



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 485620/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPUAVA
INTERESSADO: 7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GUARAPUAVA, CESAR AUGUSTO CAROLLO SILVESTRI FILHO, JOAO FELIPE NOGAROLI, LUIZ RENATO DURSKI JUNIOR, MADERO S.A., MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA, NOGAROLI MADERO CONTAINER COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA, ROGERIO NOGAROLI, SANDRO ABDANUR, THIEME SILVESTRI NETTO
ADVOGADO / PROCURADOR: CASSIANA MACHADO SOLDAN, DANIEL PACHECO RIBAS BEATRIZ, FABIO FARES DECKER, FERNANDO CEZAR VERNALHA GUIMARAES, HENRIQUE CORTES FRESCURA, HIANAE SCHRAMM, KAINAN IWASSAKI, LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA, MARINELI DE SAMPAIO, MURILO CESAR TABORDA RIBAS, NATALIA BORTOLUZZI BALZAN, PEDRO FLAVIO CARDOSO LUCENA, RICK DANIEL PIANARO DA SILVA, RODRIGO PAVAN DE VALOES, SANDRO FRANCO DE GODOY, THIAGO LIMA BREUS
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2963/25 - Tribunal Pleno

Representação. Município de Guarapuava. Fatos objeto da Ação Civil Pública nº 0011313-38.2023.8.16.0031(responsabilização por atos de improbidade administrativa c/c pedido de declaração de nulidade de ato administrativo, obrigação de fazer e pedido incidental de inconstitucionalidade da lei). Ausência de interesse processual. Necessidade de economia processual e de se evitar decisões conflitantes. Arquivamento do processo sem resolução de mérito.

I - RELATÓRIO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Trata-se de Representação proposta pelo Ministério Público Estadual, por sua 7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava, mediante a qual encaminhou a esta Corte cópia da Ação Civil Pública ajuizada em desfavor do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Município de Guarapuava, César Augusto Carollo Silvestri Filho, Sandro Abdanur, Madero S.A., Madero Guarapuava e Luiz Renato Durski Junior.

Consta dos autos que em 06/10/2016 fora instaurado Inquérito Civil nº MPPR-0059.16.000102-6 para apurar notícias de irregularidades no processo legislativo referente à promulgação da Lei Municipal nº 2.466/2015, a qual culminou no Termo de Concessão nº 001/2015, segundo o qual se formalizou a concessão onerosa de direito real de uso de bem público¹ do Município de Guarapuava à empresa Madero S.A.

A partir das investigações realizadas no curso do inquérito, verificou-se que o então Prefeito de Guarapuava, Sr. César Augusto Silvestri Filho, e o Secretário de Indústria e Comércio da municipalidade, Sr. Sandro Abdanur, praticaram atos ilícitos com a finalidade de favorecer e beneficiar a empresa Madero S.A., direcionando-lhe a **outorga de concessão onerosa de direito real de uso de imóvel de propriedade do Município de Guarapuava sem prévia licitação, além de utilizarem-se de autorização legislativa manifestamente inconstitucional.**

Extraí-se da petição inicial de Ação Civil Pública que, muito embora os pareceres jurídicos indicassem a necessidade de procedimento licitatório para a concessão de direito real de uso, o Chefe do Executivo Municipal optou por enviar à Câmara Municipal, em regime de urgência, Projeto de Lei nº 064/2015 que, em síntese, autorizava o Município de Guarapuava a outorgar concessão onerosa de direito real de uso de imóvel público diretamente à empresa Madero S.A., dispensando a realização de procedimento licitatório em razão de manifesto e relevante interesse público.

Na sequência, o projeto legislativo foi aprovado e, na mesma data, sancionada a Lei Municipal nº 2466/15, que autorizou o Executivo Municipal de Guarapuava a outorgar a concessão onerosa de direito real de uso de imóvel público à empresa Madero S.A., ou seus franqueados ou associados, para exploração de atividade comercial.

¹Área de 400 metros quadrados, localizada às margens da BR-277, km 342+750m, registrada no 3º Registro de Imóveis da Comarca de Guarapuava.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Lei Municipal nº 2466/2015 resultou no Termo de Concessão nº 001/2015, firmado em 10/12/2015 entre o Município de Guarapuava e o Madero S.A., no qual a concessionária assumiu o compromisso de pagar mensalmente R\$ 5.270,00 (cinco mil, duzentos e setenta reais) em contrapartida pelo uso do espaço.

