



**PODER JUDICIÁRIO**  
**Comarca de Campinorte**  
**Estado de Goiás**  
**Vara Judicial**

**Processo: 5288064-65.2020.8.09.0170**  
**Natureza: Ação Popular ( L.E. )**  
**Polo Ativo: Lauanda Peixoto Guimaraes**  
**Polo Passivo: Município De Alto Horizonte**

**DECISÃO**

Trata-se de ação popular com pedido liminar ajuizada por **LAUANDA PEIXOTO GUIMARÃES** em face do **MUNICÍPIO DE ALTO HORIZONTE, LUIZ BORGES DA CRUZ, KEYHTYENE CARDOSO MILAGRE OLIVEIRA, COMARQUES CONSTRUTORA E ARQUITETURA e CAMPOS & VALENTE CONSTRUTORA LTDA**, objetivando a suspensão da execução do contrato celebrado entre o Município de Alto Horizonte e a empresa Campos & Valente Construtora LTDA., e, conseqüentemente, a sua nulidade.

Aduz, em síntese, que em 18.05.2020 o município divulgou a construção de um hospital, sendo assim, a autora realizou pesquisa junto ao Portal da Transparência local, não localizando qualquer documento relativo à referida intenção de contratação.

Relata, ainda, que após a divulgação da intenção de realizar a obra a municipalidade celebrou contrato com a empresa COMARQUES CONSTRUTORA E ARQUITETURA – no valor de R\$ 76.103,20, via dispensa de licitação, para elaboração do projeto de arquitetura do hospital.

Ressalta que o referido projeto arquitetônico foi cadastrado no CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo) no dia 05/09/2019, muito antes da contratação da empresa (29/05/2020), ocorrendo, ainda, uma retificação do projeto, em 17/04/2020.

Acrescenta que a empresa de arquitetura contratada fez solicitação, junto a 11º Companhia Independente de Bombeiros Militar, para análise de projeto do referido hospital em 22/04/2020, ou seja, 15 (quinze) dias antes de ser contratada para a prestação dos serviços de elaboração do projeto de arquitetura.

Informa que foi contratada para a execução da obra a empresa CAMPOS e VALENTE CONSTRUTORA LTDA, e que a referida execução teve início em 29/05/2020, constando, inclusive, com divulgação em redes sociais, sem haver qualquer informação referente a formalização da contratação. Alude, também, a inexistência de informações no Portal da Transparência do Município de Alto Horizonte/GO sobre o empenho ou contrato.

Elenca que a referida obra, além de haver iniciado antes da obtenção do alvará de autorização do Corpo de Bombeiros, está sendo construída em terreno pertencente ao Estado de Goiás.

Requer, liminarmente, a tutela de urgência para que seja suspensa a execução do

Valor: R\$ 1.000,00 | Classificador: DECISÃO - TUTELA ANTECIPADA  
Ação Popular ( L.E. )  
CAMPINORTE - VARA DAS FAZENDAS PÚBLICAS  
Usuário: - Data: 13/08/2020 13:18:24



contrato celebrado entre o Município de Alto Horizonte e a empresa CAMPOS & VALENTE CONSTRUTORA LTDA, que tem por objeto a execução de obras de construção de obras do novo hospital, estando inclusos: a execução da obra, a medição, liquidação e qualquer pagamento relativo ao objeto em comento, bem como a suspensão da execução do contrato celebrado com a empresa COMARQUES CONSTRUTORA E ARQUITETURA, alegando estarem demonstrados o fumus boni juris e o periculum in mora.

No mérito pugna pela confirmação da liminar, bem como a declaração de nulidade de todos os atos administrativos relativos à construção do novo hospital, entre eles os contratos firmados entre o Município e as empresas CAMPOS & VALENTE CONSTRUTORA LTDA e COMARQUES CONSTRUTORA E ARQUITETURA.

A inicial está acompanhada de documentos, acostados em evento 1.2/1.7.

