



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO Nº 1.00780/2016-90 (APENSO:
PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO Nº 1.00871/2016-34

Relator: Conselheiro Fábio George Cruz da Nóbrega
Requerentes: José Carlos Paes
 Antonio José Campos Moreira
Requerido: Ministério Público do Estado de Rio de Janeiro

DECISÃO

I. Relatório

Cuida-se de procedimentos instaurados a partir de requerimentos apresentados por José Carlos Paes, desembargador no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, e Antonio José Campos Moreira, procurador de Justiça no Ministério Público do Rio de Janeiro, com a finalidade de que seja realizado por este Conselho Nacional o controle de ato administrativo praticado pelo Ministério Público do Rio de Janeiro consubstanciado na aquisição, mediante dispensa de licitação, de salas comerciais em Brasília-DF para fins de representação institucional do MP/RJ naquela capital.

Segundo o requerente do procedimento nº 1.00780/2016-90, José Carlos Paes, o ato administrativo de aquisição das salas sem licitação configura afronta ao princípio da moralidade, afirmação que fundamenta em matérias jornalísticas dos jornais O Dia (edição de 27/09/2016) e O Globo (edição de 28/09/2016), juntadas aos autos.

Notificado, o Exmo. Procurador-Geral de Justiça do Rio de Janeiro, Marfan Martins Vieira, sustentou que a aquisição das salas decorreu da necessidade do órgão de

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

possuir representação institucional em Brasília, especialmente diante da:

a) tramitação de diversos processos judiciais perante o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, nos quais figura como parte o Ministério Público do Rio de Janeiro;

b) tramitação, no Congresso Nacional, de projetos de indiscutível relevância para a própria continuidade da Instituição, como as propostas de alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal e de fixação de limites para os gastos públicos, dentre outras; e

c) crescente importância das relações interinstitucionais no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público.

Esclareceu que se optou pela aquisição direta do imóvel tendo em vista a localização das salas, ao lado do Conselho Nacional do Ministério Público e a poucos metros do Superior Tribunal de Justiça e do Anexo IV da Câmara dos Deputados, locais onde se concentram as atividades da instituição em Brasília.

Sustentou, ainda, que, em atenção à notória situação de crise pela qual passa o Estado do Rio de Janeiro, não foi utilizado nenhum recurso orçamentário repassado pelo Tesouro do Estado, mas sim recursos do Fundo Especial do Ministério Público, cuja finalidade precípua é o aparelhamento e a modernização da instituição.

Por fim, afirmou que o preço pago pelas salas foi definido em duas avaliações prévias, uma da Assessoria de Patrimônio Imobiliário do Ministério Público e outra da Assessoria de Perícias, Cálculos e Avaliações da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, ambas uníssonas em afirmar que o valor de mercado era exatamente aquele ofertado pela instituição nas negociações.

Posteriormente a esses esclarecimentos, foi instaurado no âmbito deste Conselho Nacional o procedimento nº 1.00871/2016-90, cujo requerente é Antonio José Campos Moreira, no qual alega que o ato administrativo combatido foi praticado com desvio de finalidade e com ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

Sustenta este requerente que não há motivação fática e jurídica suficientes para a prática do ato de aquisição das salas comerciais sem licitação, pois não ficou comprovado,

nos autos do processo administrativo que resultou na aquisição das salas, a inexistência de outro imóvel apto a satisfazer a alegada necessidade pública, sendo que a Administração nem mesmo conferiu publicidade ao seu intento de realizar a aquisição de imóvel em Brasília para sediar sua representação.

Alega que a justificativa para a caracterização da necessidade pública é insuficiente, pois parte da ponderação acerca da necessidade de otimizar a atuação perante órgãos nos quais todos os processos judiciais são eletrônicos (STF e STJ), sendo menos oneroso à Instituição o deslocamento pontual de membros à Capital Federal.