Reforçou-se ao longo da exordial que a concessão ocorreu sem a existência de qualquer procedimento licitatório, violando-se, portanto, “os art. 37, XXI, da Constituição Federal, e do art. 27, XX, da Constituição do Estado do Paraná, além dos ditames da Lei nº 8.666/93, em especial aqueles que versam sobre a alienação de bens públicos e, autorizada por lei manifestamente inconstitucional”. Ainda, destacou-se que a ausência de licitação se deu para direcionar a cessão de bem público à empresa Madero S.A.

A aludida lei seria inconstitucional por configurar uma lei de efeitos concretos e, ainda, por criar hipótese de dispensa de licitação, invadindo a esfera legislativa da União, prevista no artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.

O Ministério Público Estadual, em suas razões, asseverou que a conduta dos requeridos incorreu na prática de ato de improbidade administrativa e que, apesar de se tratar de situação ocorrida em 2015, *“os atos estão acometidos de vício que provoca nulidade absoluta, em negócio jurídico de trato sucessivo, que se renova no tempo, passíveis, portanto, de invalidação a qualquer momento, pois a pretensão jurisdicional nesse caso é meramente declaratória”*.

Ao fim do requerimento, o Parquet pugnou liminarmente ao juízo que suspendesse cautelarmente a cessão do imóvel, com a imediata retomada pelo Município de Guarapuava, bem como requereu a suspensão de eventuais atividades industriais ou comerciais ali desenvolvidas até a decisão final de méritos.

Ainda, pugnou ao Poder Judiciário pelo reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.466/2015, com a declaração da nulidade do Termo de Concessão nº 001/2015, com a reconstrução de área de 108,36 m² que estava edificada no imóvel e foi posteriormente demolida.

Em razão disso, mediante Despacho nº 1094/23 (peça 4), a presente Representação foi recebida e determinada a citação do Município de Guarapuava, do Sr. Cesar Augusto Carollo Silvestri Filho, Prefeito Municipal à época dos fatos, do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sr. Sandro Abdanur, Secretário da Indústria e Comércio à época dos fatos; da Madero S.A., na pessoa de seu representante legal, e do Madero Guarapuava, na pessoa de seu representante legal.

Na sequência, as razões de contraditório foram apresentadas por: Sr. Sandro Abdanur (peças 19/25), Madero Guarapuava (peças 37/51), Cesar Augusto Carollo Silvestri Filho (peças 77/81), Madero S.A (peças 53/69) e Município de Guarapuava (peças 82/86).

Ato contínuo, a Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante Instrução nº 1491/24 – CGM (peça 87), manifestou-se, em sede de preliminar, pela extinção sem resolução de mérito da presente representação, com seu posterior arquivamento, considerando que, embora as esferas sejam independentes entre si, cabe ao Poder Judiciário decidir em caráter definitivo.

Ainda, em sede de preliminar, a unidade técnica aventou a aplicação do Prejulgado nº 26, revisado pelo Acórdão nº 1919/23, do Tribunal Pleno, considerando que o suposto ato irregular foi firmado em 10/12/2015 e a instauração do processo ocorreu em 20/07/2023, quase 8 (oito) anos depois, devendo, por isso, ser reconhecido o instituto da prescrição.

Superadas as preliminares, a CGM ressaltou que este Tribunal não possui competência para analisar e julgar supostos atos dolosos de improbidade administrativa, os quais estão sendo analisados na Ação Civil Pública mencionada, em trâmite perante a 3ª Vara da Fazenda Pública de Guarapuava, à qual cabe a competência para julgamento.

A unidade técnica mencionou que a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2466/2015 está sendo objeto de análise perante o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0010953- 65.2024.8.16.0000).

