

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA _____ VARA DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DE CAMPO GRANDE/MS

Inquérito Civil n. 06.2017.00002327-0

O **MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**, por meio da 30ª Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social, com fulcro no art. 129, III, da Constituição Federal, art. 25, alíneas “a” e “b”, da Lei Federal n. 8.625/93; art. 1º, IV e VIII, e art. 11, ambos da Lei Federal n. 7.347/85, vem, respeitosamente à digna presença de Vossa Excelência, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE
ATO ADMINISTRATIVO C.C. OBRIGAÇÃO DE FAZER**

em face do **ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**, pessoa jurídica de Direito Público, inscrito no CNPJ/MF sob o n. 15.412.257/0001-28, representado pelo Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Estado, como sede administrativa localizada na Avenida Desembargador José Nunes da Cunha, Bloco IV, Parque dos Poderes, CEP 79031-310, Campo Grande/MS, pelos fatos e fundamentos doravante expostos; e da **ASSOCIAÇÃO DOS CRIADORES DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL – ACRISSUL**, pessoa jurídica de Direito Privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº, com sede na Av. Américo Carlos da Costa, 320, Bairro Jardim América, nesta Capital, representada pelo seu Presidente, Sr. Jonatan Pereira Barbosa, pelos fatos que passa a expor:

1. DOS FATOS

A **30ª Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social** da Comarca de Campo Grande instaurou o **Inquérito Civil n.**, com o fito de apurar possível irregularidade no Termo Administrativo de Permissão de Uso celebrado entre o Estado de Mato Grosso do Sul e a Associação dos Criadores do Estado de Mato Grosso do Sul – ACRISSUL¹, versando sobre a permissão de uso da área pública objeto das Matrículas nº 121.747 e nº 154.668, do Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Circunscrição de Campo Grande².

No curso das diligências restou apurado que em data de 30 de julho de 2013, o Estado de Mato Grosso do Sul, por meio de Termo Administrativo firmado com base na Lei Estadual nº 273, de 19 de outubro de 1981, permitiu o uso, pela ACRISSUL, de área pública de aproximadamente **242.000 m2 (duzentos e quarenta e dois mil metros quadrados)**, localizada nas proximidades do “Autódromo de Campo Grande”, sito da BR-262, saída para o Município de Três Lagoas/MS.

A formalização do Termo Administrativo se deu através do Processo nº 13/000379/2013, de responsabilidade da Secretaria de Estado de Administração, o qual foi instaurado em **17/04/2013**, mediante “Solicitação de Abertura de Processo” elaborada pelo Assessor de Gestão Patrimonial, Gustavo Henrique Zanella³, através da qual já se especificava os imóveis objeto das Matrículas nº 121.747 e nº 154.668, do Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Circunscrição de Campo Grande.

Verificou-se, porém, no curso da apuração que o requerimento de permissão de uso de área pública somente foi formalizado pela ACRISSUL em **18/04/2013**⁴, ou seja, um dia após a solicitação de abertura do processo administrativo, em requerimento que continha apenas especificação da dimensão do

¹ Fls. 129/133 – Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

² Fls. 72/77 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

³ Fl. 71 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

⁴ Fl. 79 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

imóvel pretendido, sem, contudo, detalhar outras características como confrontações e localização.

É certo que três meses após a deflagração do processo administrativo, foi firmado o Termo Administrativo de Permissão de Uso⁵, no qual foi estabelecido, conforme consta na “Cláusula Primeira”, que a área pública pelos imóveis de Matrículas nº 121.747 e nº 154.667, deveria ser utilizada pela ACRISSUL, a título precário e sem prazo determinado, para “a instalação de atividades complementares, tais como, baias para provas e ganho de peso, mangueiros e tateral, espaço para shows e rodeiros”.

Observou-se da cópia integral do Processo nº 13/000379/2013, que apesar da lavratura do Termo, não teria havido nos autos o lançamento de decisão motivada da autoridade administrativa que viesse a justificar, a partir de critérios que materializassem o efetivo interesse coletivo e social, a pertinência e se permitir o uso de área pública por entidade privada, no caso a ACRISSUL.

Tampouco verificou-se no procedimento administrativo estudo que indicasse ser a área objeto do Termo de Permissão, objeto das Matrículas nº 121.747 e nº 154.667, e não qualquer outra área pertencente ao Estado, a mais indicada do ponto de vista do interesse público, isto para fins de permissão de uso voltado ao desenvolvimento de atividade de associação civil.

