

Ofício nº 0524/2026/01PJ/CXM

Coxim, 13 de outubro de 2026

A Sua Excelência, o(a) Senhor(a)
Vereadora Simone Gomes do Nascimento
Câmara Municipal de Coxim (MS)
Coxim (MS)

Inquérito Civil : 06.2020.00000204-0
Objeto : Apurar a legalidade das doações realizadas pelo
Município de Coxim, de imóveis situados na área
compreendida entre as ruas Paraíba, Otacílio Severo
dos Santos, Oscar Serrou Camy e Amapá.

Prezado(a) Senhor(a):

1. Encaminho a V. Ex^a. a recomendação em anexo, expedida no bojo do Inquérito Civil em referência, para, na qualidade de membro do Poder Legislativo Municipal, adotar eventuais medidas cabíveis, no âmbito de sua competência como fiscal dos atos do Poder Executivo.

Atenciosamente,

GUILHERME PEREIRA DINIZ PENNA
Promotor de Justiça Coadjuvante

RECEBIMENTO

Data: ____/____/____ Hora: ____ h ____ min

Nome: _____

CPF nº: ____-____-____ RG nº: ____-SSP/____

Assinatura e carimbo: _____

RECOMENDAÇÃO 0001/2026/01PJ/CXM

Inquérito Civil : 06.2020.00000204-0
Órgão de execução : 1ª Promotoria de Justiça de Coxim
Recomendação : 0001/2026/01PJ/CXM
Requerente : Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul
Requerido : A Apurar
Objeto : Apurar a legalidade das doações realizadas pelo Município de Coxim, de imóveis situados na área compreendida entre as ruas Paraíba, Otacílio Severo dos Santos, Oscar Serrou Camy e Amapá.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO DO SUL**, por intermédio do Promotor de Justiça que esta subscreve, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento nos arts. 129, incisos II e III da Constituição da República, c/c artigos 27, IV, da Lei n. 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) 29, inciso IV da Lei Complementar 72/94 do Estado de Mato Grosso do Sul,

CONSIDERANDO, nos termos da Carta Constitucional, em seu artigo 129, dentre outras, estar expressamente elencada a atribuição do Ministério Público para zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados constitucionalmente, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, assim como para a promoção do inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

CONSIDERANDO os termos dos artigos 28 e 29 da Lei Complementar 072/94 do Estado de Mato Grosso do Sul:

Art. 28. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito:

- I - pelos Poderes estaduais ou municipais;
- II - pelos órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, Direta ou Indireta;
- III - pelos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal;
- IV - por entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do

Município ou executem serviço de relevância pública;

Art. 29. "No exercício das atribuições a que se refere o artigo anterior, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

I - receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas;

II - zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos;

III - dar andamento, no prazo de trinta dias, às notícias de irregularidades, petições ou reclamações referidas no inciso I;

IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no art. 28 desta Lei, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito";

CONSIDERANDO que a Lei Complementar n.º 75/93 estabeleceu, em seu art. 6º, inciso XX, caber ao Ministério Público 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 extensível ao Ministério Público dos Estados por força do art. 80 da Lei n.º 8.625/934 (Resolução 164/2017-CNMP);

CONSIDERANDO que para o exercício da função institucional do art. 129, II, a Lei n.º 8.625/1993 estabelece caber ao Ministério Público expedir recomendações, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito (art. 27, par. ún, IV);

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

CONSIDERANDO a atuação do Ministério Público em relação à expedição de recomendações, no exercício do dever de ofício, como medida de garantia da sociedade e legítimo mecanismo de promoção dos direitos fundamentais individuais e coletivos, sem prejuízo da preservação da

independência funcional assegurada constitucionalmente a seus membros;

CONSIDERANDO ser a recomendação instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público 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 a ausência de caráter coercitivo da recomendação ministerial, o que demanda expressa anuência por parte do destinatário;