Defende que a compra do imóvel não foi lastreada em pareceres de avaliação técnica e econômica que indicassem ser a opção da compra a mais vantajosa à Administração Pública, não tendo sido cogitada em nenhum momento a locação, nem tampouco precedida de estudos com vistas à delimitação precisa do objeto por meio da definição das características que este deveria ostentar para atender às necessidades da instituição.

Afirma, ainda, que a atuação do Procurador-Geral de Justiça do Rio de Janeiro revela um interesse pessoal na aquisição dos imóveis porque, na plataforma do candidato ao cargo de Procurador-Geral de Justiça para o biênio 2017/2019, procurador de Justiça Eduardo Gussem, há expressa referência à necessidade de criação de representação em Brasília, além de ter sido firmado o compromisso de, no caso de êxito, designar o Procurador-Geral de Justiça Marfan Martins Vieira para o exercício desta representação institucional.

Por fim, afirma que o laudo avaliatório dos imóveis foi elaborado a partir de premissa equivocada, e que a proposta orçamentária para o exercício financeiro de 2016, elaborada pela Procuradoria-Geral de Justiça e submetida ao Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, não apresentou nenhum indicativo de gastos com representação em Brasília, nem mesmo quanto à dotação do Fundo Especial do Ministério Público, mas que, ao contrário, foi aprovada dotação orçamentária de investimento para atender a projetos no Rio de Janeiro, o que não foi executado pela Procuradoria-Geral de Justiça.

Com essas considerações, pugna o requerente pela concessão de liminar para que sejam suspensos todos os atos administrativos relacionados à ocupação das salas adquiridas em Brasília, tais como: aquisição de bens móveis; contratação de mão de obra para prestação de serviços; designação de membros e de servidores; realização de obras de

adaptação no imóvel.

Notificado, o Exmo. Procurador-Geral de Justiça do Rio de Janeiro ratificou os termos da resposta apresentada anteriormente nos autos do PCA nº 1.00780/2016-90 e defendeu a regularidade da tramitação do processo administrativo que culminou na aquisição das aludidas salas comerciais, bem como a legalidade da dispensa de licitação realizada.

Esclareceu que a Administração, dentro de sua atuação discricionária respaldada por lei, não optou pela locação tendo em vista que havia possibilidade financeira de aquisição das salas comerciais, sendo este o padrão de atuação do Ministério Público do Rio de Janeiro, que, segundo afirma, faz o possível para adquirir imóveis onde estão instaladas sedes locadas, isso por ser medida menos onerosa para a Instituição.

Defendeu que os motivos conducentes à aquisição das salas comerciais foram devidamente registrados nos autos do processo administrativo MPRJ nº 2016.00582564, tendo sido detalhados em três manifestações elaboradas pela Assessoria de Recursos Constitucionais, Assessoria de Assuntos Parlamentares e Assessoria Executiva, que demonstraram a necessidade de o órgão possuir imóvel em Brasília para fins de representação institucional, conforme pontuado na resposta acostada aos autos do PCA nº 1.00780/2016-90.

Sustentou que não houve nenhum tipo de desvio de finalidade, pois a concretização da suposta finalidade para a prática do ato de aquisição dos imóveis alegada pelo requerente, de ocupá-los na gestão de seu sucessor, nem mesmo depende de sua vontade, visto que condicionada à vontade da classe, do Governador do Estado e do Procurador-Geral de Justiça que vier a ser escolhido.

Afirmou, ainda, que o laudo avaliatório dos imóveis adquiridos foi elaborado em total conformidade com as normas técnicas que orientam a avaliação de imóveis e com a realidade do mercado imobiliário da Capital Federal, tendo sido pago, pelas salas comerciais, preço compatível com o valor de mercado, em respeito à legislação pertinente.

Por fim, pugnou pelo indeferimento da medida liminar pleiteada tendo em vista a necessidade de preservação dos bens públicos e também pela falta de objeto, já que os imóveis, segunda afirma, não necessitam de nenhuma obra de adaptação e que os bens móveis destinados ao aparelhamento das salas já foram devidamente adquiridos.