Ainda, da análise documental evidenciou que, apesar da existência de parecer da Procuradoria-Geral do Estado⁶ orientando acerca da necessidade de previsão, no instrumento administrativo, de contrapartida pelo uso da área pública, a recair sobre a entidade permissionária, no caso, a ACRISSUL, o Termo Administrativo de Permissão foi omissivo quanto a tal exigência, violando com

⁵ Fls. 129/133 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

⁶ Fls. 95/102 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

isso disposição contida no art. 41, da Lei Estadual nº 273/81⁷.

É certo que após pedido de providências formulado à época pela Procuradoria-Geral de Justiça, em data de 26/11/2014 foi providenciado o “Primeiro Termo Aditivo” ao Termo de Permissão de Uso⁸, através do qual foi estabelecida a modificação da “Cláusula Sétima – Das Obrigações da Permissionária”, para acrescentar o "Item 7.9", especificando contrapartida referente a “implantação de atividades de interesse sociais e continuidade do projeto 'Programa Equoterapia' realizado em parceria com a Universidade Católica Dom Bosco (PROEQUO/UCDB)”⁹.

Ocorre que conforme apurado no Inquérito Civil, desde a lavratura do “Termo Administrativo de Permissão de Uso” das áreas públicas objeto das Matrículas nº 121.747 e nº 154.667, do Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Circunscrição de Campo Grande, e seu respectivo Termo Aditivo, nunca fora exercida no local qualquer atividade de interesse público ou social, nem tampouco nenhuma atividade relacionada ao projeto “Programa Equoterapia”, realizado pela ACRISSUL em parceria com a UCDB.

Sobre esse aspecto, os documentos produzidos no curso da investigação revelaram que o convênio firmado entre a ACRISSUL e a UCDB, para o desenvolvimento de projeto de equoterapia, teria se encerrado em novembro de 2015¹⁰.

⁷ “Art. 41. A permissão de uso, sempre mediante remuneração ou imposição de encargos, terá caráter eminentemente precário, não induzindo a posse, e poderá ser revogada a qualquer tempo, por decisão do Governador, que será comunicada ao permissionário, para que desocupe o imóvel no prazo assinado, mínimo de 30 (trinta) dias.”

⁸ Fls. 177/179 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

⁹ “Constitui objeto do presente Termo Aditivo:

1 – A modificação da Cláusula Sétima – Das Obrigações da Permissionária, para acrescentar à referida Cláusula o item 7.9, com a seguinte redação: **Implantação de atividades sociais e continuidade do projeto Programa de Equoterapia realizado em parceria com a Universidade Católica Dom Bosco (PROEQUO/UCDB)**”. (grifo nosso)

¹⁰ Fl. 217 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

Ademais, que ao tempo em que o projeto foi desenvolvido, as atividades de equoterapia eram realizadas dentro das dependências do “Parque de Exposições Laucídio Coelho”¹¹, e não na área pública objeto da permissão de uso, isso em detrimento da previsão de cláusula específica que conferia à ACRISSUL obrigação de desenvolver no imóvel atividade de interesse social, bem como da disposição legal contida no art. 41, da Lei Estadual nº 273/81, que condiciona a permissão ao atendimento de interesse coletivo na utilização específica da área, sob pena de revogação ou reversão.

Outrossim, foram anexados ao Inquérito Civil cópia do PARECER TÉCNICO UNIFIC/GCF/IMASUL nº 240/2016¹², o qual registra não somente a degradação de Área de Preservação Permanente – APP, no caso um curso d’água (nascente) existente na propriedade, como também, a existência apenas de um Campo de Polo no local, sem qualquer outra infraestrutura necessária ao desenvolvimento de atividade de interesse público ou social.

No mesmo sentido, o RELATÓRIO DE VISTORIA nº 111 DAEX/CORTEC-PGJ/2017¹³, elaborado a partir de diligências de campo, revela que:

“(…) não foram encontradas as atividades previstas no Termo de Permissão de Uso, tais como: baias para provas de ganho de peso, mangueiros e tatersal ou espaço para shows e rodeios. Nestas duas áreas, que foram objeto da permissão de uso, não existia nenhum funcionário, nem mesmo um vigia, o local aparentava estar desativado. (...)” (grifo nosso)

Em suma, desde 2013 a área cedida a ACRISSUL vem sendo utilizada de forma precária, em contrariedade a previsão contida no Termo Administrativo de Permissão de Uso, e para fins de desenvolvimento de atividade essencialmente privada, não enquadrada no conceito de interesse público ou social.

