



15/Dez/2025 16:06 001343

RECOMENDAÇÃO N.º 26/2025

Inquérito Civil n.º 03.16.0344.0117185.2024-89

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, através do Promotor de Justiça curador do Patrimônio Público, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, especificamente as previstas nos artigos 127 e 129, inciso II, da Constituição Republica e na forma do artigo 6º, XX, da Lei Complementar n.º 75/1993, artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/1993, artigo 67, inciso XV, da Lei Complementar Estadual n.º 34/1994;

CONSIDERANDO que ao Ministério Pùblico incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e que dentre suas funções institucionais insere-se a promoção do inquérito civil para a proteção do patrimônio público e de interesses difusos e coletivos;

CONSIDERANDO que é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, conforme dispõe o artigo 129, inciso II, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que esta função, atribuída ao Ministério Público após aprofundados debates constituintes em razão das peculiaridades da nova configuração institucional, se assemelha ao que no direito comparado se denomina função *ombudsman* ou de defensor do povo e conta com a recomendação, historicamente, como um de seus principais instrumentos;



CONSIDERANDO que a Lei Complementar n.º 75/93 estabeleceu, em seu art. 6º, XX, caber ao Ministério Públíco da União expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis, disposição que é extensível ao Ministério Públíco dos Estados por força do art. 80 da Lei n.º 8.625/93;

CONSIDERANDO que no exercício de suas funções e em prol da concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, pode o Ministério Públíco fazer recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e dos serviços de relevância pública (Lei Federal n.º 8.625/1993, artigo 27, parágrafo único, inciso IV; Lei Complementar Estadual n.º 34/1994, artigo 67, inciso XV);

CONSIDERANDO a acentuada utilidade da recomendação para a autocomposição dos conflitos e controvérsias envolvendo os direitos de cuja defesa é incumbido o Ministério Públíco, sendo importante instrumento de redução da litigiosidade, e de ampliação do acesso à justiça em sua visão contemporânea;

CONSIDERANDO que a recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Públíco por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a **praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição**, atuando, assim, como **instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas**;



CONSIDERANDO que a recomendação é um instrumento eminentemente promocional, que pretende uma mudança para o futuro, no sentido de melhora da atividade pública;

CONSIDERANDO que o Ministério Públíco pode expedir recomendação objetivando o respeito e a efetividade dos direitos e interesses que lhe incumba defender e, sendo o caso, a edição ou alteração de normas (Resolução CNMP n.º 164/2017, art. 3º);

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 23, inciso I, da Constituição da República, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 37, *caput*, da Constituição da República, a Administração Pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

CONSIDERANDO que a atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e sustentabilidade, como prescreve o artigo 13, *caput*, da Constituição do Estado de Minas Gerais;

CONSIDERANDO que durante a tramitação do Inquérito Civil n.º 03.16.0344.0117185.2024-89 foi constatada irregularidade na destinação de imóvel público registrado sob a matrícula n.º 23.285 do Serviço Registral de Imóveis da Comarca de Iturama à pessoa jurídica VV Agrícola e Transporte LTDA EPP, mediante concessão de uso e posterior autorização de doação através da Lei Municipal n.º 4.853/2019 pelo Poder Executivo do Município de Iturama;



CONSIDERANDO que a Lei Municipal n.º 4.853/2019, publicada em 07 de novembro de 2019, autorizou a doação com encargos e com dispensa de licitação do imóvel público em favor da empresa;

CONSIDERANDO que, posteriormente, em 19 de dezembro de 2019, o Município de Iturama celebrou contrato administrativo apenas de concessão de uso gratuito de bem com a empresa;

CONSIDERANDO que o art. 2º da Lei n.º 8.666/1993, vigente à época dos fatos (2019), estabelecia que as alienações e concessões de bens imóveis pela Administração Pública deveriam ser **necessariamente precedidas de licitação**, ressalvadas as hipóteses previstas na lei;

CONSIDERANDO que a concessão de direito real de uso de bens públicos estava disciplinada no art. 23, §3º, da Lei n.º 8.666/1993 sob o prisma de que “a **concorrência** é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, **como nas concessões de direito real de uso [...]**”;