A CGM ressaltou que a atuação do Município de Guarapuava para firmar o Termo de Concessão foi fundamentada nas disposições contidas na Lei de Licitações e na Lei Orgânica do Município, não tendo sido constatado qualquer dano ao erário, opinando pela improcedência da presente Representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 497/24 - 6PC (peça 88), manifestou-se pela procedência da presente Representação, a fim de que seja expedida determinação ao Município de Guarapuava, para que declare a nulidade da Lei Municipal nº 2.466/2015 e do Termo de Concessão nº 001/2015, e exija a devolução do imóvel na forma em que este se encontrava à época da celebração do instrumento, pugnando pela imputação de multas aos Srs. César Augusto Carollo Silvestri Filho, Sandro Abdanur e Pedro Renato Fogaça, na forma do art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

2.1 DAS PRELIMINARES

2.1.1 PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA RELATIVA DAS INSTÂNCIAS.

Compulsando os autos, notadamente o Ofício nº 0685-2023, observo que a Ação Civil Pública nº 0011313-38.2023.8.16.0031, encaminhada pela 7ª Promotoria de Justiça da Comarca de Guarapuava, em desfavor de MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA, CÉSAR AUGUSTO CAROLLO SILVESTRI FILHO, SANDRO ABDANUR, MADERO S.A., LUIZ RENATO DURSKI JÚNIOR e MADERO GUARAPUAVA, constato que o Ministério Público do Paraná propôs a **responsabilização por atos de improbidade administrativa c/c pedido de declaração de nulidade de ato administrativo, obrigação de fazer e pedido incidental de inconstitucionalidade da lei**, com os seguintes pedidos:

“5) Sejam, ao final, julgados procedentes os pedidos para:

5.1) **reconhecer incidentalmente**, ou seja, por meio de controle difuso, **a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2466/2015**, por ser uma lei de efeitos concretos e por criar hipótese de dispensa de licitação, invadindo a esfera legislativa da União, prevista no artigo 22, inciso XXVII, da CR/1988, e julgar procedentes os pedidos, para o fim de:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) **declarar a nulidade do Termo de Concessão nº 001/2015** que autorizaram a concessão de direito real de uso celebrados entre o Município de Guarapuava e a empresa Madero S.A.;

b) **condenar** a empresa Madero S.A. e Madero Guarapuava e os requeridos Luiz Renato Durski Júnior, César Augusto Carollo Silvestri Filho e Sandro Abdanur, na **obrigação de fazer consistente realizar a reconstrução da área de 108,36 m²** edificada do imóvel cedido e demolida para a instalação da empresa no local, realizando a adequada limpeza do bem, a fim de restituí-lo ao Município de Guarapuava no estado em que o recebeu;

c) **seja decretada a reversão da posse do bem objeto da Lei Municipal nº 2.466/2015 e do Termo de cessão nº 001/2015 ao Município de Guarapuava**, sem qualquer imposição de ônus ou indenização pela administração municipal perante a requerida Madero S.A. e sua franqueada Madero Guarapuava;

5.2) **condenar os requeridos César Augusto Carollo Silvestri Filho, Sandro Abdanur, Luiz Renato Durski Júnior e Madero S.A.**, nas penas compatíveis previstas no art. 12, inciso III, por infringência ao art. 11, caput e inciso V da Lei nº 8.429/92 nova redação dada pela Lei nº 14.230/2021;

5.3) condenar os requeridos ao ônus da sucumbência e demais cominações legais cabíveis;

Ainda que inestimável, dá-se à causa o valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), apenas para fins processuais.” (grifos nossos).”

Ainda que as questões discutidas nestes autos pareçam semelhantes àquelas apontadas na Ação Civil Pública nº 0011313-38.2023.8.16.0031, os encaminhamentos são independentes, ressalvadas as hipóteses em tese de deliberação positiva ou negativa acerca da existência material do fato e de sua respectiva autoria.² Considerando que não se discute nestes autos

²[CPP - Decreto Lei nº 3.689 de 03 de Outubro de 1941](#)