Tem-se a esse respeito não se constatou, tanto para a

¹¹ Fl. 217 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

¹² Fls. 220/228 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

¹³ Fls. 258/270 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

lavratura do Termo Administrativo de Permissão de Uso, nem tampouco para a lavratura de seu “Primeiro Termo Aditivo”, qualquer decisão administrativa fundamentada que visse a justificar, do ponto de vista da observância do interesse público ou social, a pertinência em ceder para associação privada a área pública objeto das Matrículas nº 121.747 e nº 154.667, ou mesmo, com base em critérios impessoais, a inexistência de outra área pública de propriedade do Estado apta a atender a demanda.

Aliás, foi constatado durante a investigação que “coincidentemente”, no final de 2012, ou seja, poucos meses antes de formular requerimento de permissão de uso, o então Presidente da ACRISSUL, Francisco José Albuquerque Maia Costa, adquiriu imóveis lindeiros a área pública pretendida, conforme assentado no registros de Matrícula nº 106.489¹⁴ e 236.774¹⁵, do Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Circunscrição de Campo Grande, onde supostamente seria edificada estrutura para shows, rodeios, dentro outras atividades que potencialmente valorizariam os imóveis vizinhos..

Desse modo, cumpre o reconhecimento da nulidade do ato administrativo que, sem prévia decisão administrativa fundamentada que venha a justificar, do ponto de vista da observância do interesse público ou social, a pertinência da medida, permite a utilização de área pública por associação civil.

Ainda, nulo é o ato administrativo que viola os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, notadamente o princípio da impessoalidade.

Por fim, cumpre esclarecer que diante dos fatos apurados, expediu-se a Recomendação nº 005/2017/30PJ/CGR, de 30/09/2017¹⁶, dirigida ao Chefe do Poder Executivo Estadual, por meio da qual foi oportunizada a adoção de providências voltadas revisar o ato administrativo, a partir do poder de autotutela conferido à Administração Pública.

¹⁴ Fls. 23/27 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

¹⁵ Fls. 28/30 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

¹⁶ Fls. 207/213 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

Ocorre que apesar da recomendação e da dilação de prazo¹⁷, o Estado de Mato Grosso do Sul, a quem cabe a fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas pela permissionária, até o presente momento permaneceu inerte, tornando a judicialização do tema inevitável, notadamente para que se faça cumprir não somente a previsão contida na Lei Estadual nº 273/81, como também os princípios encartados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

2. DO DIREITO

É cediço que os bens públicos, classificados em bens de uso comum, de uso especial e dominical, podem ser utilizados pela pessoa jurídica de direito público que detém a sua titularidade ou por outros entes públicos aos quais sejam cedidos, ou, ainda, por particulares.

Os particulares exercem sobre os bens públicos diferentes formas de uso, que dão lugar a dupla classificação, segundo Maria Sylvia Zanella de Pietro (Direito Administrativo - ob. citada – 10ª ed. - Ed. Atlas, p. 450):

a) pelo critério da conformidade ou não da utilização com o destino principal a que o bem está afetado, o uso pode ser normal ou anormal;

b) pelo critério da exclusividade ou não do uso, combinado com o da necessidade ou não de consentimento expresso da Administração, o uso pode ser comum ou privativo.

De acordo com o jurista José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra Manual de Direito Administrativo – 17ª ed. - Ed. Lumen Juris – p. 992, “*uso privativo, ou uso especial privativo, é o direito de utilização de bens públicos conferido pela Administração a pessoas determinadas, mediante instrumento*”

¹⁷ Fl. 256 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

jurídico específico para tal fim.”

O festejado jurista Hely Lopes Meireles, *in* Direito Municipal Brasileiro – 15ª ed. - Ed. Malheiros – p. 309, ensina que *“as formas administrativas para o uso especial de bem público por particulares variam desde as simples e unilaterais autorização de uso e permissão de uso até os formais contratos de concessão de uso e de concessão de uso como direito real resolúvel, além da imprópria e obsoleta adoção dos institutos civis do comodato, da locação e da enfiteuse.”*

2.1. Da Permissão de Uso

Segundo a administrativista Maria Sylvia Zanella di Pietro *“é o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de bem público, para fins de interesse público”* (grifei).

No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho leciona que a permissão de uso *“é ato administrativo pelo qual a Administração consente que certa pessoa utilize privativamente bem público, atendendo ao mesmo tempo aos interesses público e privado”* (grifei)

Tem-se, portanto, que apesar de ser ato discricionário e precário, a permissão de uso de bem público somente se justifica na conveniência do interesse público e social, mediante o preenchimento de requisitos estabelecidos em lei.