Intimado o Município de Alto Horizonte, um dos requeridos (evento 4), manifestou-se, alegando que para configurar fraude contratual ou à licitação é necessária a existência de dolo na conduta, o que não é possível vislumbrar na situação em tela, pois as condutas adotadas pelo ente municipal foram pautadas na boa-fé.

Expõe que a contratação de empresa para a elaboração de projetos arquitetônicos preliminares teve por fundamento o fato que o município, contando com quase 30 (trinta) anos de emancipação, não dispõe até a presente data de um hospital municipal para o atendimento da população.

Alude que em 22/04/2020 apresentou o projeto para análise do Corpo de Bombeiros, contudo, este ainda não concluiu a análise, não podendo a desídia ser imputada à Prefeitura Municipal. Ademais, que a obrigatoriedade de prévio alvará do Corpo de Bombeiros se dá para o funcionamento, e não para o início das obras.

Assevera que não obstante a titularidade documental da área de construção do hospital em comento ser do Estado de Goiás, esta já foi direcionada para doação, pendendo apenas de formalidade específica, qual seja a manifestação do Comando da Polícia Militar.

Afirma que a Prefeitura utiliza o terreno desde o ano de 1997, e acrescenta que a legitimidade para impugnar a construção caberia apenas ao proprietário, o que não é o caso dos autos.

Verbera que a situação pandêmica ocasionada pelo vírus SARS-CoV-2 justifica a medida extrema, bem como que a paralisação das obras certamente ocasionará a movimentação da máquina do Judiciário, com vista a obtenção de leitos de UTI, como se verificou em outras unidades da federação, a exemplo do Amazonas.

Pleiteia, por fim, o indeferimento da liminar pleiteada.

Os documentos que acompanham a manifestação do Município de Alto Horizonte estão acostados em eventos 7.2/7.12.

Em evento 9 a parte autora aduz que a manifestação do Município ocorreu intempestivamente.

Instado previamente, o Ministério Público manifestou pela concessão da liminar pretendida, aduzindo que estão presentes os requisitos do art. 300 do CPC, quais sejam, a probabilidade do direito alegado, e o perigo de dano, sobretudo por ficou demonstrado que o Município tinha intenção de construir um hospital municipal ainda no ano de 2019, e estaria



utilizando a situação de calamidade em saúde pública atual para promover ilegal dispensa de licitação, desobedecendo à recomendação do Parquet, que estabelecia critérios claros para contratações excepcionais no período da Pandemia de Covid-19.

### **É o relatório. Decido.**

Inicialmente, a Ação Popular, instituída no artigo 5º, inciso LXXIII, da Carta Constitucional e regulada pela Lei n. 4.717, de 29/06/1965, configura instrumento de defesa de interesse e, sobretudo, do patrimônio público.

Nesse tipo de demanda, o pedido deve ser fundamentado em causa jurídica expressa determinante de nulidade ou de anulabilidade de um ato administrativo (art. 1º, da Lei 4.717/65).

No polo passivo exige-se a presença de um cidadão brasileiro, assim entendimento qualquer pessoa que esteja no gozo dos direitos políticos, o que pode ser demonstrado pela apresentação do título de eleitor.

Portanto, observado que a requerente tem legitimidade para propor a demanda, e que esta necessariamente visa a anulação de ato supostamente ilegal, a inicial deve ser recebida, e processada a ação popular, nos termos da lei de regência.

Assim, mister se faz verificar o preenchimento dos requisitos para a concessão da liminar pretendida.

Sobre a possibilidade de tutela de urgência em ação popular, reza o art. 5º, § 4º da Lei nº 4.717/1965 que: “Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado”. Nessa linha, se verificados os requisitos legais, possível a suspensão imediata da execução dos contratos, tal qual pleiteado pela requerente na exordial.

Não havendo tratamento específico quanto aos requisitos na Lei de Ação Popular, aplica-se à análise da tutela de urgência a regra do art. 300 do CPC, ou seja, a concessão de liminar depende da presença de elementos que permitam afirmar pela probabilidade do direito, perigo de dano e reversibilidade da medida.