CONSIDERANDO que a alienação de bens públicos estava disciplinada pela Lei n.º 8.666/1993, que em seu art. 17, I, estabelecia os requisitos para a alienação de bens imóveis, quais sejam: i) existência de lei do ente interessado que regulamente essa modalidade de disposição de bem; ii) condição de bem dominical (sem afetação pública); iii) existência de avaliação prévia; iv) interesse público justificado; v) existência de licitação na modalidade concorrência ou, ao menos, existência de procedimento de dispensa de licitação;

CONSIDERANDO que o §4º do art. 17 da Lei n.º 8.666/1993 dispunha que “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, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado”;

CONSIDERANDO que, conforme orientação técnica do Centro de Apoio Operacional de Proteção ao Patrimônio Público (CAOPP/MPMG), expedida nos autos do PAAF n.º 0024.24.013504-6, não se permite doação de bens imóveis públicos para particulares sem a previsão de encargos de interesse público a serem cumpridos pelo donatário com prazo determinado em lei, **sob pena de reversão do bem ao poder público**;

CONSIDERANDO que, ainda segundo o CAOPP/MPMG, havendo interesse público justificado, é possível a dispensa de licitação na doação com encargo, por exemplo nas hipóteses em que o Poder Público queira fomentar alguma atividade econômica em que não seja possível a competição, mas o interesse público não é mero requisito, mas pressuposto de validade do ato de dispensa de licitação, devendo haver, portanto, **“verdadeiro sopesamento entre os benefícios sociais oriundos da doação e o ônus que dela decorre”**;

CONSIDERANDO que para a dispensa de licitação ser válida, seja na doação ou na concessão, nos termos da Lei n.º 8.666/1993, **deveria haver estudo técnico prévio** que demonstrasse a impossibilidade de concorrência, seja por inviabilidade de localização, por interesse estratégico ou por ausência de outros interessados aptos a exercer a atividade econômica pretendida, estudo que não foi apresentado no caso concreto;

CONSIDERANDO que o ente municipal informou que “não foi realizado processo licitatório com dispensa de licitação”, evidenciando a ausência de procedimento formal de dispensa de licitação e de qualquer estudo técnico que subsidiasse tanto a concessão de uso quanto a doação;

CONSIDERANDO que o art. 1º, §4º, da Lei Municipal n.º 4.853/2019 determinou a desafetação da destinação original da **área**



institucional e seu desmembramento, mas tal desafetação deveria ter sido precedida de estudo técnico que demonstrasse a desnecessidade da área para fins públicos e a conveniência da alienação;

CONSIDERANDO que a Lei Municipal n.º 4.853/2019 estabeleceu como condicionante a formalização da doação, com posterior utilização do terreno doado para ampliar as instalações da beneficiária, geração de novos empregos e aumento da produção industrial, com obrigação de iniciar a construção dentro do prazo de 24 (vinte e quatro) meses e manutenção de no mínimo 10 (dez) empregos diretos, prevendo a reversão do imóvel ao ente municipal caso a donatária não cumprisse tais encargos;

CONSIDERANDO que a Lei Municipal n.º 4.853/2019 não apresentou justificativa técnica aprofundada quanto à impossibilidade de concorrência, limitando-se a afirmar o interesse público e econômico municipal meramente em decorrência da atividade econômica na geração de empregos, sem demonstrar o porquê dessa doação não ser objeto de um procedimento competitivo, permitindo que outras empresas do ramo concorressem pelo imóvel em igualdade de condições;

CONSIDERANDO que a mera previsão genérica de geração de empregos não constitui, por si só, interesse público qualificado suficiente para afastar a exigência constitucional e legal de procedimento licitatório, devendo haver demonstração concreta e fundamentada da impossibilidade de competição e dos benefícios específicos que justifiquem o tratamento diferenciado à empresa beneficiada;

CONSIDERANDO que o Município de Iturama informou que “não foi localizado nenhum imóvel no local” e que “no local não possui área edificada somente um alambrado e várias máquinas mantidas dentro”, evidenciando que não houve a efetiva ocupação produtiva do



imóvel, **mesmo enquanto já utilizado em virtude da concessão de uso;**

CONSIDERANDO que o Serviço Registral de Imóveis da Comarca de Iturama certificou que o imóvel constante da matrícula n.º 23.285 permanece registrado em nome do Município de Iturama, o que indica que a doação autorizada pela Lei Municipal n.º 4.853/2019 não chegou a ser aperfeiçoada mediante escritura pública e registro imobiliário;