2.1.1. Da Nulidade do Termo Administrativo de Permissão de Uso por violação aos dispositivos da Lei Estadual nº 273, de 19 de outubro de 1981

No Estado de Mato Grosso do Sul, a permissão de uso de bens públicos estaduais está regulamentada pela Lei Estadual nº 273, de 19 de

outubro de 1981, que em seu art. 41 estabelece:

“Art. 41. A permissão de uso, sempre mediante remuneração ou imposição de encargos, terá caráter eminentemente precário, não induzindo a posse, e poderá ser revogada a qualquer tempo, por decisão do Governador, que será comunicada ao permissionário, para que desocupe o imóvel no prazo assinado, mínimo de 30 (trinta) dias.”

Verifica-se, portanto, que a legislação estadual estabelece que a permissão de uso de áreas públicas está condicionada **sempre** a remuneração ou imposição de encargos aos permissionários.

Nesse mesmo sentido, o art. 42, inciso I, da Lei Estadual nº 273/81 estabelece como condição a ser fixada no respectivo termo o encargo ou a remuneração a ser suportada pela permissionária.

“Art. 42. As condições de permissão de uso, além daquelas previstas nesta lei, serão fixadas nos respectivos termos, os quais necessariamente conterão:

I - o encargo ou a remuneração, fixada em UFERMS ou vinculada a receita decorrente da permissão;”

Ocorre que conforme prova documental produzida no Inquérito Civil, o Termo Administrativo de Permissão de Uso celebrado em data de 30 de julho de 2013, entre o Estado de Mato Grosso do Sul e a ACRISSUL¹⁸, tendo por objeto a permissão de uso da área pública objeto das Matrículas nº 121.747 e nº 154.667, do Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Circunscrição de Campo Grande, contrariando as disposições legais já apontadas, não fez a previsão de qualquer encargo à permissionária.

Outrossim, não consta do Processo nº 13/000379/2013, qualquer decisão administrativa fundamentada que justificasse o atendimento do interesse público a ser alcançado com permissão de uso de área pública por associação civil.

¹⁸ Fls. 129/133 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

Ainda, somente em novembro de 2014, ou seja, mais de um ano após a assinatura do Termo Administrativo de Permissão de Uso da área, é que foi providenciado Termo Aditivo¹⁹, através do qual foi estabelecida a modificação da “Cláusula Sétima – Das Obrigações da Permissionária”, para acrescentar o encargo (contrapartida) referente a “implantação de atividades de interesse sociais e continuidade do projeto 'Programa Equoterapia' realizado em parceria com a Universidade Católica Dom Bosco (PROEQUO/UCDB)”.

Porém, as atividades de equoterapia nunca foram exercidas na área pública objeto da permissão de uso, nem tampouco qualquer outra atividade de interesse público ou social, estando a área de aproximadamente 242.000 metros quadrados desde 2013 sob uso da ACRISSUL, essencialmente para desenvolvimento parcial de sua atividade privada.

Aliás, conforme se percebe dos registros fotográficos materializados no PARECER TÉCNICO UNIFIC/GCF/IMASUL nº 240/2016, na área existiria apenas um “Campo de Polo”, o qual foi construído a pouca distância de uma nascente d’água, em situação que viola a legislação ambiental vigente.

Logo, além não ter destinado a área pública ao fim pretendido, bem como de não ter cumprido com o encargo que lhe foi estabelecido no Termo de Permissão (desenvolvimento de projeto de equoterapia), a ACRISSUL infringiu normas ambientais ao construir um “Campo de Polo” em área de preservação permanente.

Não fosse isso, a situação de negligência e abandono da área está retratada no RELATÓRIO DE VISTORIA nº 111 DAEX/CORTEC-PGJ/2017, elaborado a partir de diligências de campo, onde textualmente consta que o local aparenta estar desativado, sem a presença de qualquer infraestrutura ou funcionário responsável pela manutenção.

¹⁹ Fls. 177/179 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

Tem-se, portanto, que a inobservância das formalidades previstas na Lei Estadual nº 273/81, a falta de decisão fundamentada e inobservância do interesse público que deve nortear a permissão, fulminam de morte o Termo Administrativo de Permissão de Uso firmado entre o Estado de Mato Grosso do Sul e a ACRISSUL.