Quanto à probabilidade do direito, este requisito tem clara inspiração naquele que era previsto no art. 273 do CPC de 1973 e conhecido como a “prova inequívoca que conduza à verossimilhança das alegações”. Isso porque, para verificar se a tese e o direito alegado pela parte que busca a tutela de urgência é “provável”, é necessário analisar os elementos probatórios que autor já traz com a exordial, e os demais já apresentados nos autos, e a partir destes elementos, inferir se são verossímeis ou não, se aparentam verdadeiras ou não, as teses levantadas, fazendo um cotejo com as normas de direito que regulamentam a questão de urgência deduzida em Juízo.

Da análise da prova documental, já apresentada com a exordial e manifestação do Município, nota-se cópias do(a)s: 1) Solicitação da Gestora interina do Fundo Municipal de Saúde para dispensa da licitação para construção do Hospital Municipal (evento 7.10 – página 248/251); 2) Decreto Municipal 206/2020 - nomeando servidores para comissão de licitação (evento 7.11 - página 263/265); 3) Lei 774/2020 – autorizando o Chefe do Poder Executivo Municipal a dispensar a licitação para construção do Hospital Municipal (evento 7.11 – página 291); 4) Ata da Sessão para contratação da empresa que efetuará a construção do Hospital (evento 7.12 – página 292/293); 5) Parecer Jurídico quanto a contratação (evento 7.12 – página 295/302); 6) Despacho final do procedimento de dispensa de licitação (evento 7.12 – página 305/306); 7) Contrato entabulado entre a empresa Campos & Valente Construtora LTDA e o Município de Alto Horizonte (evento 7.12 – página 307/315); 8) Ordem de serviço (evento 7.12 –

página 318); Nota de empenho (evento 7.12 – página 319); 9) Registro de Responsabilidade Técnica (evento 1.2 – página 32).

A priori, no que pertine a contratação de prestadores de serviços por um ente federativo, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) preceitua em seu art. 37, XXI que:

“Art. 37 [...] 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.”

Assim, infere-se que toda e qualquer obra a ser realizada pelo Poder Público deve ser precedida de ato licitatório, salvo em raríssimas exceções, previstas em Lei, especialmente quando não há possibilidade de concorrência (hipóteses de inexigibilidade de licitação) e nas situações de urgência, que permitem a dispensa do procedimento licitatório prévio.

Especificamente em relação à situação de calamidade em saúde pública, decorrente da disseminação da Covid-19, a partir da vírus SARS-CoV-2,, fora sancionada a Lei 13.979/2020 (de 06/02/2020), autorizando a dispensa de licitação em casos específica e efetivamente ligados ao tratamento e medidas de contenção da proliferação da doença.

A respeito, vejamos o que preceitua o art. 4º, da referida norma: “É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.”

Desta maneira, diante dos fatos articulados pela parte autora e dos dispositivos mencionados, necessário verificar se nas duas contratações (serviços de elaboração do projeto de arquitetura e os serviços de execução da obra do hospital) estava o gestor público diante de uma hipótese que autorizava dispensar a licitação.

No que concerne a contratação da empresa (requerida) Comarques Construtora e Arquitetura (para o projeto de arquitetura do nosocômio), observa-se que o Município de Alto Horizonte não colacionou qualquer documento que comprovasse a regular contratação da empresa, nem mesmo a modalidade do procedimento licitatório e/ou sua dispensa, e também não alegou que não efetuou sua contratação.

Ainda, averigua-se dos documentos juntados pela parte autora, que a requerida Comarques Construtora e Arquitetura efetuou o cadastro do projeto arquitetônico do Hospital Municipal de Alto Horizonte junto ao CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo), no dia 05/10/2019, presumindo-se que o contrato foi celebrado entre as partes ainda no ano de 2019, e não deixando dúvidas, ainda que em análise prefacial, de que a municipalidade já intentava construir o hospital muito tempo antes do início do período de disseminação da Covid-19.