Após a juntada dessas informações, o requerente Antonio José Campos Moreira apresentou petição e juntou documentos aos autos, reiterando o pleito liminar sob o argumento de que diversos atos administrativos relacionados à aquisição de mobiliários para guarnecer os aludidos imóveis estão pendentes de aperfeiçoamento.

É o relatório. **Passo a decidir.**

II. Fundamentação

O parágrafo único do art. 126 do Regimento Interno do CNMP estabelece que “o Relator poderá determinar, liminarmente, de ofício ou mediante provocação, a suspensão do ato impugnado”.

Para a concessão desta tutela de urgência, faz-se necessário o preenchimento de dois requisitos: a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (Código de Processo Civil, art. 300), ambos apreciados em sede de cognição sumária.

Nesse particular, a doutrina processualista ensina que o deferimento da tutela provisória de urgência somente se justifica quando não for possível aguardar pelo término do processo para entregar a tutela jurisdicional, porque a demora do processo pode causar à parte um dano irreversível ou de difícil reversibilidade¹. É o requisito conhecido como *periculum in mora*.

Contudo, em se tratando de procedimento de controle administrativo cuja tutela da jurisdição administrativa seja equivalente à tutela do interesse público, a satisfação desse requisito ocorre quando se verifica que o perigo da demora na prestação jurisdicional representa dano ou risco de dano irreversível ou de difícil reparação ao próprio interesse público identificado no procedimento.

No caso dos autos, verifica-se que, neste momento, o principal ato administrativo questionado, relativo à aquisição de salas comerciais em Brasília, já foi

¹ CARNEIRO, Athos Gusmão. Da antecipação de tutela. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

efetivamente concluído, inclusive com a lavratura da escritura pública de compra e venda e com a realização do pagamento do valor necessário à aquisição das salas comerciais pelo Ministério Público do estado do Rio de Janeiro.

Apesar disso, tem-se por iminente a realização de gastos direcionados à ocupação dessas salas comerciais, seja através da designação de membros e de servidores e de contratação de pessoal para apoio, seja através da aquisição de bens para guarnecê-las, dispêndios esses que são também questionados nestes autos.

Neste particular, deve-se inclusive pontuar a existência de prova nos autos de que o Ministério Público do estado do Rio de Janeiro está promovendo a instauração de procedimentos com o fim de adquirir bens para aparelhar os imóveis recém-adquiridos, a exemplo dos documentos nº 2016.01096842, 2016.01160356 e 2016.01078139, pelos quais se determina a aquisição de circuito interno de televisão, poltronas e placas de identificação, respectivamente, a serem instalados no escritório de representação.

De toda sorte, independentemente da existência de tais procedimentos administrativos, a relevância dos indícios de inobservância dos preceitos estabelecidos pela Lei de Licitações para a realização de aquisições da natureza, como adiante se demonstrará, revela o perigo da demora na decisão deste Conselho Nacional, uma vez que, havendo posicionamento final de mérito pela invalidação dos atos administrativos questionados, os gastos realizados dificilmente serão recuperados, com evidente prejuízo ao interesse público consubstanciado na adequada utilização de verbas de natureza pública, especialmente em tempos de notória crise financeira pela qual passa o País, e particularmente o estado do Rio de Janeiro.

No que toca ao requisito da probabilidade do direito, conhecido como *fumus boni iuris*, sabe-se que para o seu preenchimento é necessária a constatação da plausibilidade jurídica dos argumentos trazidos pelo requerente, a chamada causa de pedir, embora cediço que, em se tratando de procedimento de controle administrativo, pode este Conselho Nacional atuar inclusive de ofício, nos termos do art. 123 do seu Regimento Interno², não ficando adstrito à causa de pedir exposta pelo requerente.

² Art. 123. O controle dos atos administrativos praticados por membros, órgãos e serviços auxiliares do Ministério Público será exercido pelo Conselho, de ofício ou mediante provocação, sempre que restarem contrariados, em tese, os princípios estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No caso dos autos, a controvérsia pode ser resumida à análise da conformidade jurídica da dispensa de licitação realizada pelo Ministério Público do estado do Rio de Janeiro para aquisição de salas comerciais em Brasília à luz dos princípios constitucionais previstos no art. 37 da Constituição Federal³.