2.1.2. Da Nulidade do Termo Administrativo de Permissão de Uso por violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade

É cediço que a autorização administrativa de uso, ato administrativo pelo qual o Poder Público consente que particular utilize bem público de modo privativo, atendendo primordialmente a seu próprio interesse, também deve atender ao interesse público, objetivo inarredável para a Administração.

Destarte, tem-se que no caso em tela ato administrativo foi praticado com ofensa ao princípio da impessoalidade e da supremacia do interesse público, princípios norteadores da Administração Pública (art. 37, CF).

Como já assinalado, a permissão de uso da área pública objeto das Matrículas nº 121.747 e nº 154.667, do Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Circunscrição de Campo Grande, não foi precedida de decisão administrativa fundamentada.

Ademais, a prova produzida no curso da apuração evidenciou a ausência de justificativa técnica que indicasse que a permissão de uso daquela área, em detrimento de qualquer outra área pública de propriedade do Estado, melhor atenderia ao interesse público.

Aliás, a apuração evidenciou que no final de 2012, ou seja, poucos meses antes de formular requerimento de permissão de uso, o então Presidente da ACRISSUL, Francisco José Albuquerque Maia Costa, adquiriu imóveis lindeiros a área pública pretendida, conforme assentado no registros de

Matrícula nº 106.489²⁰ e 236.774²¹, onde supostamente seria edificada estrutura para shows, rodeios, dentro outras atividades que potencialmente valorizariam os imóveis vizinhos.

Logo, permissão de uso de determinada área pública, calcada em critérios essencialmente pessoais, viola o princípio constitucional da impessoalidade definido por Odete Medauar (1991) como “*o princípio segundo o qual a Administração Pública atua representada por seus agentes, situando-se estes como longa manus*”.

Ademais, cumpre chamar a atenção para a ausência de notícia providências por parte do Estado, em relação a evidente e devidamente reportada falta de destinação da área ao fim pretendido; utilização da área para fins eminentemente privados, dissociados do interesse público e com violação a normas ambientais; e a não satisfação do encargo conferido à permissionária, no caso à ACRISSUL, em flagrante violação aos princípios da moralidade e eficiência.

A situação de fato, portanto, reclama o controle judicial do ato administrativo, notadamente quando evidente a violação a preceitos legais e princípios administrativos.

3. DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS _____

Por todo o exposto, o **Ministério Público Estadual**, por seu agente signatário que esta subscreve, com alicerce no conjunto de elementos informativos colhidos em sede ministerial que instruem a presente demanda, após cognição ampla e sistemática dos fatos, requer:

1. Seja presente demanda recebida, com toda documentação que a instruí;

²⁰ Fls. 23/27 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

²¹ Fls. 28/30 - Autos de Inquérito Civil nº 06.2017.00002327-0.

2. A **citação** do Estado de Mato Grosso do Sul e da ACRISSUL, na pessoa de seus representantes para, querendo, apresentar contestação no prazo legal, sob pena de revelia;

3. Ao final, seja julgado o pedido **PROCEDENTE**, para **DECLARAR NULO** o “Termo Administrativo de Permissão de Uso” celebrado entre o Estado e a ACRISSUL, tendo por objeto a permissão de uso da área pública objeto das Matrículas nº 121.747 e nº 154.667, do Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Circunscrição de Campo Grande, ante os destacados vícios materiais de ilegalidade inquinados, com a consequente condenação do ente público de **OBRIGAÇÃO DE FAZER**, consistente na retomada da posse dos imóveis e das benfeitorias eventualmente existentes;

4. Sejam as intimações do autor feitas pessoalmente, considerando o alinhavado nos artigos 183, §1º do Novo Código de Processo Civil e artigo 41, inciso IV da Lei n. 8.625/93;

5. A dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, à vista do disposto no artigo 18 da Lei n. 7.347/85, artigo 87 da Lei n. 8.078/90 e art. 24, inc. VI, alínea “f”, Lei Estadual n. 3.779/09, salientando, desde já, que o Ministério Público não faz jus aos honorários advocatícios;

Protesta provar o alegado por todos os meios de provas em direito admitidos, juntada de novos documentos, perícias, vistorias, oitiva das testemunhas a serem oportunamente arroladas.

Ademais, o Ministério Público Estadual manifesta opção pela **NÃO** designação de audiência de conciliação e mediação (NCPC, art. 319, inc. VII), diante da natureza indisponível dos interesses tutelados na presente ação.

Dá-se à causa o valor de **R\$ 1.000,00**, para fins meramente
fiscais.

Campo Grande, 25 de abril de 2018.

(assinado digitalmente)
Marcos Alex Vera de Oliveira
Promotor de Justiça