



**Ministério Público de Pernambuco**

**C I D A D A N I A   E M   A Ç Ã O**  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

**Ref.**

**Procedimento Preparatório nº 3739910.**

**Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.**

**EXMO. SR. JUIZ DE DIREITO DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE PETROLINA (PE).**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, por seu Promotor de Justiça adiante assinado, com fundamento nos arts. 37, caput, e seu 4º, art. 129, inciso III, da Constituição Federal, art. 25, inciso IV, alíneas a e b, da Lei nº 8.625/93, e arts. 17 e 23 da Lei nº 8.666/92, vem perante V. Exa. Propor a presente:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA, com pedido liminar**, em face do:



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A E M A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

Ref.

**Procedimento Preparatório nº 3739910.**

**Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.**

**MUNICÍPIO DE PETROLINA**, pessoa jurídica, CNPJ/MF nº 10.358.190/0001-77, com sede na Avenida Guararapes, nº 2.114, centro, Petrolina (PE), e,

**AEC CENTRO DE CONTATOS S/A**, CNPJ nº 02.455.233/001-04, com endereço na Rua Espírito Santo, nº 871, 1º ao 5º, centro, Belo Horizonte (MG), pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir delineados:

## **DOS FATOS**

A 2ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania de Petrolina instaurou procedimento preparatório nº 3739910, Auto nº 2014/1471729, Número de Origem 07-004/2014, visando apurar a regularidade da doação do imóvel com área total de 7.767,50m<sup>2</sup> (sete mil setecentos e sessenta e sete e cinquenta metros quadrados), registrado sob matrícula nº 5868, no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Petrolina-PE, situado na área 01 da quadra O, do loteamento Cidade Jardim, em Petrolina – PE, com a finalidade de implantar, construir e instalar serviço de unidade de *Call Center* da empresa AeC Centro de Contatos S/A (fl. 02).

De acordo com os autos, o Prefeito do Município de Petrolina enviou Projeto de Lei nº 004/2014, de 06.02.2014, para efetivar a desafetação e doação direta à empresa AeC Centro de Contatos S/A destinada a garantir *à construção e instalação, totalmente às expensas da donatária, de uma edificação com o propósito de implantar e manter em operação na cidade de Petrolina, uma unidade de serviço de Call Center da Empresa A e C Centro de Contatos*, sob o argumento de garantir o estímulo econômico e geração de empregos em Petrolina (PE) (fls. 10-11).

Para dar uma aparência de legalidade à doação do imóvel público com encargos à empresa no Projeto de Lei nº 004/2014 constava seguinte redação:



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A E M A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

**Ref.**

**Procedimento Preparatório nº 3739910.**

**Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.**

(...).

*Art. 3º – Em contrapartida à doação realizada pelo Município, a empresa donatária obriga-se a cumprir as metas e compromissos firmados, por meio do Protocolo de Intenções.*

*§1º – Considerar-se-ão cumpridas as contrapartidas da AeC Centro de Contatos S/A quando a filial instalada no Município de Petrolina já tiver atingido no número de empregos diretos disposto no protocolo de intenções citado no caput; bem como quando se efetivar doação pra construção de creche com capacidade de atendimento de 120 (cento e vinte) crianças, cuja construção será realizada pelo município nas imediações do Site pela AeC Centro de Contatos S/A.*

(...). (fl. 10).

Ocorre que, no dia 1º de abril de 2014, dia da votação do projeto, por volta das 21h30min (fls. 59 e 61), os vereadores PÉRSIO ANTUNES DA SILVA, ALVORLANDE CRUZ e GERALDO FERREIRA DA SILVA subscreveram a emenda modificativa apresentada pela vereadora MARIA CRISTINA COSTA DE CARVALHO (fl. 35) e a alteraram no referido parágrafo primeiro:

(...).

*Art. 3º. Em contrapartida à doação realizada pelo Município, a empresa donatária obriga-se a cumprir as metas e compromissos firmados, por meio do Protocolo de Intenções.*

*§1º. Considerar-se-ão cumpridas as contrapartidas da AeC Centro de Contatos S/A quando a filial instalada no Município de Petrolina já tiver atingido no número de empregos diretos disposto no protocolo de intenções citado no caput; bem como quando se efetivar doação para construção de creche com capacidade de atendimento de 120 (cento e vinte) crianças, cuja*



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A E M A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

**Ref.**

**Procedimento Preparatório nº 3739910.**

**Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.**

*construção será realizada pelo Município nas imediações do Site pela AeC Centro de Contatos S/A.  
(...) (fl. 61).*

Ora Excelência, os vereadores que subscreveram (fl. 61) a emenda apresentada pela vereadora (fl. 35) e a alteraram, durante o transcurso da votação do Projeto de Lei nº 004/2014 (fl. 59), o que é vedado pelo Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de Petrolina, deram causa à nulidade do processo legislativo.