Nessa mesma linha, como bem apontado pelo Ministério Público, depois de registro do projeto junto ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo, a empresa requerida promoveu ainda alterações neste projeto, e protocolo junto ao Corpo de Bombeiros Militar, visando a obtenção de alvará de conformidade, confirmando que antes mesmo do início do procedimento de dispensa de licitação para a contratação da obra, o Município de Alto Horizonte já projetava construir um hospital de caráter definitivo, que não tinha por finalidade atender emergencialmente os casos de



Covid-19.

Quanto a contratação da empresa Campos & Valente Construtora LTDA (para a obra de construção do hospital), averigua-se que esta ocorreu no dia 29/05/2020, portanto, durante o período de calamidade pública, decorrente da declaração da pandemia de Covid-19, ou seja, seria possível, em tese, a dispensa de licitação, inclusive com a invocação das regras específicas da Lei 13.979/2020.

Todavia, mesmo que em sede de tutela de urgência, com análise perfunctória e superficial que é possível nesta quadra do processo, o que se vislumbra da documentação já constante dos autos, que é pública, e fora apresentada em sua maior parte pelo requerido Município de Alto Horizonte, é que o procedimento de dispensa de licitação não tem sustentação jurídica.

No ponto, o Ministério Público demonstrou no evento 13, arquivo 1, que recomendou ao Município de Alto Horizonte “que nas contratações realizadas para o enfrentamento da Emergência de Saúde Pública (...) decorrente do Coronavírus Covid-19” fossem “instaurados processos formais de contratação”, com prioridade para o sistema de regime de preços. No caso de dispensa de licitação, recomendou que fosse acompanhada de justificativa de que a contratação era necessária, adequada e proporcional ao atendimento da situação de emergência de saúde pública, com o “estabelecimento de critérios de medição e pagamento, estimativa de preços e adequação orçamentária”, observando, em todo caso, a necessidade de publicação, “em sítio oficial específico (a ser criado, caso inexistente) na rede mundial de computadores (internet), para a garantia do princípio da publicidade, da moralidade e da eficiência administrativa”, de “todas as informações previstas no § 3º do artigo 8º da Lei 12.527 – Lei de Acesso à Informação, além do nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação”.

Em análise preliminar, verifica-se que as recomendações do “Parquet” foram expedidas nos limites da Lei nº 13.979/2020, e que se observadas certamente resguardariam os princípios da publicidade, moralidade e eficiência administrativa, previstos no art. 37 da Constituição da República, servindo sim como norte para orientar a análise da conduta do requerido Município de Alto Horizonte no presente caso.

Dito isto, caberia ao Município comprovar a necessidade/urgência, através da efetiva correlação com a pandemia, na construção do prédio para a instalação do Hospital Municipal, e dar ampla divulgação prévia à sua intenção de contratar uma construtora, proporcionando a qualquer empresa que se enquadrasse às exigências legais a apresentação de proposta, o que certamente seria mais vantajoso ao patrimônio público, vez que se estabeleceria uma concorrência (ainda que mínima) entre os interessados.

Contudo, o conjunto probatório documental já produzido dá conta de que o hospital construído não visa a atender a situação de emergência em saúde pública, porque trata-se de um hospital de grande porte (Hospital Municipal), e não uma estrutura de campanha. Ademais, está clara que o poder pública já planejava a construção dessa obra desde o ano de 2019, quando já tinha sido contratada empresa especializada (também requerida), e elaborado o projeto arquitetônico, com sua apresentação aos órgãos de controle e, posteriormente, ao Corpo de Bombeiros Militar.