CONSIDERANDO que a mera autorização legislativa para doação de bem público não perfaz automaticamente o ato de outorga, pois se trata de uma prerrogativa do Poder Executivo, que deve avaliar a conveniência e a oportunidade da concretização da doação, sendo necessária a celebração de contrato administrativo entre o ente público e o beneficiário, detalhando os encargos e condições impostas, bem como as penalidades para o descumprimento;

CONSIDERANDO que a concessão de uso constitui **ato administrativo precário** que deveria ter sido precedido de procedimento adequado de seleção, especialmente considerando que o imóvel possui destinação de área institucional e que a Lei Municipal n.º 4.853/2019 já previa a doação definitiva do bem;

CONSIDERANDO que o contrato administrativo de concessão não previu encargos específicos, contrapartidas ou obrigações concretas em favor do interesse público, limitando-se a outorgar o uso do imóvel público de forma gratuita sem qualquer exigência de benefício à coletividade, o que contraria os princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade dos bens públicos, configurando irregularidade que macula a validade do ato administrativo;

CONSIDERANDO que a doação ou concessão de bem imóvel como incentivo para determinado ramo empresarial pode ter por



fundamento o interesse na geração de empregos na localidade, porém, tal encargo não pode ser genérico, devendo ser comprovado pelo empreendedor particular a partir de estudo de impacto do negócio que se pretende implementar, o que não ocorreu no caso em análise;

CONSIDERANDO que a situação discutida ainda está longe de ser consolidada, não havendo elementos suficientes para justificar a estabilização dos efeitos dos atos viciados, sendo que a ausência de fiscalização adequada, a falta de comprovação de regularidade no uso do imóvel e o não cumprimento das condições de concessão exigem a intervenção do Ministério Públco para garantir a sobreposição do interesse público;

CONSIDERANDO que a Lei n.º 14.133/2021, atualmente em vigor, mantém exigências rigorosas para alienação de bens públicos, estabelecendo no art. 76 os requisitos para doação de bens imóveis, incluindo a necessidade de interesse público devidamente justificado, avaliação prévia, licitação ou procedimento de dispensa devidamente fundamentado;

CONSIDERANDO que, conforme a Súmula n.º 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”;

RECOMENDA ao Poder Executivo do Município de Iturama/MG, por meio do Prefeito Municipal, José Herculano Pereira dos Santos, a adoção de medidas concretas para regularização da situação, em atendimento às normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes, notadamente os princípios da indisponibilidade do interesse público, da



eficiência e da moralidade, que, **no prazo máximo de 90 (noventa) dias:**

- 1. Revogue a Lei Municipal n.º 4.853/2019,** mediante aprovação de ato normativo próprio que declare expressamente a revogação integral da referida lei, em razão do descumprimento dos encargos pela beneficiária e das irregularidades no procedimento que antecedeu a autorização de doação;
- 2. Rescinda o contrato administrativo de concessão de uso gratuito de bem imóvel público** celebrado com a empresa VV AGRÍCOLA E TRANSPORTE LTDA EPP, mediante ato administrativo fundamentado que declare a nulidade do referido contrato;
- 3. Promova as medidas administrativas e judiciais cabíveis** para efetivar a reversão do imóvel objeto da matrícula n.º 23.285 ao patrimônio público municipal, incluindo a notificação da empresa ocupante para desocupação voluntária em prazo razoável, com retirada de todos os bens e equipamentos porventura existentes no local, sob pena de adoção de medidas judiciais;
- 4. Abstenha-se de efetuar futuras doações de bens públicos sem a realização de procedimento licitatório,** ou ao menos garanta a observância rigorosa dos requisitos legais estabelecidos na Lei n.º 14.133/2021, especialmente:
 - a) **Justificativa técnica aprofundada** sobre a impossibilidade de disputa, demonstrando cabalmente que a doação não pode ser objeto de procedimento competitivo;