Na realidade, apesar de estar constando que os referidos vereadores subscreveram (fl. 58), o que ocorreu foi à apresentação de outra emenda modificativa sem observância do prazo regimental e durante a votação do projeto, porquanto a sessão iniciou às 18h15min (fl. 57) e a emenda, ou alteração da emenda, foi apresentada às 21h30min (fl. 59), e a emenda apresentada pela mencionada vereadora somente se referia ao parágrafo segundo, sem aditar ou modificar o parágrafo primeiro (fl. 35).

*Art. 3º - Acrescente-se ao art. 3º, o seguinte parágrafo, renumerando-se os demais:*

*§ 2º A doação a que se refere este artigo será efetivada no prazo máximo de 06 (seis) meses, contados da data em que for emitido o “Habite-se” da Construção do Site da filial da empresa em Petrolina (NR). (fl. 35).*

Deste modo, a redação final, aprovada pela Câmara dos Vereadores e sancionada pelo Prefeito de Petrolina resultando na Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, ficou desta forma:

(...).



**Ministério Público de Pernambuco**

**C I D A D A N I A   E M   A Ç Ã O**  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

Ref.

Procedimento Preparatório nº 3739910.

Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.

*Art. 3º. Em contrapartida à doação realizada pelo Município, a empresa donatária obriga-se a cumprir as metas e compromissos firmados, por meio do Protocolo de Intenções.*

*§1º – Considerar-se-ão cumpridas as contrapartidas da AeC Centro de Contatos S/A quando a filial instalada no Município de Petrolina **já tiver atingido no número de empregos diretos disposto no protocolo de intenções citado no caput; bem como quando se efetivar doação para construção de creche com capacidade de atendimento de 120 (cento e vinte) crianças, cuja construção será realizada pelo município nas imediações do Site pela AeC Centro de Contatos S/A.***

*§2º – A doação a que se refere este artigo será efetivada no prazo máximo de 06 (seis) meses, contados da data em que for emitido o “Habite-se” da Construção do Site da filial da empresa em Petrolina (negrito nosso) (fl. 62).*

Contudo, ao alterarem a emenda modificativa, ou melhor, apresentarem outra emenda, fora do prazo regimental e durante a votação do referido projeto, os vereadores deram causa à nulidade do processo legislativo e, conseqüentemente, à Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, é nula, não poderá produzir efeitos.

De acordo com o art. 3º da Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, a construção da creche será realizada pelo Município de Petrolina com recursos exclusivamente públicos, sem nenhuma contrapartida da empresa *AeC Centro de Contatos S/A* (fls. 62-63).

E não se alegue que no Protocolo de Intenções a empresa poderá se comprometer a construir a creche, haja vista que o protocolo de intenções apenas cumpre o contido na Lei Municipal.



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A E M A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

Ref.

Procedimento Preparatório nº 3739910.

Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.

E mais, compromisso não é obrigação, sobretudo porque *a Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, determinou a obrigação do Município de Petrolina em construir a creche, não se podendo reverter o imóvel caso a empresa não construa a referida creche.*

Entendimento esse reforçado pelo art. 4º, incisos V e VI, do mencionado diploma legal (fls. 62-63), que não prevê a reversão do imóvel ou revogação da doação caso a empresa não construa a creche, porquanto o parágrafo primeiro do art. 3º obriga o Município de Petrolina a construir a creche (fls. 62-63).

Conforme o art. 5º do referido diploma legal, as duas contrapartidas da empresa *AeC Centro de Contatos S/A* são ***a instalação da sua filial ou unidade em Petrolina e a geração de 2000 (dois mil) empregos diretos previstos no Protocolo de Intenções, sob pena de reversão do imóvel*** (fl. 63).

Ora Excelência, meras quimeras ou condições do mundo de Morfeu, a suprema ilusão dos sonhos, sobretudo que a expansão de uma empresa e a geração de empregos estão vinculadas diretamente à economia nacional.

Portanto, caso haja aumento da inflação ou mudança brusca no sistema financeiro e econômico será hipótese de caso fortuito ou força maior e a empresa *AeC Centro de Contatos* não poderá ser obrigada a devolver o imóvel que lhe foi presenteado pelo Poder Executivo com a chancela do Poder Legislativo.

Outrossim, a doação do imóvel público através da Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, à empresa *AeC Centro de Contatos* é uma doação direta e sem encargos, mormente que os “encargos” previstos (a construção do prédio para funcionamento do Call Center e a geração de 2000 (dois) mil empregos diretos), somente beneficiará a própria empresa (fls. 62-63).