O procedimento de dispensa de licitação realizada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro para aquisição das salas comerciais em Brasília fundamentou-se no dispositivo legal constante do art. 24, inciso X da Lei nº 8.666/1993, nestes termos:

Art. 24. É dispensável a licitação: [...]

X – para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades preteritas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; (Redação dada pela Lei nº 8.883/1994)

Nota-se da leitura do dispositivo legal que este prevê uma série de condições para que se possa fazer uso da dispensa do dever de licitar. Dessa forma, deve o gestor público que pretende realizar a dispensa de licitação com fundamento nesse dispositivo tomar todas as cautelas necessárias no sentido de ter a garantia de foram efetivamente satisfeitos os requisitos legais.

Na espécie, Ministério Público do Rio de Janeiro sustentou que a aquisição das salas decorreu da necessidade do órgão de possuir representação institucional em Brasília, especialmente diante da:

- a) tramitação de diversos processos judiciais perante o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, nos quais figura como parte o Ministério Público do Rio de Janeiro;
- b) tramitação, no Congresso Nacional, de projetos de indiscutível relevância para a própria continuidade da Instituição, como as propostas de alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal e de fixação de limites para os gastos públicos, dentre outras; e
- c) crescente importância das relações interinstitucionais no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público.

Ocorre que, em um juízo preliminar, sem embargo de uma análise mais

³ 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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

aprofundada quando do julgamento do mérito, entendo que a justificativa apresentada pelo MP/RJ não atende ao primeiro requisito legal, qual seja, “atendimento das finalidades *precípua*s da administração” (grifei), isso porque representação institucional é mais identificada como uma finalidade acessória da administração, não se relevando, *prima facie*, imprescindível ao desenvolvimento de suas atividades ordinárias.

Diante desse contexto, em se tratando de aquisição de imóvel para desenvolver atividades meramente acessórias, de representação institucional, não há que se cogitar a aplicação do dispositivo, conforme entendimento amplamente consolidado pela doutrina e pelo Tribunal de Contas da União⁴.

Também merece destaque que, nos termos do dispositivo legal, a escolha de certo e determinado imóvel deve estar condicionada às necessidades de instalação e localização, cabendo ressaltar que a interpretação corrente no TCU considera o art. 24, X da Lei 8.666/93 como hipótese de inexigibilidade, pois somente seria aplicável quando da existência de apenas um único imóvel que interessasse à Administração⁵.

Nesse sentido é a doutrina de Marçal Justen Filho, que, ao comentar esse dispositivo legal, sustenta que:

A ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse público ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado [...]. A aquisição ou locação de imóvel destinado a utilização específica ou em localização determinada acarreta a inviabilidade de competição. Trata-se de hipótese de inexigibilidade de licitação e o caso sujeita-se ao disposto no art. 25. Há hipóteses em que dois (ou mais) imóveis atendem aos reclamos da Administração. Ainda que os imóveis sejam infungíveis entre si, surgirão como intercambiáveis tendo em vista a necessidade e o interesse da Administração Pública. Qualquer dos imóveis satisfará a exigência que justifica a aquisição pela Administração. Nesses supostos, a questão muda de figura e a licitação se impõe. Estão presentes os pressupostos de competição.⁶

Eventual possibilidade de o gestor fazer uso da dispensa que faculta o inciso X do art. 24 da Lei 8.666/1993, acaso necessária diante das particularidades do caso concreto, haveria de se acompanhar de justificativa idônea, a apontar a razão da escolha do fornecedor e a compatibilidade com o preço de mercado.

A par disso, seria o caso de o gestor público dar ampla publicidade à procura

⁴ Conferir Acórdão TCU 6259/2011-2ª Câmara: “No presente caso, de realização de atividades acessórias, a aquisição deveria ter sido precedida de procedimento licitatório. Neste ponto, portanto, as justificativas apresentadas não são suficientes para afastar a irregularidade da conduta dos responsáveis.