CONSIDERANDO ser o instituto da recomendação regido pelos seguintes princípios expressos, nos termos do artigo 2º da Resolução 164, de 28 de março de 2017 do CNMP, entre outros: I – motivação; II – formalidade e solenidade; III – celeridade e implementação tempestiva das medidas recomendadas; IV – publicidade, moralidade, eficiência, impessoalidade e legalidade; V – máxima amplitude do objeto e das medidas recomendadas; VI – garantia de acesso à justiça; VII – máxima utilidade e efetividade; VIII – caráter não-vinculativo das medidas recomendadas; IX – caráter preventivo ou corretivo; X – resolutividade; XI – segurança jurídica; X – a ponderação e a proporcionalidade nos casos de tensão entre direitos fundamentais;

CONSIDERANDO a natureza bifronte do instituto da recomendação a qual “pode ser dirigida, de maneira preventiva ou corretiva, preliminar ou definitiva, a qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito público ou privado, que tenha condições de fazer ou deixar de fazer alguma coisa para salvaguardar interesses, direitos e bens de que é incumbido o Ministério Público” (Art. 4º, Resolução 164/2017-CNMP);

CONSIDERANDO nos termos do §1º do mesmo artigo 4º, da aludida

resolução, que a recomendação será dirigida a quem tem poder, atribuição ou competência para a adoção das medidas recomendadas, ou responsabilidade pela reparação ou prevenção do dano,

CONSIDERANDO que “a recomendação conterá a indicação de prazo razoável para a adoção das providências cabíveis, indicando-as de forma clara e objetiva” (Art. 8º, Resolução 164/2017-CNMP);

CONSIDERANDO que, segundo Hugo Nigro Mazzilli, o “Promotor de Justiça do patrimônio público e social tem sua área de atuação voltada para a defesa da probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social” (MAZZILLI, Hugo Nigro. Introdução ao Ministério Público. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 319);

CONSIDERANDO que a recomendação “constitui um instrumento poderoso para conformação e adequação de condutas de agentes políticos e administradores públicos, consistindo numa espécie de notificação e alerta sinalizador da necessidade de que providências sejam tomadas, sob pena de consequências e adoção de outras medidas e expedientes repressivos por parte do Ministério Público” (ALVES, Leonardo Barreto Moreira e BERCLAZ, Márcio Soares. Ministério Público em ação. 2. ed. Salvador: JusPODVIM, 2013, p. 49), viabilizando, dessa maneira, a demonstração de dolo para eventual ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa

CONSIDERANDO que o Inquérito Civil, instaurado em 20/02/2020, tem por objeto "Apurar a legalidade das doações realizadas pelo Município de Coxim, de imóveis situados na área compreendida entre as ruas Paraíba, Otacílio Severo dos Santos, Oscar Serrou Camy e Amapá.", conforme portaria;

CONSIDERANDO que são princípios norteadores da Administração Pública a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (Constituição, art. 37, *caput*), os quais devem ser observados pelo gestor, sob

pena de invalidade dos seus atos e responsabilização;

CONSIDERANDO que os agentes públicos devem, obrigatoriamente, velar pela observância dos princípios constitucionais regentes da Administração Pública esculpidos no art. 37 da CF, notadamente o da impessoalidade, de modo a impedir favorecimentos indevidos ou direcionamento indevido de bens públicos;

CONSIDERANDO que a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece as normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública, exige a observância de procedimentos administrativos adequados para a doação de bens imóveis;

CONSIDERANDO que o art. 76, *caput* e inciso I, da referida lei, subordina a alienação de bens da Administração Pública à existência de **interesse público devidamente justificado** e à **prévia avaliação**, exigindo, quando se tratar de bem imóvel, **autorização legislativa** e, como regra, **licitação na modalidade leilão**;

