELO ELIAS ROQUE para verificar a possibilidade de não assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta sobre os fatos tratados no



12

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e
no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) do Litoral

Inquérito Civil: O Promotor de Justiça na sequência informou que já propôs minuta de Termo de Ajustamento de Conduta, entendendo ser este o modo adequado para solução das ilegalidades em âmbito extrajudicial e a eventual recusa da Municipalidade em solver os problemas já registrados na reunião anterior poderá deflagrar ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa em face do Prefeito Municipal de Paranaguá. A reunião foi encerrada às 11h45min, com a lavratura da presente ata, que foi lida aos presentes e é adiante assinada por todos para o devido registro.


LEONARDO DUMKE BUSATTO,
Promotor de Justiça.


LUCIANA SANTOS COSTA,
Secretária Municipal de Governo de Paranaguá.



Plan. 13

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e
no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) do Litoral

ATA DE REUNIÃO

(INQUÉRITO CIVIL N.º MPPR-0103.17.000928-8)

Aos dezoito dias do mês de dezembro de 2017, a partir das 15h10min, na sede do GEPATRIA do Litoral, situada na Rua Comendador Correa Junior, n.º 647, em Paranaguá-PR, reuniram-se o Promotor de Justiça LEONARDO DUMKE BUSATTO, o Prefeito Municipal de Paranaguá MARCELO ELIAS ROQUE, o Procurador-Geral do Município de Paranaguá ÍCARO JOSÉ WOLSKI PIRES, OAB/PR n.º 59.513, e o Secretário Municipal de Serviços Urbanos CLEOMIR MAIA DOS SANTOS. A reunião foi solicitada pelo Ministério Público para tratar da situação do uso dos bens públicos do Município de Paranaguá, a qual é investigada no Inquérito Civil n.º MPPR-0103.17.000928-8, quando então o Promotor de Justiça esclareceu aos presentes que a investigação em questão constatou situação de absoluta ilegalidade no uso dos bens públicos municipais por particulares, pois: (I) os bens têm sido utilizados a título de permissão, por tempo indeterminado, quando o correto, de acordo com a sistemática jurídico-administrativa vigente, seria o uso por concessão, por tempo determinado, notadamente porque o uso dos espaços se dá para atender interesses precípuos dos particulares, e não do Município; (II) os documentos remetidos pelo Município indicam que parte das permissões de uso em vigência sequer tem ato formal de materialização, e a grande maioria daquelas que constam formalizadas ocorreu sem licitação e contrato de uso por tempo determinado, sem restar noticiado qual foi o critério utilizado para a escolha dos particulares; (III) há bens sendo utilizados por particulares há décadas: registra-se permissões concedidas nos anos de 1983 e 1992, por exemplo; (IV) existem bens que não estão sendo utilizados pelo particular beneficiado originariamente pela permissão – tanto assim que nas tabelas encaminhadas pelo Município há os campos “permissionário anterior” e



MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e
no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) do Litoral

"permissionário atual", com nomes divergentes -, o que seria causa de revogação do ato; (V) denúncias informais que chegaram ao conhecimento do Ministério Público dão conta de que alguns permissionários negociam e repassam seu "ponto comercial"; (VI) a resposta do Município de Paranaguá (Ofício n.º 1485/2017) à requisição do Ministério Público (Ofício n.º 58/20171) não esclareceu adequadamente sobre como ocorre o pagamento das despesas ordinárias de água e luz, deduzindo-se, pelo valor de algumas faturas enviadas pela Municipalidade, que esta suporta as respectivas despesas que deveriam ser do encargo dos particulares; (VII) a resposta do Município também não abarcou todos os imóveis atualmente ocupados por particulares, como os notórios espaços no Aeroparque, por exemplo; (VIII) diante da omissão nos esclarecimentos prestados pelo Município e ausência de adequada organização das informações e documentos enviados ao Ministério Público no curso da investigação, evidencia-se que o Município, apesar de contar com um Departamento próprio de concessões e permissões junto à Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, não fiscaliza, organiza e regulamenta adequadamente este setor. Na sequência, o Promotor de Justiça então alertou as autoridades presentes quanto à necessidade de solver as ilegalidades observadas, propondo a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta para essa finalidade, cuja minuta é ora entregue a elas para análise. Ato contínuo, discorreu-se sobre o teor de cada uma das cláusulas da minuta do documento para prévio conhecimento, sobretudo o cronograma das ações a serem executadas e responsabilidade pessoal pelo descumprimento das obrigações. Estabeleceu-se que até 12/01/2018 o Município de Paranaguá sinalizará se tem interesse na celebração da avença, e neste lapso serão feitos eventuais ajustes pelas partes nas obrigações propostas. Restaram também científicas de que a recusa deliberada na solvência das ilegalidades apontadas pelo Ministério Público viola a Constituição Federal e a Lei de Licitações e também implica dano ao erário



15

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

**Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e
no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) do Litoral**

municipal, de modo que poderá deflagrar ações judiciais, inclusive de responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa, nos moldes da Lei n.º 8.429/92. A reunião foi encerrada às 15h45min, com a lavratura da presente ata, que foi lida aos presentes e é adiante assinada por todos para o devido registro.


LEONARDO DUMKE BUSATTO,

Promotor de Justiça.

MARCELO ELIAS ROQUE,

Prefeito Municipal de Paranaguá.

ÍCARO JOSÉ WOLSKI PIRES,

Procurador-Geral do Município de Paranaguá.

CLEOMIR MAIA DOS SANTOS,

Secretário de Serviços Urbanos de Paranaguá.