⁵ Vide Acórdãos TCU 5281/2010-1ª Câmara e 1127/2009-Plenário.

⁶ Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004, pgs. 250-251.

pelo imóvel com as características desejadas, a exemplo do que fez, recentemente, o Ministério Público de Santa Catarina, que publicou no Diário Oficial Eletrônico de 10 de fevereiro de 2016 e nos jornais de circulação local aviso para “tornar pública a procura de sala comercial para locação, com a finalidade de instalação da 2ª Promotoria de Justiça desta Comarca”⁷, o que não ocorreu no caso em questão.

Além disso, a justificava apresentada para a escolha dos imóveis diante das particularidades do caso concreto - aqui novamente friso que se trata de análise em cognição sumária - não parece apta a afastar a necessidade de se proceder à licitação, pois há – e inclusive foram visitados pela assessoria do MP/RJ -, outros imóveis em Brasília que se localizam próximo aos órgãos públicos mencionados no relatório e que poderiam atender ao interesse da Instituição. Em princípio, pois, não havia inviabilidade de competição que fizesse imprescindível o recurso à dispensa de licitação, medida que há de ser adotada apenas em casos extremos.

Por fim, verifica-se que o laudo de avaliação prévia não foi elaborado por entidade pública que possua tradição e idoneidade aptas a fornecer balizamentos seguros à Administração quanto ao valor de mercado dos imóveis, especialmente em se tratando de imóveis não localizados no estado do Rio de Janeiro, a exemplo da Caixa Econômica Federal – como, aliás, tem recomendado o Tribunal de Contas da União⁸.

Assim, entendo que, ao que consta dos autos neste momento processual, também se encontra preenchido o requisito da probabilidade do direito, *fumus boni iuris*, para fins de concessão da medida liminar pleiteada no caso em questão.

Presentes, pois, os requisitos necessários à concessão da tutela de urgência vindicada para o especial fim de manutenção do *status quo*, com a paralisação de todos os demais procedimentos atinentes à instalação e funcionamento do aludido escritório de representação do MP/RJ nesta capital.

⁷ Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Divulgação: 05 de fevereiro de 2016. Publicação: 10 de fevereiro de 2016. Ano 8, n. 1680, pg. 23.

⁸ Cf. Acórdão TCU 216-2007-Plenário e Decisão nº 89/2002-1ª Câmara.

III. Conclusão

Com essas considerações, **defiro** o pedido de **liminar** para **suspender** todos os atos administrativos relacionados à ocupação das salas comerciais 402 e 403 do Edifício Via Office, Bloco B, SAF/Sul, Quadra 2, Brasília/DF, adquiridas pelo Ministério Público do Rio de Janeiro em procedimento com dispensa de licitação, tais como de aquisição de bens móveis, de realização de obras de adaptação, de designação de membros e de servidores e de contratação de pessoal de apoio, até decisão final de mérito a ser proferida pelo Plenário deste Conselho Nacional do Ministério Público.

No mais, tendo em vista as peculiaridades do caso e a importância da matéria ora submetida à apreciação deste Conselho, determino:

a) a intimação das partes para ciência desta decisão e para que, querendo, complementem as informações trazidas aos autos, no prazo de 15 (quinze) dias;

b) a intimação dos outorgantes vendedores dos imóveis aludidos, Sr. Luiz Piauhylyno de Mello Monteiro Filho e Sra. Cristina Teixeira Piauhylyno Monteiro, para que tomem conhecimento do vertente procedimento e para que, também no prazo de 15 (quinze) dias, querendo, apresentem as informações que entenderem pertinentes;

c) a realização de avaliação dos imóveis pela Caixa Econômica Federal, tendo em vista a notória idoneidade desta instituição para realizar esse tipo de avaliação, oficiando-se, para tanto, a unidade competente para proceder ao ato.

Intimem-se com urgência. Publique-se.

Brasília-DF, 22 de novembro de 2016

(documento assinado por certificação digital)
FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA
Conselheiro Relator