CONSIDERANDO que o art. 76, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar uma das hipóteses de dispensa de licitação para a doação de bens imóveis, restringe sua incidência às doações destinadas a outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvadas as situações previstas nas alíneas “f”, “g” e “h” do mesmo inciso;

CONSIDERANDO, contudo, que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927, conferiu interpretação conforme à Constituição ao art. 17, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 8.666/1993, restringindo o alcance nacional da vedação nela prevista (impossibilidade de doação de bens públicos para entes privados) e reconhecendo, quanto aos Estados e Municípios, a necessidade de consideração de sua autonomia legislativa, entendimento que deve ser ponderado na interpretação do art. 76 da Lei nº

14.133/2021, sem prejuízo da observância das normas gerais federais, dos princípios constitucionais e dos requisitos estabelecidos na legislação local;

CONSIDERANDO que o art. 107, *caput* e inciso I, da Lei Orgânica do Município de Coxim estabelece que a alienação de bens municipais deve estar subordinada à existência de **interesse público devidamente justificado**, ser **SEMPRE precedida de avaliação** e, quando recair sobre bens imóveis, depender de **autorização legislativa**, exigências que não podem ser afastadas ou esvaziadas por autorização ampla, abstrata e indeterminada, além de concorrência pública;

CONSIDERANDO que o art. 62, inciso VI, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul consagra, no âmbito estadual, a necessária participação do Poder Legislativo na disciplina da aquisição, alienação, arrendamento e cessão de bens imóveis públicos, modelo institucional que, observado o princípio da simetria e respeitada a autonomia municipal, reforça a necessidade de controle efetivo da Câmara Municipal sobre os atos de disposição do patrimônio imobiliário do Município;

CONSIDERANDO que a doação é contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra pessoa, liberalidade esta, que perante a Administração Pública, deve ser interpretada de forma funcionalizada, ou sejam como um meio de atingir a funcionalidade pública, portanto, a própria disciplina da doação de bem público impõe a existência de cláusula resolutiva;

CONSIDERANDO a necessidade de vincular o donatário ao fim de interesse público que justificou a doação, eis que consoante ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro "A doação é feita para que o donatário utilize o imóvel para fins de Interesse Público; se deixar de haver essa utilização, o bem volta para o patrimônio do doador [...] a ideia evidente é a de manter o bem vinculado ao fim de Interesse Público que justificou a doação. Se deixar de

atender a esse objetivo, o bem volta ao patrimônio público" (DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 366.);

CONSIDERANDO o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual o descumprimento do encargo estabelecido em lei que determinara a doação de bem público enseja, por si só, a sua desconstituição (AgInt no REsp n. 1.255.350/MG, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 21/3/2017, DJe de 30/3/2017);

CONSIDERANDO a previsão contida no §6º do art. 76 da Lei nº 14.133/2021 impõe o **dever de licitar para as doações de bens públicos quando contiverem encargo**, eis que, destaca-se, é possível que o Interesse Público a ser fomentado com a doação do bem público possa ser satisfeito por mais de uma pessoa, portanto, a instituição de procedimento que fomente a competitividade para a escolha do donatário poderá, inclusive, proporcionar um melhor atendimento do Interesse Público a ser atendido através da doação;

CONSIDERANDO que o referido Inquérito Civil iniciado nesta Promotoria de Justiça possui como escopo primordial apurar a legalidade das doações realizadas pelo Município de Coxim (MS) quanto aos imóveis possuidores das matrículas n. 20.639, n. 20.643 e n. 20.644, respectivamente doados a JJ Marcenaria LTDA, Fundação Educativa e Cultural Transpantaneira de Coxim, e Grupo Bella Idade Portal do Pantanal, conforme Leis Municipais n. 1.131/2003, de 02/06/2003, n. 1.206/2004, de 16/12/2004 e n. 1.277/2006, de 10/07/2006, além de eventual ocupação irregular realizada no imóvel possuidor da matrícula n. 20.640;