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A E M A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

Ref.

Procedimento Preparatório nº 3739910.

Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.

Se é que se atingirá a meta dos 2000 (dois) mil empregos diretos uma vez que esse “encargo” depende da economia nacional e mundial e da saúde financeira da empresa, e caso ocorra mudança será caso fortuito ou força maior.

*O que se conclui é que a doação foi um presente exclusivo concedido pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo para a empresa AeC Centro de Contatos em detrimento ao interesse público.*

*É ainda de se estranhar a doação realizada em benefício da empresa AeC Centro de Contatos, haja vista que o procedimento regular do Poder Executivo Municipal em relação aos imóveis públicos é a sua venda (fls. 66-75). Estranha-se a mudança de atitude.*

Inclusive é praxe do Poder Executivo Municipal negar doações às entidades sociais e filantrópicas, sob o argumento da necessidade de vender os imóveis públicos municipais.

Destaque-se que o Município doou, sem encargos ou com encargos fantasiosos, o imóvel público municipal com área total de 7.767, 50m<sup>2</sup> (sete mil, setecentos e sessenta e sete e cinquenta metros quadrados), registrado sob a matrícula nº 5868, no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Petrolina (PE), situada na área 01 da quadra O, do loteamento Cidade Jardim, Petrolina (PE), à empresa A & C Centro de Contatos S/A, através da Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, cujos “encargos” da empresa são: 1) a construção do prédio para funcionamento do Call Center; 2) a geração de 2000 (dois) mil empregos diretos (fls. 62-63).

E conforme a Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, **os encargos reais** do Município de Petrolina são: 1) doar o imóvel acima descrito; 2) construir a creche nas proximidades do Site da empresa A & C Centro de Contatos S/A.



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A E M A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

Ref.

Procedimento Preparatório nº 3739910.

Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.

E mais a construção da creche realizada pelo Município ainda vai beneficiar direta e indiretamente à empresa *A & C Centro de Contatos S/A*, porquanto seus funcionários irão deixar os filhos na referida creche.

Ao final, a Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, concedeu um verdadeiro presente à empresa *A & C Centro de Contatos S/A* em detrimento ao Erário e ao interesse público.

## **DO DIREITO**

O Prefeito Municipal através do Projeto de Lei nº 004/2014, de 06.02.2014 (fls. 26-30), que resultou na Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014 (fls. 62-63), entendeu que deveria doar, ou melhor presentear, o bem público imóvel a uma sociedade empresarial privada. Ultrapassada esta fase de avaliação de decisão, apesar de ser *procedimento regular do Poder Executivo Municipal em relação aos imóveis públicos a sua venda (fls. 66-75)*, a operacionalização da vontade administrativa é totalmente vinculada, adstrita às exigências legais, primordialmente à Lei de Licitações.

E é nesta vinculação que há a vedação do negócio jurídico concretizado pela lei autorizadora.

Além disso, a instituição beneficiada com a doação, segunda ré, é uma pessoa jurídica de direito privado, com fins lucrativos e, em nenhuma das hipóteses previstas na Lei nº 8.666/93 poderia ser agraciada com imóvel público através de doação direta, conforme adiante ficará demonstrado.

No que concerne à alienação, dentre outras hipóteses, de bens móveis ou imóveis públicos, a Constituição Federal prescreve que:



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A E M A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

Ref.

Procedimento Preparatório nº 3739910.

Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.

(...).

*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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)*

(...).

*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. (Regulamento).*

(...).

No caso sub judice, a Administração Pública doou o imóvel público a uma empresa privada sem observar o interesse público e a obrigatoriedade do processo licitatório.

Para as alienações dos imóveis públicos a Administração Pública é vinculada, após a devida autorização legislativa específica, primordialmente à Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93).

Determina a Lei nº 8.666/93 que:

(...)



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A   E M   A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

Ref.

Procedimento Preparatório nº 3739910.

Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.

*Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)*

(...).

*Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:*

*I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:*

(...).

Desse modo, conforme o art. 17, para alienação, incluindo a doação, de imóvel público deve-se observar os seguintes requisitos: a) interesse público devidamente justificado; b) lei autorizativa; c) prévia avaliação do bem; d) licitação na modalidade de concorrência, dispensada nos casos expressos nas alíneas relacionadas no referido dispositivo.

Para Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª edição, Dialética, p. 215, compreende-se na expressão alienação:



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A   E M   A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

Ref.

Procedimento Preparatório nº 3739910.

Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.