Art. 66. Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e na referida Ação Civil Pública fatos e materialidade, há que se preservar a independência das instâncias.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal – STF consolidou o entendimento acerca da regra da independência entre as instâncias; vejamos:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESSARCIMENTO DO DANO. TRIBUNAL DE CONTAS. CONDENAÇÃO PELO MESMO FATO. BIS IN IDEM. NÃO OCORRÊNCIA. 1. **A coexistência de condenações de ressarcimento ao erário, por decisões de Tribunal de Contas e de órgão judicial em ação de improbidade administrativa, não configura bis in idem, considerada a independência dessas instâncias. Precedentes.** 2. Veda-se, por outro lado, a duplicidade de punição, questão verificável na oportunidade do cumprimento de sentença. 3. Recurso especial do Ministério Público Federal a que se dá provimento. PROCESSUAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL DO PREFEITO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. ENTREGA EM ATRASO. CONDUTA DOLOSA. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. 1. "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia" (Súmula 284/STF). 2. O atraso da prestação de contas, por si só, não é suficiente para caracterizar o ato de improbidade administrativa. Reveste-se desse caráter, porém, o retardo intencional, configurado com o dolo ou a má-fé do agente público. 3. No caso, o acórdão recorrido registra a ocorrência de omissão consciente, bem como a apresentação de documentação inidônea, afirmando a transgressão dos princípios básicos da administração pública. A afirmação do contrário, para afastar o dolo ou a má-fé, não é possível sem reexame dos fatos e provas constantes dos autos. Incidência da Súmula 7/STJ. 4. Recurso especial de Aliomar da Rocha Soares não conhecido. (STJ - REsp: 1552568 BA 2015/0218137-2, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 21/03/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 04/04/2019) (grifos nossos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, ressalto que não há, em regra, em homenagem ao princípio da independência relativa das instâncias, vinculação entre estes autos e a Ação Civil Pública nº 0011313-38.2023.8.16.0031 em andamento no Poder Judiciário, podendo ter diferentes desdobramentos.

2.1.2 PRESCRIÇÃO

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, mediante Instrução nº 1491/24 – CGM (peça 87), aduziu que *“as disposições trazidas por esta Corte de Contas no Prejulgado n.º 26, o qual foi revisado pelo Acórdão n.º 1919/23, do Tribunal Pleno, constata-se que a pretensão sancionatória no âmbito deste Tribunal de Contas em relação às possíveis irregularidades no Termo de Concessão n.º 01/2015, encontra-se prejudicada em razão da prescrição.”*

No entanto, assiste razão ao Ministério Público de Contas ao mencionar que se trata de infração administrativa permanente, aplicando-se, neste caso, o prazo prescricional de 05 (cinco) anos a partir do dia em que a infração administrativa permanente tiver cessada, conforme o Prejulgado nº 26³ deste Tribunal.

Diante do exposto, deixo de acolher o opinativo da unidade técnica pela extinção sem resolução de mérito, em razão da existência de processos em trâmite no Poder Judiciário ou pela extinção com resolução de mérito, em face da prescrição sancionatória, e afasto a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas suscitada, em suas razões de defesa, por Madero S.A. e Luiz Renato Durski Júnior (peças 52/69) e Cesar Augusto Carollo Silvestri Filho (peças 77/81).

2.1.3 ILEGITIMIDADE PASSIVA

Observo que a Ação Civil Pública nº 0011313-38.2023.8.16.0031 foi ajuizada pelo Ministério Público Estadual, por sua 7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava, em desfavor do Município de Guarapuava, César Augusto Carollo Silvestri Filho, Sandro Abdanur, Madero S.A, Madero Guarapuava e Luiz Renato Durski Junior.

³⁴¹) Pela possibilidade de reconhecimento de ofício ou a requerimento da parte da prescrição das multas, da restituição de valores e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, **contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado;**” (grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Noto também que a MADERO S.A., CNPJ nº 10.475.947/0001-02, foi citada, mediante Ofício nº 2165/23-OCN-DP (peças 10/14), na pessoa de seu gestor atual e representante legal, o Sr. Luiz Renato Durski Júnior, não havendo confusão da pessoa jurídica com os seus sócios, associados, instituidores ou administradores.

Diante do exposto, considerando que não se vislumbra nestes autos a alegada confusão entre pessoas jurídica e física, não acolho a preliminar de ilegitimidade passiva do Sr. Luiz Renato Durski Junior.

2.2 MÉRITO

Destaco que é competência deste Tribunal⁴ decidir sobre a legalidade, a legitimidade, a eficácia e a economicidade dos atos de gestão, não se pautando, conforme mencionado pelo Ministério Público de Contas, somente nas análises do dolo ou da culpa grave dos agentes públicos.