CONSIDERANDO, ainda, que aportou nesta Promotoria de Justiça a informação que o Município de Coxim realizou três doações entre os anos de 2021 e 2023, Matrícula 32.256 – Grupo GP Mais (p. 448/449), Matrícula 31.280 – Procon (p. 450) e Matrícula 31.680 – Câmara Municipal (p. 451/452);

CONSIDERANDO, sobretudo, a informação vertida em reunião de

trabalho institucional, em que, ao ser instado ao cumprimento do art. 76, da Lei n. 14.133/2021, o Município de Coxim (MS) informou que vigora, no âmbito municipal a **Lei Ordinária nº 1878/2021, 09 de setembro de 2021 (Institui o Programa de Incentivos para o Desenvolvimento Econômico e Social de Coxim-MS), que traz parâmetros que facilitam a descapitalização do erário público em desacordo com a Lei de Licitações**;

CONSIDERANDO que a alienação de bens imóveis integrantes do patrimônio municipal constitui medida excepcional, submetida a regime jurídico próprio, não se confundindo a competência do Chefe do Poder Executivo para administrar os bens municipais com a faculdade de deles dispor livremente ou sem a observância dos requisitos constitucionais e legais aplicáveis;

CONSIDERANDO que a outorga de autorização ampla e genérica ao Chefe do Executivo Municipal para alienar quaisquer bens imóveis municipais, contraria, o inciso VI, do art. 62, da Carta Magna Estadual, que, por simetria, determina autorização legislativa específica para a alienação de bens imóveis, ferindo o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Estadual, além do art. 22, XXVII, da Constituição Federal, que prevê a competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais de licitações e contratações públicas.

CONSIDERANDO que, nas doações de imóveis públicos destinadas à instalação, ampliação ou realocação de empreendimentos privados, a transferência patrimonial encontra-se vinculada ao cumprimento da finalidade pública que a justificou, razão pela qual deve ser acompanhada de encargos objetivos, prazos determinados, mecanismos de fiscalização e cláusula resolutiva que assegure a reversão do bem ao patrimônio público em caso de inadimplemento;

CONSIDERANDO as lições de Marçal Justen Filho, segundo as quais a previsão do art. 76, § 6º, da Lei nº 14.133/2021, ao admitir a dispensa de licitação

quando houver “interesse público devidamente justificado”, deve ser interpretada em conformidade com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, não dispensando a demonstração do vínculo entre a atuação estatal e a realização dos direitos fundamentais que constituem a finalidade última da atividade administrativa (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 1.156);

CONSIDERANDO que a ausência de procedimento licitatório ou administrativo para doações de terrenos compromete a transparência e a eficiência na gestão do patrimônio público;

CONSIDERANDO que o parecer favorável emitido pelo denominado "Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Coxim", embora possa integrar a instrução do processo administrativo e contribuir para a demonstração da conveniência econômica da medida, **não possui aptidão jurídica para substituir a prévia avaliação do imóvel, a justificativa individualizada do interesse público, a autorização legislativa correspondente nem o procedimento licitatório ou a motivação legal de sua eventual dispensa;**

CONSIDERANDO a necessidade de adoção pelo poder público de procedimentos de avaliação de imóveis urbanos baseada em boas práticas, com o objetivo de garantir abordagens de valor de mercado assertivas e evitar eventual ocorrência de danos ao erário;

CONSIDERANDO ainda, que a Norma Brasileira de Avaliação de Bens - ABNT NBR 14653 - partes 1 e 2 é de uso obrigatório em qualquer manifestação escrita sobre avaliação de imóveis urbanos, garantindo que laudos e pareceres técnicos sejam elaborados de forma padronizada, objetiva e confiável;

Resolve, com fundamento no art. 27, parágrafo único, inc. IV, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), no art. 29, inc. IV, da