Em suma, a finalidade da obra não é atender à situação de emergência decorrente da pandemia de Covid-19, o que afasta qualquer possibilidade de dispensa de licitação com fundamento no art. 4º da Lei 13.979/2020. Em verdade, o prazo de conclusão das obras, de 153 dias, com previsão para outubro de 2020, sequer condiz com o período de maior número de

casos de Covid-19 no Estado de Goiás. Segundo estudos da Universidade Federal de Goiás, nos quais o Governo do Estado de Goiás se ampara para a tomada das medidas de contenção da disseminação da doença, o pico de casos está ocorrendo neste mês de agosto/2020. Se se considerar a necessidade de equipar o hospital e contratar a mão de obra especializada, é certo que o seu funcionamento pode ter início apenas no ano de 2021, em data próxima (ou até após) a imunização da população, haja vista as notícias de possível registro de vacinas contra a Covid-19, por diversas instituições, em diferentes países mundo afora.

Por outro lado, o procedimento administrativo conduzido pelo Município de Alto Horizonte está eivado de irregularidades, que permitem suspeitar (neste momento inicial) da lisura do processo de dispensa de licitação.

Primeiro, como já mencionado, o projeto de arquitetura do hospital já estava pronto desde setembro de 2019. O estado de emergência em saúde pública já estava declarado, inclusive por lei, desde fevereiro de 2020, e somente em maio de 2020 é que o Município de Alto Horizonte se movimentou para iniciar as obras do Hospital Municipal, num período de extrema preocupação (e porque não “pânico”) da população com a evolução da epidemia no Estado de Goiás.

Da documentação colacionada pela municipalidade, verifica-se que o procedimento de dispensa de licitação iniciou em 22/05/2020 (sexta-feira), sendo concluído (com adjudicação do objeto contratado à requerida Campos & Valente) no dia 26/05/2020 (terça-feira). Em apenas 4 dias, sendo dois deles não úteis (sábado e domingo), não é possível conferir publicidade à intenção de contratação, nem garantir que os interessados em contratar com o município tenham tempo suficiente para organizar a documentação, analisar as condições da contratação e apresentar uma proposta.

Há sim sérios indícios de que a contratação possa ter sido direcionada à empresa adjudicatária (ora requerida), em especial porque o critério adotado para a escolha da empresa vencedora seria o menor prazo de entrega. Não é razoável imaginar que uma construtora que não tivesse prévio conhecimento do objeto contratado já apresentasse, em prazo tão exíguo, uma previsão séria e responsável de conclusão de uma obra de grande porte, como é o caso de um hospital.

Ademais, o contrato, juntado aos autos, foi assinado no dia 29/05/2020 (sexta-feira), apenas uma semana depois do início do procedimento de dispensa de licitação, havendo notícias de que as obras se iniciaram nesse mesmo dia, o que também contribui com os indícios de que o Município de Alto Horizonte aproveitou-se do período de epidemia de Covid-19 para direcionar o objeto do contrato a uma empresa determinada, haja vista que também não é razoável imaginar-se que uma construtora que não tinha informações privilegiadas consiga mobilizar equipamentos e mão de obra para iniciar a construção de um hospital apenas 3 dias depois de saber que seria contratada pelo poder público.

Da análise dos documentos é possível verificar outras sérias irregularidades como a falta de informações de prévia previsão orçamentária e impacto financeiro. Muitos documentos sequer foram assinados pelos responsáveis técnicos e autoridades competentes. A guisa de exemplificação, as declarações de compatibilidade orçamentária e risco financeiro não estão preenchidas, e nem assinadas pelos servidores que têm atribuição para tanto, demonstrando a completa despreocupação do poder público com o impacto financeiro da obra, e total descuido dos responsáveis com a necessária e completa formalização da documentação do procedimento de dispensa de licitação.

Quanto à construção em terreno do Estado de Goiás, trata-se de questão a ser



enfrentada no mérito, em especial porque não há questionamento conhecido por parte do proprietário, e pela possibilidade de futura regularização, por meio de cessão de uso, doação ou outro negócio jurídico envolvendo o titular da obra pública e o titular do domínio do terreno.