Nesse sentido, analisando os fatos, não restam dúvidas de que a concessão onerosa de direito real de uso de bem público do Município de Guarapuava, ainda que mediante lei, representou uma forma de não se aplicar a Lei nº 8.666/93, em afronta direta à norma prevista no art. 37, XXI da Constituição Federal.⁵

O ato de outorga, mediante o Termo de Concessão nº 001/2015, é ato do Poder Executivo, sendo a Lei nº 2455/2015 instrumento autorizativo, o que ressalta a responsabilidade dos gestores pela concessão e manutenção da concessão onerosa do direito real de uso.

Digno também de atenção é o fato de a autorização para o Poder Executivo Municipal outorgar Concessão Onerosa de Direito Real de Uso de Imóvel,

⁴Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei:

[...]

XIII – decidir sobre a legalidade, a legitimidade, a eficácia e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receita, no julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete;

⁵ Art. 37. 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 e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de propriedade do Município de Guarapuava, **ser vinculada à MADERO S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob nº 10.475.947/0001-02, **com dispensa de realização de concorrência.**⁶

Ainda que se pudesse alegar o fiel cumprimento de lei por parte do Poder Executivo, não merece prosperar uma vez que a Administração pode anular os próprios atos quando eivados de vícios, conforme se extrai das Súmulas 346⁷ e 473⁸ do Supremo Tribunal Federal.

Conforme apontado pelo órgão ministerial no Parecer nº 497/24 - 6PC (peça 88), é inconteste o fato de o Município não ter observado o procedimento para a dispensa de licitação previsto no art. 26 da Lei nº 8.666/93⁹, buscando respaldo perante a Câmara Municipal para o engendramento de edição de lei, às margens da norma constitucional.

Somando-se a isso, vejo também que a Lei Orgânica Municipal estabelece em seu artigo 121¹⁰ que se concederá direito real de uso, mediante concorrência, dispensada quando o uso se destinar à concessionária de serviço público, a entidades assistenciais, ou verificar-se relevante interesse público na concessão devidamente justificado.

Verifico que os agentes públicos, Sr. César Augusto Carollo Silvestri Filho, Prefeito Municipal de Guarapuava à época da celebração do instrumento; Sr. Sandro Abdanur, Secretário Municipal de Indústria, Comércio e Turismo; e o Sr. Pedro Renato Fogaça, gestor do contrato, assinaram o Termo de Concessão nº

⁶Art. 3º - Em razão de manifesto e relevante interesse público **fica dispensada a realização de concorrência para a presente Concessão Onerosa de Direito Real de Uso de Imóvel**, nos termos do Art. 118, da Lei Orgânica Municipal e § 4º, do Art. 17, da Lei Federal nº 8.666/1993." (grifos nossos)

⁷ A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos

⁸A 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.

⁹Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005) Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

¹⁰Art. 121. O Município, preferencialmente à venda ou à doação de bens imóveis, concederá direito real de uso, mediante concorrência.

Parágrafo único. A concorrência poderá ser dispensada quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistenciais, ou verificar-se relevante interesse público na concessão devidamente justificado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

001/2015 formalizado entre o Município de Guarapuava e a sociedade empresarial MADERO S/A, importando em violação de formalidade do procedimento licitatório.

Por fim, acolho a manifestação exarada pelo Ministério Público de Contas pela procedência da presente Representação, com determinação ao Município de Guarapuava, para que declare a nulidade da Lei Municipal nº 2.466/2015 e do Termo de Concessão nº 001/2015, e exija a devolução do imóvel na forma em que este se encontrava à época da celebração do instrumento e pela imputação de multas aos Srs. César Augusto Carollo Silvestri Filho, Sandro Abdanur e Pedro Renato Fogaça, na forma do art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05, em razão da inobservância de formalidade no processo licitatório.