Lei Complementar Estadual nº 72/1994 (Lei Orgânica do Ministério Público de Mato Grosso do Sul), no art. 26, inc. XX, da Lei Complementar nº 75/1993 (Ministério Público da União), no art. 44 da Resolução nº 015/2007-PGJ e no art. 15 da Resolução nº 023/2007-CNMP, **RECOMENDAR** ao **Município de Coxim (MS)** e ao **Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal Edilson Magro**, que:

- I) abstenha-se de promover novas doações, cessões, alienações ou quaisquer formas de transferência de imóveis público municipais sem a estrita observância dos requisitos constitucionais e legais aplicáveis, especialmente os previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 76 da Lei Federal nº 14.133/2021.
- II) assegure a realização de licitação, em observância do art. 76, inciso I e §6º, da Lei 14.133/2021 (Licitações e Contratos Administrativos), ou, quando cabível, a dispensa prevista no § 6º, do art. 76, da Lei 14.133/2021 (Licitações e Contratos Administrativos), seja precedida de fundamentação do interesse público e social;
- III) abstenha-se de aplicar dispositivos da Lei Municipal n. 1.878/2021 que conflitem com normas gerais federais de licitações e contratações públicas ou com os princípios constitucionais da Administração Pública;
- IV) assegure que toda alienação de bem imóvel municipal seja precedida de:
 - a) Demonstração formal e individualizada do interesse público;
 - b) Avaliação prévia do imóvel por comissão composta por, pelo menos, um engenheiro ou arquiteto devidamente habilitado e capacitado em curso de avaliação de imóveis urbanos;
 - c) Autorização legislativa específica para cada imóvel objeto de disposição;
 - d) Instauração de correspondente procedimento administrativo;
 - e) Realização de procedimento licitatório, dispensando-se este apenas com a estrita observância da legislação vigente.
- V) assegure que as doações de imóveis sejam acompanhadas de encargos

expressos e objetivamente definidos, contendo, ao menos, obrigações específicas, prazos para cumprimento e mecanismos de fiscalização pelo Município;

- VI) proceda a revisão administrativa das doações de imóveis realizadas pelo Município, especialmente quanto ao cumprimento dos encargos assumidos pelos beneficiários, assim como adote medidas destinadas à fiscalização dos imóveis públicos doados, para verificação dos encargos, finalidades e condições estabelecidas nos respectivos instrumentos de doação, promovendo, quando cabível, a reversão do bem ao patrimônio municipal;
- VII) respeite os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência no trâmite das doações de imóveis, evitando direcionamentos indevidos e assegurando transparência na destinação dos bens públicos;
- VIII) abstenha-se de autorizar doações de terrenos sem a devida instrução processual e sem a fundamentação legal pertinente, sob pena de adoção das medidas cabíveis para a responsabilização dos agentes envolvidos.

SOLICITAÇÃO

Ademais, o Ministério Público **requisita ao destinatário desta recomendação que, no prazo de 10 dias úteis:**

A) **divulgue** a presente Recomendação, no portal da instituição e um resumo no Diário Oficial;

B) **informe** a respeito do cumprimento da Recomendação.

DETERMINAÇÕES AO APOIO

Sendo assim, determino ao apoio desta 1ª Promotoria de Justiça de Coxim:

- I. Expeça-se ofício aos destinatários da recomendação, encaminhando-a.

- II. Encaminhe-se cópia da presente Recomendação ao Presidente da Câmara Municipal e para todos os vereadores, para conhecimento e medidas cabíveis, no âmbito de sua competência como fiscal dos atos do Poder Executivo.
- III. A publicação da recomendação no DOMP.
- IV. Realizem-se as movimentações e lançamentos necessários no sistema.
- V. Venham os autos conclusos no término do prazo da resposta, hipótese na qual deverá ser certificado o recebimento do ofício e seu não atendimento. Aportando resposta nesta Promotoria de Justiça, junte-se aos autos e faça conclusão.

Coxim, data da assinatura digital.

MICHEL MAESANO MANCUELHO
Promotor de Justiça