*O art. 17 concentra as normas da Lei nº 8.666 atinentes à alienação de bens e direitos por parte da Administração Pública. A expressão “alienação” é utilizada numa acepção ampla. Compreende tanto a alienação no sentido próprio e técnico como também outros institutos que possibilitam a outro sujeito o uso e fruição parcial ou temporária de bens e de direitos de titularidade da Administração Pública.*

Consoante restou demonstrado pelo procedimento preparatório e o acima expandido, a Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, autorizou a **doação** do imóvel público à empresa *A & C Centro de Contatos S/A* em detrimento ao Erário e ao interesse público.

*Ora Excelência, afirmar que construir o prédio para funcionamento do Call Center e gerar de 2000 (dois) mil empregos diretos são encargos na acepção da Lei nº 8.666/93 é acreditar em quimeras, mitos e contos.*

*Os verdadeiros encargos são suportados pelo Município que se constituíram em doar o imóvel e construir a creche nas proximidades do Site da empresa *A & C Centro de Contatos S/A*.*

*Portanto, a Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, é um verdadeiro ardil para dar aparência ao que se constituiu na realidade em doação sem encargos, porquanto não há encargos para a empresa *A & C Centro de Contatos S/A*.*

E as doações diretas sem encargos às empresas particulares são vedadas pela Lei nº 8.666/93, somente sendo autorizadas para órgão ou entidade da administração pública, nos termos da alínea b, do inciso I, do art. 17, da Lei nº 8.666/93.



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A E M A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

**Ref.**

**Procedimento Preparatório nº 3739910.**

**Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.**

Não poderia o Poder Executivo, com a chancela do Poder Legislativo, ter doado diretamente sem encargos o imóvel público à empresa.

Ademais, tratando-se de doação de imóvel com encargo determina o parágrafo quarto do art. 17 da Lei nº 8.666/93 que deverá ser licitada, e os encargos deverão constar no instrumento, com prazo de cumprimento e cláusula de reversão.

Assim, a doação com encargo, além dos requisitos acima mencionados, *deverá ser precedida de licitação* podendo ser dispensada a licitação no caso de justificativa devidamente motivada, sendo que o instrumento contratual deverá conter, encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato (artigo 17, § 4º da Lei nº 8.666/93).

*In casu*, inexistente processo licitatório em qualquer modalidade, simplesmente os agentes públicos presentearam ou doaram diretamente o imóvel a uma empresa privada.

Como primordial para se proceder às alienações dos imóveis públicos, dentre elas a doação com ou sem encargos, é imprescindível verificar a presença do interesse público.

Importante trazer à colação o entendimento de J. U. Jacoby Fernandes sobre interesse público, que deve ser defendido pela Administração Pública.

*O interesse público, portanto, é a finalidade precípua da Administração Pública, decorrendo daí que todo ato de gestão visa o interesse público imediato ou mediato, sob pena de anulação, por via judicial ou administrativa. O interesse público encontra na lei uma das suas principais fontes, vez que essa não deixa de ser um instrumento da vontade coletiva que alcança o patamar de normatização; se o interesse público é um objetivo da coletividade vista como um todo, vários outros princípios decorrem desse*



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A   E M   A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

Ref.

Procedimento Preparatório nº 3739910.

Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.

*postulado, como a “transparência” ou publicidade que devem estar presentes na elaboração e execução das normas; impessoalidade, pois a atividade administrativa não pode estar dirigida à satisfação do interesse particular. Ao erigir o interesse público como um dos requisitos gerais da alienação dos bens da Administração, o legislador nada mais fez do que enfatizar o alicerce fundamental de toda atividade administrativa. (Contratação Direta sem Licitação, 7ª Edição, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2008, p. 231).*

Oportuno ressaltar o conceito de interesse público dado por José Menezes Vigliar, de forma inteligível e didática:

*Assim é que se propõe, modernamente, que o interesse público constitua noção inseparável do interesse da coletividade como um todo e não apenas o do Estado, enquanto centro de direitos e obrigações. (VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Ação Civil Pública, 3ª Ed., São Paulo: Atlas, 1999, p. 39).*

No caso em apreço, inadmissível que a doação prevaleça ao arrepio da devida e eficaz justificativa do interesse público, caracterizando, deste modo, apenas a defesa do interesse estritamente particular.

Qual o interesse público espelhado na doação do imóvel público à empresa privada?

Ao cotejar os encargos do Município com os benefícios da empresa, constata-se que a Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, resguardou exclusivamente o interesse privado da empresa *A & C Centro de Contatos S/A*.