Diante de todo o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela **procedência** da presente Representação, com a adoção das seguintes providências, nos termos da fundamentação:

a) DETERMINAÇÃO ao Município de Município de Guarapuava, para que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, declare a nulidade da Lei Municipal nº 2.466/2015 e do Termo de Concessão nº 001/2015, e exija a devolução do imóvel na forma em que este se encontrava à época da celebração do Termo de Concessão.

b) aplicação de multa administrativa, nos termos do art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05¹¹ ao Sr. César Augusto Carollo Silvestri Filho, ao Sr. Sandro Abdanur e ao Sr. Pedro Renato Fogaça, em razão da inobservância de formalidade no processo licitatório.

c) encaminhamento dos autos à 7ª Promotoria de Justiça da Comarca de Guarapuava para ciência desta decisão.

¹¹Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: [...]

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: [...]

d) deixar de observar, no processo licitatório, formalidade determinada em lei, incluindo-se a não exigência de certidões negativas e de regularidade fiscal, podendo ser aplicada ao presidente da comissão de licitação, ao emitente do parecer técnico ou jurídico e ao gestor;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Após análise dos, com a devida vênia, divirjo do voto apresentado pelo Relator, por entender que o expediente deve ser arquivado, sem resolução de mérito, conforme passo a expor.

Quanto às preliminares aventadas pelos Representados, acompanho o voto condutor, uma vez que não houve ocorrência de prescrição, pois trata-se de infração administrativa permanente, se prolongando no tempo, inclusive ainda não cessada, não havendo que se cogitar no lapso temporal de cinco anos.

Não verifico qualquer ilegitimidade passiva, conforme bem concluiu o Relator, pois não há confusão entre a pessoa jurídica e seus sócios, uma vez que foi citada a empresa Madero S.A., na pessoa de seu atual gestor e representante legal, Sr. Luiz Renato Durski.

Também acompanho o voto do Relator quando conclui pela independência das instâncias, pois a propositura de Ação Civil Pública perante o Poder Judiciário não impede o tratamento da questão perante este Tribunal de Contas, podendo haver desdobramentos diferentes, conforme, inclusive, já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

No entanto, verifico que o tratamento da presente matéria está muito adiantado perante o Poder Judiciário, inclusive com Ação Direta de Inconstitucionalidade já julgada, devendo o presente ser arquivado em razão de economia processual e para evitar eventual emissão de decisões conflitantes quanto aos mesmos fatos.

Em consulta ao Projudi, Sistema de Processo Eletrônico do Poder Judiciário do Paraná, nos autos de Ação Civil Pública nº 0011313-38.2023.8.16.0031, onde são tratados estes mesmos fatos, verifica-se que já foi emitida decisão de primeira instância em 18/02/2025, onde foi declarada a nulidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da Concessão Onerosa de Direito Real de Uso de Imóvel representada pelo Termo de Concessão nº 01/2015, com determinação de restituição do imóvel ao Município em 20/10/2025 e reconstrução do imóvel anteriormente cedido, com afastamento de responsabilização por ato de improbidade administrativa, nos seguintes termos:

“Diante do exposto, com suporte no disposto no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos formulados pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ em face de MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA, CÉSAR AUGUSTO CAROLLO SILVESTRI FILHO, SANDRO ABDANUR, MADERO S/A, LUIZ RENATO DURSKI JÚNIOR e MADERO GUARAPUAVA, isto para reconhecer incidentalmente a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.466/2015, e:

a) DECLARAR a nulidade da Concessão Onerosa de Direito Real de Uso de Imóvel representada pelo Termo de Concessão nº 001/2015;

b) CONDENAR as empresas requeridas a restituírem para o Município de Guarapuava o imóvel público em 20 de outubro de 2.025;

c) CONDENAR as empresas requeridas ao cumprimento da obrigação de fazer consistente na reconstrução da área de 108,36 m² edificada do imóvel cedido, a qual foi demolida para a instalação da empresa no local, devendo ser também realizada a limpeza adequada do imóvel, no prazo de 30 (trinta) dias contados do término da concessão, sob pena de incorrer em multa diária que será oportunamente fixada;

d) AFASTAR a possibilidade de responsabilização dos requeridos pela prática de ato de improbidade administrativa.

Condeno os requeridos ao pagamento de 60% das custas processuais, mas sem condenação ao pagamento de honorários advocatícios diante da ausência de comprovação de má-fé, aplicando em benefício dos mesmos, por questão de simetria, o que dispõe o artigo 18 da Lei nº 7.347/65.