- b) **Interesse público devidamente demonstrado** mediante estudo que comprove o "verdadeiro sopesamento entre os benefícios sociais oriundos da doação e o ônus que dela decorre";
- c) **Avaliação prévia** do bem por comissão própria devidamente constituída por servidores efetivos;
- d) **Procedimento formal** instruído com todos os documentos exigidos pelo art. 76, § 6, da Lei n.º 14.133/2021;
- e) **Celebração de contrato administrativo** contendo obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão;
- 5. Regulamente, por meio de ato normativo próprio, os critérios objetivos e procedimentos para doação de bens públicos a pessoas jurídicas de direito privado, estabelecendo minimamente:**
- a) Requisitos específicos para caracterização do interesse público justificador da doação;
- b) Procedimento detalhado para análise da impossibilidade de concorrência, incluindo a realização de estudos técnicos obrigatórios;
- c) Critérios objetivos e transparentes para seleção de beneficiários quando for possível a licitação;
- d) Encargos mínimos obrigatórios a serem impostos aos donatários, incluindo contrapartidas sociais, econômicas ou urbanísticas;
- e) Sistema de fiscalização e controle rigoroso do cumprimento dos encargos;



f) Penalidades aplicáveis em caso de descumprimento, incluindo a reversão automática do bem e a impossibilidade de ser novamente beneficiado, inclusive sem direito de indenização das eventuais benfeitorias concretizadas;

6. Implemente sistema permanente de controle e fiscalização das doações já realizadas e futuras, incluindo:

- a) **Criação de comissão permanente** de acompanhamento das doações, com representantes de diferentes secretarias municipais;
- b) **Verificação periódica obrigatória** (semestral) do cumprimento dos encargos impostos, mediante vistorias técnicas *in loco*;
- c) **Documentação obrigatória** das atividades desenvolvidas pelos donatários, incluindo: relatórios semestrais de atividades; comprovação do número de empregos gerados; registros fotográficos das atividades desenvolvidas; relatórios semestrais públicos sobre o cumprimento dos encargos de todas as doações vigentes; Aplicação imediata das sanções cabíveis em caso de descumprimento, incluindo a reversão automática dos bens; banco de dados público com informações sobre todas as doações realizadas, seus beneficiários, encargos e status de cumprimento;

Requisita-lhe, no prazo de **10 (dez) dias**, contados a partir do recebimento, resposta por escrito sobre o atendimento ou não da recomendação, de maneira **fundamentada**.

Requisita-lhe, ainda, a **adequada e imediata divulgação** desta Recomendação, incluindo, mas não se limitando, a **sua afixação**



em local de fácil acesso ao público, com fundamento no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/1993.

Visando evitar a judicialização e fornecer a Vossa Senhoria todas as informações úteis quanto ao atendimento da recomendação, **considera-se**, a partir do recebimento da presente, a **ciência** da situação ora exposta, **passível de responsabilização pessoal** por quaisquer eventos futuros decorrentes da omissão nas providências recomendadas, com o ajuizamento de **ação civil pública** por parte desta 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Iturama-MG, tendo por escopo o controle de legalidade dos atos administrativos derivados da Lei Municipal n.º 4.853/2019 e do contrato de concessão de uso envolvendo a empresa VV Agrícola e Transporte LTDA EPP, com a reversão do bem ao patrimônio público e implementação de sistema efetivo de controle das concessões e doações de bens públicos.

Destaca-se, ainda, que a inobservância da presente Recomendação acarretará, também, como forma de **evitar a alegação de ignorância quanto ao fato em ação futura**, adequando-se ao **dolo normativo** para fins de responsabilização por ato de improbidade administrativa (Lei n.º 8.429/1992).

Iturama, 24 de outubro de 2025.

Gabriela Stefanello Pires
 Promotora de Justiça



ASSINADO ELETRONICAMENTE POR:

GABRIELA STEFANELLO PIRES, Promotora de Justiça, em 13/11/2025, às
15:02

CÓDIGO DE VALIDAÇÃO:

83BBD-B8DFD-94EF1-B9B8C

Para verificar as assinaturas leia o QR code ao
lado ou acesse
<https://mpe.mpmg.mp.br/validar>