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A E M A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

**Ref.**

**Procedimento Preparatório nº 3739910.**

**Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.**

O Município de Petrolina é obrigado a doar o imóvel e a construir a creche nas proximidades do Site da empresa *A & C Centro de Contatos S/A*. É esse o interesse público resguardado pela Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014?

Por que obrigar o Município de Petrolina a construir a creche próxima à empresa? Para assegurar o interesse público ou o interesse particular da empresa?

A conclusão lógica é que a creche vai beneficiar direta e indiretamente a empresa *A & C Centro de Contatos S/A*, mormente que a unidade será construída, caso o Poder Judiciário quede inerte ou ratifique a doação ilegal, nas proximidades do Site da segunda ré.

Conforme a Lei nº 8.666/93 doação com encargos não resulta que o Erário assumira os encargos, mas que o donatário assumira os encargos.

*In casu*, o Município de Petrolina assumiu os encargos e a empresa foi presenteadada com os benefícios.

Onde está o interesse público na doação? Somente gerar 2000 (dois mil) empregos diretos? Qual garantia real, não imaginária, de que os 2000 (dois mil) empregos diretos serão gerados?

A doação vergastada está inquinada de vício insanável por não assegurar qualquer benefício à coletividade, havendo, assim, desvio de finalidade.

Dessarte, não restou evidenciado, na edição da Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, o interesse público, pressuposto de validade do ato perpetrado pela Administração Pública.



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A E M A Ç Ã O  
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Ref.

Procedimento Preparatório nº 3739910.

Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.

Por fim, cumpre acrescentar que o interesse público não há de ser subjugado pelos critérios da oportunidade e conveniência. Não se trata de mera exemplificação, mas, sim, de observância obrigatória em casos tais.

De igual modo, Lúcia Valle Figueiredo ensina que *é ledó engano afirmar que interesse público, conveniência e oportunidade são palavras abrangentes de qualquer conteúdo. Os conceitos têm núcleos semânticos. Destarte, a razoabilidade e a boa-fé deverão informar toda e qualquer interpretação. Trazemos a contexto de noção de interesse público dada por Philippo Satta: Interesse público não pode, pois, constituir-se em noção genérica, como se tratasse de interesse de qualquer sujeito, qualificado pela natureza pública deste; ao contrário, designa um interesse enquanto objeto de previsão normativa, portanto disciplinado por uma norma, no âmbito da qual e das quais a Administração deve prover.*

Desse modo, torna-se obrigatória a observância do interesse público nas alienações e doações, e, no caso em tela não houve o interesse público.

Igualmente, a Administração Pública Municipal também não observou outro requisito para a alienação ou doação do bem imóvel público, *a obrigatoriedade de processo licitatório na modalidade de concorrência*, conforme determina o inciso I do art. 17 e o seu parágrafo quarto da Lei nº 8.666/93.

Não poderia o Município de Petrolina doar o imóvel acima descrito, mas deveria realizar licitação na modalidade concorrência.

E mesmo que se entendesse, o que seria um absurdo, que construir o prédio para funcionamento do Call Center e gerar 2000 (dois) mil empregos diretos poderiam se constituir em “encargos” para a empresa *A & C Centro de Contatos S/A*, o procedimento licitatório também é obrigatório, consoante previsto no art. 17, § 4º, e art. 26, da Lei nº 8.666/93.



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A E M A Ç Ã O  
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Ref.

Procedimento Preparatório nº 3739910.

Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.

Colige-se dos documentos acostados que a Administração Pública Municipal não adotou o procedimento legal licitatório para a doação de bem público imóvel, relegando o caminho que garantiria ao Município melhores resultados ao dispor de seu patrimônio e, sobretudo, que beneficiasse a coletividade.

Ivan Barbosa Rolim e Marco Tulio Bottino apregoam que a alienação de bem público deve observar as seguintes regras:

*a) qualquer bem da Administração Pública, ante de alienado, precisa ser avaliado ...; b) o interesse público na alienação precisará estar sempre justificado nos autos do processo administrativo respectivo; c) se o bem for imóvel, exigirá lei específica autorizando a alienação; d) a alienação de imóveis precisará ser licitada, a menos que se trate de qualquer das operações previstas nas alíneas “a” a “f” do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666/93... (Manual Prático das Licitações, Saraiva, SP).*

Odete Medauar assevera que *a alienação de bens imóveis dependerá de autorização do legislativo correspondente, de avaliação prévia e de concorrência. É dispensada a licitação em caso de doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração (Direito Administrativo Moderno, RT, São Paulo).*

Por sua vez, José dos Santos Carvalho Filho leciona que: *A Administração pode fazer doação de bens públicos, mas tal possibilidade deve ser tida como excepcional e atender a interesse público cumpridamente demonstrado. Qualquer violação a tais pressupostos espelha conduta ilegal e dilapidatória do patrimônio público. São requisitos da doação de bens públicos: autorização legal, avaliação prévia e interesse público justificado. A licitação, levando em conta a existência de interesse social da doação, será dispensável.*



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A   E M   A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

**Ref.**

**Procedimento Preparatório nº 3739910.**

**Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.**

Para a doação à empresa privada há obrigatoriedade em observar o procedimento licitatório, mas não houve nenhum procedimento licitatório, apenas doação direta sem encargos ou com “encargos” meramente imaginários.

Dessarte, sendo a segunda requerida uma empresa privada e com a finalidade de lucro, indispensável se torna a realização de licitação, buscando o ente público melhor resultado na contrapartida oferecida, recompensando o desfalque do patrimônio público, garantindo ainda aos eventuais interessados tratamento isonômico.

Conforme o procedimento investigatório, não houve interesse público, apenas encargos para o Município assumir visando beneficiar a empresa, não houve licitação em nenhuma de suas modalidades, desrespeitando-se o art. 37, caput, inciso XXI, da Constituição Federal, e art. 17 da Lei nº 8.666/93.

Sem a observância dos dispositivos constitucionais e legais, resulta a referida doação em benesse imerecida, devendo, portanto, ser coibida pelo Poder Judiciário mediante o provimento jurisdicional necessário, restabelecendo o Patrimônio Público.

Necessário esclarecer que na Administração Pública os bens e os interesses não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador, sendo dever gerenciá-los nos termos da finalidade legal e que estão adstritos.

Tanto a ausência do interesse público quanto à ausência de procedimento de licitação, conforme preconizam o art. 17 e o art. 3º da Lei nº 8.666/93, transcritos acima, ferem os princípios constitucionais que gerem a Administração Pública, estabelecidos como norte para todos os administradores públicos municipais, estaduais e federais.



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A E M A Ç Ã O  
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Ref.

Procedimento Preparatório nº 3739910.

Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.

O princípio da legalidade explicita a subordinação da atividade administrativa à lei e surge como decorrência natural da indisponibilidade do interesse público.

Ensina Hely Lopes Meirelles que: *A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso*. Assinala, ainda que: *“A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza (Direito Administrativo, 1997, p. 82).*

O princípio da isonomia firma a tese de que a Administração Pública não pode desenvolver qualquer espécie de favoritismo ou desvalia em proveito ou detrimento de alguém. Há de agir com obediência ao princípio da impessoalidade.

Assim, a Administração Pública não pode distribuir como benesses as vantagens econômicas dos negócios em que venha a intervir, bem como, os cargos e empregos em seus vários órgãos. Exatamente porque nenhum destes bens tem o cunho de propriedade particular, utilizável ao alvedrio do titular, a Administração, que gere negócios de terceiros, da coletividade, é compelida a dispensar tratamento competitivo e equitativo a todo administrado.

A exigência de licitação para a realização de negócios com os particulares não traduz apenas o desejo estatal de obter o melhor produto ou serviço com menores ônus. Implica, também, a obrigação de oferecer aos particulares, que se dispõem a fornecer o bem ou o serviço, a oportunidade de disputar em igualdade de condições.



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A   E M   A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

**Ref.**

**Procedimento Preparatório nº 3739910.**

**Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.**

Portanto, a doação do imóvel com área total de 7.767,50m<sup>2</sup> (sete mil setecentos e sessenta e sete e cinquenta metros quadrados), registrado sob matrícula nº 5868, no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Petrolina-PE, situado na área 01 da quadra O, do loteamento Cidade Jardim, em Petrolina – PE, com a finalidade de implantar, construir e instalar serviço de unidade de *Call Center* da empresa AeC Centro de Contatos S/A, está inquinada de vícios insanáveis por não terem sido observados os ditames legais e constitucionais.

Ora Excelência, não se poderia sequer aventar um absurdo jurídico engendrado na Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, com a finalidade exclusivamente de beneficiar uma empresa privada em prejuízo ao Erário e ao interesse público.

Portanto, emerge dos autos que a Administração Pública Municipal não adotou o procedimento legal para doação direta de bem público imóvel à empresa particular, relegando o caminho que garantia ao Município melhores resultados ao dispor de seu patrimônio e, sobretudo, que beneficiasse à coletividade.

Não se pode perder de vista, ainda, que a doação do referido imóvel à segunda requerida ocorreu em período eleitoral, sendo vedada a doação de quaisquer bens públicos, valores ou benefícios no ano eleitoral (1º de janeiro a 31 de dezembro), salvo nos casos de calamidade pública, estado de emergência ou inseridos em programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior (art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997).

No dia 05 de outubro de 2014 teremos as eleições estaduais (governadores e deputados estaduais) e federal (presidente, senadores e deputados federais).

Portanto, não poderia o Município doar o imóvel público no período eleitoral através da Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014 (fls. 62-63).



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A   E M   A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

**Ref.**

**Procedimento Preparatório nº 3739910.**

**Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.**

Ademais saltam aos olhos que o Município através da Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, afrontou a competência constitucional legislando sobre matéria exclusivamente afeta à União Federal, ou seja, legislou sobre normas de licitação, o que é vedado por norma constitucional prevista no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*(...).*

*XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#).*

Ora Excelência, ao autorizar a doação da forma como está exposta na Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, o Município legislou sobre matéria de competência exclusiva da União (doação direta sem encargos ou com encargos imaginários e sem processo licitatório), contrariando o disposto no art. 17, I, § 4º, e art. 26, da Lei nº 8.666/93, bem como o art. 37, XXI, e art. 22, XXVII, da Constituição Federal.

Não poderia o Município conceder uma doação direta sem encargos ou com encargos imaginários e sem processo licitatório a uma entidade privada com finalidade de lucro cujos encargos são exclusivamente suportados pelo ente público, e não poderia doar imóvel público mesmo com encargos sem observar o disposto no art. 17, I, § 4º, e art. 26, da Lei nº 8.666/93, sem observar o interesse público e o procedimento licitatório, estando patente a inconstitucionalidade e a incompatibilidade da Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014.



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A E M A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

Ref.

Procedimento Preparatório nº 3739910.

Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.

Nas ações civis públicas é cabível o controle difuso da constitucionalidade das leis municipais em face da Constituição Federal, realizado incidenter tantum por juiz e Tribunal ao apreciar e julgar uma lide em concreto.

No caso em testilha, trata-se de lei municipal de efeito concreto, sem densidade jurídico-material, tendo em vista que a Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, desafeta área pública para doação à segunda demandada, não constituindo, assim, norma de caráter genérico.

Por conseguinte, cabível o controle difuso da constitucionalidade da Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, por estar em afronta à norma da Carta Magna.

Destaque-se que a presente ação civil pública não trata tão somente de declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, mas **o pedido principal incide em suspender ou anular a doação e seus efeitos por não terem sido observadas as legislações municipal e estadual.**

## **DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

É cediço que a Constituição Federal de 1988 expressamente previu como função institucional do Ministério Público a instauração do inquérito civil para a defesa de interesse e direitos que afetam à sociedade de forma relevante, sendo-lhe outorgado, igualmente, o exercício de outras funções compatíveis com a sua finalidade.

Assim, a legitimidade ativa *ad causam* do Ministério Público é inafastável e decorrente do disposto no art. 129, III, da Constituição Federal, repetido na Constituição do Estado de Pernambuco, bem como, do disposto no art. 25, IV, b, da Lei nº 8.625/93 e art. 5º, 1º, da Lei nº 7.347/85, *in verbis*:



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A   E M   A Ç Ã O  
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Ref.

Procedimento Preparatório nº 3739910.

Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.

*Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:*

*(...).*

*III - promover o 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.*

*(...).*

*Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:*

*(...).*

*IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:*

*a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;*

*b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;*

*(...).*

*Art. 4º. - Além de outras funções constitucionais e legais, incumbe ao Ministério Público:*

*(...).*

*IV – promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei, para:*

*(...).*

*b) anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais, ou de entidades privadas de que*



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A   E M   A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

Ref.

Procedimento Preparatório nº 3739910.

Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.

*participem* (Lei Complementar Estadual nº 12, de 27.12.1994, Lei Orgânica Estadual do Ministério Público do Estado de Pernambuco).

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO - LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO - INDISPONIBILIDADE DE BENS. I - "O Ministério Público possui legitimidade ativa para propor ação civil pública visando o ressarcimento de danos causados ao patrimônio público por prefeito municipal." (REsp 159231/Humberto) II - A indisponibilidade patrimonial, na ação civil pública para ressarcimento de dano ao Erário deve atingir bens na medida em que bastam à garantia da indenização. (STJ - REsp 226.863/GO, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/03/2000, DJ 04/09/2000, p. 123).*

*PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. DANO AO ERÁRIO. 1. O artigo 129 da Constituição Federal estabeleceu que o Ministério Público tem legitimidade ativa ad causam para propor ação civil pública com o objetivo de ser resguardado o patrimônio público. Tal dispositivo constitucional ainda o legitima para a proteção de outros interesses difusos e coletivos, entre os quais se inclui, ante o interesse difuso na sua preservação, a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa. 2. A ação civil pública é o meio adequado para o ressarcimento de danos ao erário, tendo o Ministério Público legitimidade para propô-la. 3. Recurso especial provido. (STJ - REsp 422.729/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/03/2005, DJ 30/05/2005, p. 273).*



**Ministério Público de Pernambuco**

C I D A D A N I A E M A Ç Ã O  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

Ref.

Procedimento Preparatório nº 3739910.

Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.

Desta forma, resta patente a legitimidade do Ministério Público na Defesa do Patrimônio Público.

### **DO PEDIDO LIMINAR**

Requer a concessão de liminar, *após a oitiva do representante* judicial do ente público em 72 horas (art. 2º, da lei 8.437/92), com fulcro no art. 12 da Lei nº 7.347/85, pois a ocorrência da ilegalidade detectada no procedimento preparatório deve ser contida de imediato, ***para que se impeça a doação em definitivo ou que a segunda demandada utilize o imóvel como garantia de qualquer tipo de negócio jurídico, por exemplo, empréstimo, dívida, etc.***, o que acarretaria maiores prejuízos para o patrimônio do Município e para o Erário, e não se tornem irreversíveis os danos causados.

O *fumus boni iuris* está caracterizado através das razões de direito já invocadas e pelos documentos presentes nos autos comprovando a doação ilegal do referido imóvel, sendo despendendo copiá-los novamente nesta parte.

O *periculum in mora* está presente, diante da natural demora de tramitação de uma ação, que poderá trazer danos irreversíveis, já que a segunda demandada poderá utilizar o imóvel público em garantia ou realizar atos que inviabilize os pedidos finais, o que provocaria maiores danos ao Erário e dificultaria o retorno do bem em apreço ao patrimônio do Município e constituir assaque à ordem pública com a possibilidade de lesão aos interesses de terceiros de boa-fé.

Por conseguinte, o Ministério Público requer a concessão da liminar consistente em:



**Ministério Público de Pernambuco**

**C I D A D A N I A E M A Ç Ã O**  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

Ref.

Procedimento Preparatório nº 3739910.

Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.

*1) determinar aos demandados suspenderem todos os atos consequentes da doação impugnada e se abstenham de utilizar o imóvel em garantia de empréstimo, dívida ou qualquer ato similar ou de qualquer natureza sobre o imóvel, sob pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por dia, a ser recolhida para o fundo a que se refere o artigo 13, da Lei nº 7.347/85, comunicando-se o Cartório de Imóveis de Petrolina;*

*2) determinar aos demandados que se abstenham de realizar qualquer obra ou paralise qualquer eventual obra já em andamento, sob pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por dia, a ser recolhida para o fundo a que se refere o artigo 13, da Lei nº 7.347/85.*

## **DOS PEDIDOS FINAIS**

*Ex positis*, requer o Ministério Público:

1. As citações por mandados dos requeridos, nas pessoas dos seus representantes legais, indicados na capa da presente, para, querendo, contestarem a ação, no prazo legal, *permitindo-se ao Oficial de Justiça utilizar-se da exceção prevista no art. 172, § 2º do Código de Processo Civil*;

2. A *concessão da medida liminar* pleiteada até decisão do *meritum causae*, tendo em vista a presença dos princípios permissivos e a autorização constante do art. 12 da Lei nº 7.347/85, cominando-se multas nos valores acima indicados por dia de descumprimento da decisão *in limine* por cada pedido;

3. Que seja julgado procedente o pedido constante da presente ação, *declarando-se a suspensão ou a nulidade da doação do referido imóvel e seu retorno ao patrimônio do Município de Petrolina*;



**Ministério Público de Pernambuco**

**C I D A D A N I A   E M   A Ç Ã O**  
**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DE PETROLINA**

**Ref.**

**Procedimento Preparatório nº 3739910.**

**Auto nº 2014/1471729 NO 07-004/2014.**

4. Que seja declarada, de forma incidental, a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, 3º e 5º da Lei Municipal nº 2.621, de 16.04.2014, através do controle difuso, deixando de produzir efeitos no caso concreto.

Requer, finalmente, provar o alegado por todos os meios de provas admissíveis em direito, pleiteando desde já, a juntada dos documentos anexos.

Dá-se à causa o valor de R\$ 2.990.487,50 (dois milhões, novecentos e noventa mil e quatrocentos e oitenta e sete reais e cinquenta centavos), isento o Ministério Público de custas, emolumentos e outros encargos (art. 18 da Lei nº 7.347/85).

Petrolina (PE), 26 de maio de 2014.

Lauriney Reis Lopes

Promotor de Justiça