Por fim, reputo por inócua, a discussão quanto à existência ou o número de casos positivos de Covid-19 entre os municípios de Alto Horizonte. Até porque o quadro, a quantidade de pessoas, e o estado clínico dos infectados, são condições que se modificam a todo momento. A incerteza científica que decorre da novidade que é a doença não permite sequer conjecturas sobre as condições de atendimento da rede pública municipal, ou aumento do número de demandas judiciais, como quer fazer crer a parte autora, por um lado, e o município, por outro.

O perigo de dano, como segundo requisito exigível para a concessão da liminar, é de presença indiscutível, haja vista que a continuidade de uma obra pública objeto de um contrato que decorreu de uma dispensa de licitação aparentemente ilegal, representaria sério risco de grave prejuízo ao erário, haja vista a necessidade de melhor apuração de eventual ligação entre os gestores públicos envolvidos e as empresas contratadas, além da necessidade de apurar se os custos dos serviços contratados atendem aos padrões de mercado.

Ademais, a não concessão da liminar poderia permitir uma ofensa grave às regras excepcionais da Lei 13.979/2020, e aos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência administrativas, sendo inconcebível a construção de uma obra não emergencial em um período de crise econômica/financeira, com uma falsa justificação na situação de calamidade em saúde pública (decorrente da Covid-19), e com possível ofensa ao princípio constitucional da indispensabilidade do processo licitatório.

Por fim, verifica-se a completa reversibilidade da medida, vez que ao final da demanda ou a qualquer tempo, se revogada a liminar, a municipalidade poderá dar continuidade a construção do hospital, em especial dada a característica de perenidade da obra.

**PELO EXPOSTO**, nos termos do art. 5º, § 4º da Lei nº 4.717/2019, e presentes os requisitos do art. 300 do CPC, **defiro a tutela de urgência antecipada**, e determino a suspensão e execução dos contratos administrativos celebrados entre o Município de Alto Horizonte e as requeridas COMARQUES CONSTRUTORA E ARQUITETURA e CAMPOS & VALENTE CONSTRUTORA LTDA, os quais têm por objeto a elaboração e acompanhamento de projeto de arquitetura, e execução de serviços/obras de construção do Hospital Municipal, vedada qualquer atividade relativa à medição, liquidação ou pagamento relativo aos objetos destes contratos, até final decisão deste processo ou eventual revogação ou modificação desta medida antecipatória.

Para efetivação da liminar, intime-se o Município de Alto Horizonte, preferencialmente por meio eletrônico, com o cadastramento do Procurador junto ao PJD (art. 75, inciso III c/c art. 183, § 1º, art. 242, § 3º e art. 246, inciso V e § 2º, todos do CPC).

Expeça-se mandado de interdição da obra pública, a ser cumprido por Oficial de Justiça, que poderá utilizar-se da força pública necessário ao cumprimento da ordem judicial, devendo ser afixado no local placa ou faixa, constando que a execução do contrato administrativo e da obra pública está suspensa por força de decisão judicial, informando o número do processo e o Juízo responsável.

**Em razão da urgência, para evitar prejuízos ao erário, contate-se a área técnica do Município, o Prefeito Municipal e/ou o Procurador-Geral do Município via telefone, comunicando-lhes imediatamente quanto ao comando desta decisão.**

Ainda, cite-se os demais requeridos, observadas as regras de comunicação processual

especialmente editadas para o período de pandemia de Covid-19.

Notifique-se o Ministério Público, cuja intervenção é obrigatória (art. 6º, § 4º da Lei de Ação Popular).

Postergo o recolhimento das custas para o final da demanda, oportunidade em que será observada a sucumbência e os demais requisitos do arts. 10 a 13 da Lei nº 4.717/1965.

Cumpra-se.

De Niquelândia/GO para Campinorte/GO, datado e assinado digitalmente.

**HUGO DE SOUZA SILVA**  
**Juiz de Direito**

**-em substituição eventual-**

Valor: R\$ 1.000,00 | Classificador: DECISÃO - TUTELA ANTECIPADA  
Ação Popular ( L.E. )  
CAMPINORTE - VARA DAS FAZENDAS PÚBLICAS  
Usuário: - Data: 13/08/2020 13:18:24