Desnecessário o reexame necessário a teor do que dispõe o artigo 17, §19º, inciso IV, da Lei nº 8.429/92.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tal decisão foi emitida com fundamento na ADI nº 10953-65.2024.8.16.0000, que verificava a constitucionalidade da Lei Municipal nº 2.466/15, de Guarapuava, que autoriza o Poder Executivo local a outorgar concessão onerosa de direito real de uso de bem imóvel de propriedade daquele ente, com a dispensa de prévio procedimento licitatório.

A decisão da referida ADI foi proferida em 25/10/2024, onde foi declarada a Inconstitucionalidade da referida Lei Municipal, com modulação de efeitos, para que produza efeitos somente a partir de 20/10/2025, nos seguintes termos:

“Por todo o exposto, voto no sentido da procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, a fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 2.466/2015, do Município de Guarapuava, com a modulação da decisão para produzir efeitos a partir de 20 de outubro de 2025.”

Apesar de, em tese, ainda haver a possibilidade de interposição de recurso na referida Ação Civil Pública, esta hipótese se revela improvável e até contraproducente, uma vez que se baseia por completo na decisão emitida na ADI nº 10953-65.2024.8.16.0000, que já se tornou definitiva.

Desse modo, a presente questão já se encontra em estágio avançado de resolução perante o Poder Judiciário, não havendo qualquer necessidade de atuação deste Tribunal de Contas nesta questão.

Ressalta-se que a data definida para a devolução do imóvel, em 25/10/2024, coincide com a data de encerramento de vigência da Lei Municipal nº 2.466/15, onde ficará repristinada a revogada Lei Municipal nº 2.330/14, que exige a realização de licitação para a outorga de Permissão Precária de Uso de Imóvel de propriedade do Município de Guarapuava, conforme previsto na decisão emitida na ADI nº 10953-65.2024.8.16.0000, nos seguintes termos:

“Considerando primordialmente tais aspectos (sem esquecer os investimentos que por certo se fizeram necessários e os serviços já prestados), no caso, os efeitos desta decisão devem ser modulados para a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

partir do dia 20 de outubro de 2025, quando a lei impugnada completa dez anos de publicação (já que veiculada no Diário Oficial em 19 de outubro de 2015 – mov. 1.8, pp. 11/12) e vigência.

Ficará repristinada a revogada Lei n. 2.330/2014, que, nos termos da inicial, é “diploma normativo que ‘autoriza o Poder Executivo Municipal a outorgar Permissão Precária de Uso de Imóvel de propriedade do Município de Guarapuava’, e dispõe, em seu artigo 3º, caput, que ‘a permissão precária de uso deverá ser precedida de certame licitatório, nos termos da Lei Federal nº 8.666/1993 e demais normas aplicáveis’, em plena consonância, portanto, com a ordem constitucional (CE, artigo 27, caput e XX)”

Assim, determinou o Poder Judiciário que a Madero S.A. restitua o imóvel, com as devidas reconstruções, ao Município de Guarapuava no encerramento de vigência da Lei Municipal nº 2.330/14, em 20/10/2025, data próxima de ocorrer, faltando cerca de 04 meses para a sua realização.

Em face de todo o exposto, voto por:

- Determinar o arquivamento do processo, sem resolução de mérito, em razão de ausência de interesse processual, tendo em vista a necessidade de economia processual e de se evitar a emissão de eventuais decisões conflitantes, uma vez que a presente questão se encontra definida perante o Poder Judiciário, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária neste Tribunal de Contas, conforme art. 52 da Lei Orgânica deste Tribunal.

- Após o trânsito em julgado da decisão, pela remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta, em:

I - Determinar o **arquivamento do processo, sem resolução de mérito**, em razão de ausência de interesse processual, tendo em vista a necessidade de economia processual e de se evitar a emissão de eventuais decisões conflitantes, uma vez que a presente questão se encontra definida perante o Poder Judiciário, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária neste Tribunal de Contas, conforme art. 52 da Lei Orgânica deste Tribunal;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto vencedor), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (vencido), apresentou voto pela procedência, aplicação de multa e recomendação.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 23 de outubro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente