



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça
1ª Procuradoria de Justiça

SEGUNDA CÂMARA CÍVEL

Processo: 0650287-29.2020.8.04.0001.

Nº MP: 08.2021.00040278-6.

Classe: Remessa Necessária Cível.

RequerenteRequerenteRemetente: Eduardo Humberto Deneriaz Bessa, Simone Araújo de Oliveira Papaiz, Juízo de Direito da 5ª Vara da Fazenda Pública.

RequeridoRequeridoRequerido: Complexo Hospitalar Nilton Lins Ltda. -Hospital Nilton Lins Ltda., Fundação Nilton Lins, Estado do Amazonas.

Relator(a): Exmo(a). Sr(a). Des(a) Délcio Luís Santos.

Colenda Câmara,

Eminente Desembargador(a) Relator(a):

Cuida-se de Remessa Necessária da sentença de fls. 3033/3049, da lavra do Cuida-se de Remessa Necessária da sentença de fls. 76-80, da lavra do MM. Juiz de Direito da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Manaus, que julgou improcedente a Ação Popular proposta por EDUARDO HUMBERTO DENERIAZ BESSA, cujo objeto era a anulação de ato lesivo ao patrimônio público, bem como à moralidade administrativa decorrente do contrato firmado pelo Governador do Estado, por meio da SUSAM, com o Complexo Hospitalar Nilton Lins Ltda, no valor de R\$ 2,6 milhões, por três meses de aluguel. Tal valor seria indevido considerando que o hospital não ofertava condições do serviço de saúde necessário, vez que seus equipamentos foram arrestados pela Unimed Manaus por decisão judicial.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça
1ª Procuradoria de Justiça

O pedido feito na exordial, em tutela de urgência, era de sustar o pagamento de 50%(cinquenta por cento) do valor do contrato para destiná-lo à compra de aparelhos, testes, EPIS e contratação de pessoal para a unidade. No mérito, o pedido formulado era o de ter-se um provimento judicial que determinasse a posse compulsória e gratuita do Complexo Hospitalar Nilton Lins, com a suspensão do pagamento do aluguel.

A sentença guerreada deu-se no seguinte sentido:

“Entretanto, considero que, tendo em vista a urgência do caso, inerente à situação de pandemia enfrentada pelo Estado decorrente do covid-19, que a "pressa" da administração pública estadual, a qual obteve a posse do imóvel antes mesmo da assinatura do contrato, encontra-se devidamente justificada na espécie, haja vista a necessidade urgente de instalação e funcionamento do Hospital.(FL.3044)

No que pertine à alegação do Autor de ausência de pesquisa de preços, com direcionamento da contratação, mostra-se oportuno relembrar que a locação de imóvel se dá por meio de dispensa de licitação, com fulcro na Lei nº 8.666/93, sendo aplicável à espécie o art. 24, X; sendo também possível o manejo do inciso IV, tendo em vista a pandemia e decretação de calamidade pública(FL. 3044).

Concluiu o Magistrado:

“ o processo para locação do Complexo Hospitalar Nilton Lins para que fosse instalado o Hospital de Campanha de combate à pandemia do covid-19 encontra-se eivado de irregularidades, tendo o órgão ministerial, pelo seu parecer, inclusive opinado pela procedência parcial da ação, com a sustação do pagamento do contrato; entretanto, não é possível o reconhecimento de todas as supostas irregularidades aventadas pelo Autor pelos motivos já expostos,



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça
1ª Procuradoria de Justiça

devendo ser considerado também que alguns dos vícios mostram-se perfeitamente escusáveis, haja vista a notável urgência que a situação demandava. (fl.3045)

Todas as irregularidades aventadas pelo Autor, discutidas durante o curso processual e já reconhecidas no corpo desta sentença **merecem objeto de cuidadosa apuração pelos órgãos de controle e fiscalização**, quais sejam, o Ministério Público, a Assembleia Legislativa e seu órgão auxiliar, Tribunal de Contas, com eventual responsabilização dos agentes públicos e particulares envolvidos, caso chegue-se a esta conclusão, o que não pode ser feito de ofício pelo Poder Judiciário.(fl. 3045/3046).

Entretanto, **as ilegalidades não são aptas** a, por si só, ensejarem a procedência da ação, na forma que passo a explicar.(fl. 3046)

Autos relatados.

A previsão constitucional do art. 5º, LXXIII firma em seu texto que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”

Nos termos da CF e Lei da Ação Popular, esse importante instrumento de controle social na fiscalização dos atos públicos, tutela bens materiais pertencentes a órgãos estatais e pessoas jurídicas de direito público (patrimônio público) e bens imateriais (moralidade administrativa), inclusive aqueles pertencentes a toda a coletividade (meio ambiente e patrimônio histórico e cultural).



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça
1ª Procuradoria de Justiça

Muitas questões jurídicas ao longo dos anos foram levantadas sobre os requisitos materiais da ação, sendo entendido até certo momento, que o ato impugnado não bastaria ser ilegal, teria que ser também lesivo.

Esse posicionamento já foi superado pelos nossos Tribunais diante da natureza principiológica da nossa Constituição Federal e que impõe à Administração Pública no seu Art. 37, *caput*, o respeito aos ditames da legalidade, da integridade do patrimônio público, bem como da moralidade administrativa, de forma que qualquer lesão a essa base de valores deve ser verificada.

A lesividade na abrangência dos princípios consagrados na Constituição Federal, é observada também sob o cunho moral, de forma que a exigência de um prejuízo material não é condicionante para se reconhecer a ilegalidade de um negócio jurídico celebrado.

Ressalte-se, que muito diferentemente da ação de improbidade, a ação popular não precisa ter o dolo do agente público comprovado, vez que não se volta para fixar a responsabilidade pessoal daquele que pratica o ato, mas somente retirar do mundo jurídico ilegalidade, lesividades ao patrimônio público.

Nesse sentido já se posicionou o Supremo Tribunal Federal:

[ARE 824781 RG](#)

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça
1ª Procuradoria de Justiça

Julgamento: 27/08/2015

Publicação: 09/10/2015

Ementa

EMENTA Direito Constitucional e Processual Civil. **Ação popular**. Condições da **ação**. Ajuizamento para combater **ato lesivo** à moralidade administrativa. Possibilidade. Acórdão que manteve sentença que julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, por entender que é condição da **ação popular** a demonstração de concomitante lesão ao patrimônio público material. Desnecessidade. Conteúdo do art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. Reafirmação de jurisprudência. Repercussão geral reconhecida. 1. O entendimento sufragado no acórdão recorrido de que, para o cabimento de **ação popular**, é exigível a menção na exordial e a prova de prejuízo material aos cofres públicos, diverge do entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal. 2. A decisão objurgada ofende o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, que tem como objetos a serem defendidos pelo cidadão, separadamente, qualquer **ato lesivo** ao patrimônio material público ou de entidade de que o Estado participe, ao patrimônio moral, ao cultural e ao histórico. 3. Agravo e recurso extraordinário providos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência.

Tese

Não é condição para o cabimento da **ação popular** a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor **ação popular** e impugnar, ainda que separadamente, **ato lesivo** ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe. Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015.

Tema

836 - Exigência de comprovação de prejuízo material aos cofres públicos como condição para a propositura de **ação popular**.

Maria Sylvia di Pietro sobre o princípio da moralidade nos ensina:

“ O princípio da moralidade tem utilidade na medida em que diz respeito



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça
1ª Procuradoria de Justiça

aos próprios meios de ação escolhido pela administração Pública. Muito mais do que em qualquer outro elemento do ato administrativo, a moral é identificável no seu objeto ou conteúdo, ou seja, no efeito jurídico imediato que o ato produz e que, na realidade, expressa o meio de atuação pelo qual opta a Administração para atingir cada uma de suas finalidades” (in Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988).

Rodolfo de Camargo Mancuso assevera que “ a atual CF erigiu a moralidade administrativa como *fundamento autônomo* para a ação popular” . Transcrevemos texto de seu livro onde coloca o pensamento , dentre outros doutrinadores, o de Clóvis Beznos “ A ampliação do objeto da ação popular, introduzida pelo Texto Constitucional em 1988, sujeitando a contraste judicial a lesão à moralidade administrativa, faculta o ajuizamento da mesma independentemente do tradicional requisito da lesão patrimonial , efetiva ou presumida, que desde a sua previsão primeira no Ordenamento , impunha-se como condição de sua procedência” . É também como pensam Mário Sérgio de Albuquerque Schirmer e João Pedro Gebran Neto, afirmando ser agora possível ação popular em face de danos “ que causem tão-somente lesão à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural, *independentemente de haverem ou não causado lesão ao patrimônio público*” (in Ação popular, p. 89)

No caso em epígrafe, a ilegalidade da contratação do Complexo Hospitalar Nilton Lins está reconhecida pelo Magistrado das poucas questões que emergiram na instrução, referente ao preço superfaturado do aluguel e violação à lei de licitação.

Documentos acostados às fls. 912-932, referente ao Proc. nº 17.101.011311/2020-11, comprovam que o Projeto Básico para contratação de imóvel urbano para funcionamento de hospital no quadro do Plano de Contingência ao



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça
1ª Procuradoria de Justiça

Covid-19 no município de Manaus, **data de 04 de abril de 2020.**

Documento às fls. 984, **datado de 10.04.2020**, foi encaminhado ao Hospital Nilton Lins solicitando proposta de preços.

Pela **Proposta n. 011211/2020, apresentada pela Fundação Nilton Lins**(fls. 985-994) abrangia a edificação que totalizava 22.000m² de área construída(fl.987) composta pelo Bloco A Térreo e Pavimento Superior, Bloco B Térreo e Pavimento Superior, Bloco Imagem Térreo, Bloco D Térreo e Pavimento Superior, Bloco E Térreo e Pavimento Superior, e Bloco F térreo(onde ficava UBS Nilton Lins). No **Memorial de Atividade Assistencial** foi ofertada(fl. 991-992): I) Prestação de Atendimento Ambulatorial; II) Prestação De Atendimento Imediato; III)Prestação de Atendimento em Regime de Internação.; IV) Prestação de Atendimento de Diagnostico e Terapia; V) Prestação de Serviços de Apoio Técnico; VI)Prestação de Serviços de Apoio Administrativo; VII) Prestação de Serviços de Apoio Logístico.

O preço assim fixado para o aluguel da estrutura física mais os serviços que seriam prestados era de R\$ 2.600.001,00.

No **dia 13 de abril de 2020** a Gerente de Compras, sra. Alcineide Figueiredo Pinheiro justificou (fls. 1003) a escolha da Fundação Nilton Lins em razão: i) ser do ramo pertinente; ii) detém toda a documentação, a autorização e alvarás para execução do serviço; ii) é única empresa que se prontificou a prestar o serviço solicitado; e iv apresentou valor compatível com preço de mercado para prestação de serviço.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça
1ª Procuradoria de Justiça

No dia **15 de abril de 2020** a assessoria jurídica da SUSAM emitiu Parecer(fl.996-1002) pela dispensa de licitação com fundamento no artigo 24, X da Lei 8.666/93 para locação do Complexo Hospitalar, sem observar que a proposta do Hospital envolvia assistência. Nesse mesmo **dia 15** o Estado estava lotando e custeando a remuneração dos médicos e demais profissionais de saúde que iriam trabalhar no Hospital.

Pela Portaria n. 0289/2020-GSUSAM, de **17 de abril de 2020 foi homologada a decisão de dispensa da licitação, nos termos do art. 24, X da Lei 8.666/93, e locado imóvel pertencente à Fundação Nilton Lins para funcionar como Hospital de Retaguarda.**

O contrato entre o Estado e o Complexo Hospitalar Nilton Lins **foi assinado dia 18.04.2020**, tão somente quatro dias depois de ter sido deflagrado o processo administrativo para contratação acima mencionado.

Fato público e notório porém, daí não poder ser ignorado nesse processo, nem em qualquer outro que busque efetivar o controle dos atos administrativos, foi a divulgação massificada feita pelo próprio Governador do Estado, sobre o andamento de toda a negociação e da obra que ocorria dentro do Completo Hospitalar Nilton Lins para se amoldar à necessidade do Estado e atender pacientes covid, culminando com a contratação contestada nessa ação popular, muito antes da formalização do processo interno.

Há de se mencionar ainda, para que se entenda a gravidade do que aqui se



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça
1ª Procuradoria de Justiça

trata, que para a decisão do Estado tomar feição de legalidade diante da situação de pandemia que se vivia, e contratar o Hospital Nilton Lins, teve que abandonar parte do Plano de Contingenciamento de Enfrentamento à Pandemia Provocada pelo Covid-19.

Nesse documento que planejou toda a sua assistência à saúde, havia a previsão de ampliação de leitos covid nas diversas fases da pandemia, o que não foi observado pelo Estado.

Simplemente o Estado não credenciou leitos covid em unidade filantrópica, como é o caso do Hospital Beneficente Portuguesa, e nem na rede pública, como foi o caso do Hospital Getúlio Vargas. O Estado também não ampliou os leitos onde deveria ter feito, que era o Hospital Delphina Aziz.

Tudo isso gerou a urgência para contratar, na tentativa de justificar a dispensa da licitação. Não estamos assim tratando de uma urgência que emergiria de forma desconhecida, desavisada, inusitada e não esperada. Estamos falando de uma urgência que brotou com a inércia do poder público, justamente porque em determinado momento, escolheu abandonar seu planejamento e utilizar o Hospital Nilton Lins.

Somente para efeito de informação, o Hospital Universitário Getúlio Vargas, que é retaguarda do Hospital Delphina Aziz, com 137 leitos disponíveis, dos quais 31 são de UTI, tinha no dia 15.04.2020, somente 7 leitos ocupados.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça
1ª Procuradoria de Justiça

Reproduzo aqui, por considerar importante, o que foi relatado na audiência do dia 20.04.2020, nos autos da ACP nº 0211960-80.2020.8.01.0001 presidida pelo Dr. Paulo Fernando de Britto Feitoza sobre a situação do Hospital Delphina Aziz, que deveria estar totalmente em funcionamento quando da contratação do Hospital Nilton Lins:

Posteriormente, falou do Dr. José Luiz Gasparini, Diretor-Executivo do Hospital Delphina Aziz, que exarou os seguintes comentários a respeito do referido hospital que gerencia: que aproximadamente 204 leitos não estão sendo utilizados; que embora os leitos estejam equipados, não possuem os respiradores; que 10 respiradores dos leitos de UTI do Hospital Delphina Aziz foram retirados por ordem da Susam no dia 18 de abril, não sabendo para onde foram; que 232 leitos estão contratados; que 75 UTIs estão sendo utilizadas; que 116 leitos estão liberados, mas faltam insumos; que por contrato, a Organização Social é responsável por fornecer 69 respiradores e que todos estão presentes; que no total há 106 respiradores no Hospital Delphina Aziz, sendo que 87 estão sendo utilizados; que os respiradores restantes não estão sendo utilizados por falta de material; que não há material disponível no mercado, pois estão sendo bloqueados pela União; que existem 56 leitos no 5º andar e 30 leitos no 6º andar sem utilização."

A urgência assim, foi gerada e esperada, e em parte debelada, quando o Ministério Público propôs no dia 14 de abril de 2020, a Ação Civil Pública registrada sob o nº 0211960-80.2020.8.04.0001 na qual houve ordem judicial para abrir todos os leitos do Hospital de Referência Covid, Delphina Aziz.

De acordo com os documentos que compõem os autos, inegável que o Estado



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça
1ª Procuradoria de Justiça

do Amazonas, primeiro escolheu o seu contratado, depois tratou de formalizar o processo administrativo.

Essa situação fraudava a lei de licitação, atingia a moralidade pública, e emergiu na Operação Sangria, que está sob os cuidados do STJ no Inquérito 1391/DF, o qual investiga o superfaturamento do contrato de locação do hospital, superfaturamento dos serviços de lavanderia, etc, para o que teria concorrido verba federal vinculada ao SUS.

Acerca do contrato assinado pela SUSAM e o Complexo Hospitalar Nilton Lins, **datado de 18.04.2020**, tem-se o objeto delimitado no seguinte sentido: “ locação do imóvel urbano para funcionamento de Hospital no quadro no plano de contingência ao Covid-19, constituído das instalações físicas do Hospital, materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios, elencados no anexo I”.

A ideia que se tem com a leitura dessa conformação do objeto é de que toda aquela mega estrutura física e de serviço hospitalar, antes utilizada pela UNIMED, estaria acobertada pelo aluguel.

Com uma simples inspeção, como fez o CRMAM e Ministério Público, dias após a inauguração da unidade de saúde que passou a ser referência para tratamento Covid-19, foi possível observar que o espaço alugado não abrangia o total da área, permanecendo parte da estrutura com a própria Nilton Lins e empresas já lá localizadas, que iriam prestar serviço ao Estado. Ou seja, o Estado pagou por uma totalidade predial que não obteve. A área ocupada pela empresa terceirizada que iria



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça
1ª Procuradoria de Justiça

fazer os exames de imagem, estava dentro do aluguel do Estado.

Sob tal enfoque, não pode o contrato do Complexo Hospitalar celebrado com a Unimed, servir de parâmetro para definir se o preço cobrado é justo, se condiz com o mercado, porque estamos diante de uso diferenciado de espaços.

Nesse contexto o requisito para dispensar a licitação inserido no art. 24, X da Lei 8.666/93, não está satisfeito. Eis o texto legal:

Art. 24. É dispensável a licitação:

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua 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;**

Nesse caso, temos tanto a violação à previsão legal, quanto à lesividade do erário.

Quanto ao pleito rejeitado na sentença, de instituir a Requisição Administrativa para o uso da unidade hospital, entendemos que não é decisão que perpassa pelo Poder Judiciário.

Por todas as situações aqui expostas, nada justifica a decisão do MM. Juiz que sentenciou a Ação Popular, de reconhecer todo o aparato de violação a preceitos constitucionais e legais, e omitir-se em impor a sanção que a Lei da Ação Popular prevê no art. 11.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça
1ª Procuradoria de Justiça

Mais grave ainda se observa, quando o MM. Juiz, delega sua função a outras autoridades públicas, que não são do Poder Judiciário, para buscar algum tipo de investigação e punição aos envolvidos, quando essa demanda judicial tem o poder de refazer a integralidade do erário, em especial, depois que o autor noticiou nos autos que o Estado fez o pagamento integral do valor do contrato ao Hospital Nilton Lins, antes do trânsito em julgado dessa ação. Isso significa verdadeira renúncia ao poder judicante. Infelizmente não observou, que a ação popular posta sob sua presidência poderia ter minimizado o prejuízo do Estado, de ordem material e moral, o que evitaria outras ações, ainda que como nomenclatura diferente, para ressarcir o erário.

Há de se ressaltar, que qualquer decisão administrativa que viola a lei de licitação, impõe a anulação do contrato celebrado. Isso não quer dizer, diante do uso do bem privado, que os valores devidos pelo Estado não tenham que ser apurados, a fim de evitar o enriquecimento sem causa.

Ante as razões expostas, este Graduado Órgão Ministerial, em reexame necessário, **POSICIONA-SE PELA NÃO CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA** proferida pelo Digno Magistrado, por entender da mesma forma que essa autoridade, que houve violação ao princípio da moralidade administrativa, insculpido no art. 37, *caput* da Constituição Federal e violação à legalidade, constante do art. 24, X da Lei de 8.666/93, impondo-se dessa forma, a **DECRETAÇÃO DE INVALIDADE DO CONTRATO** celebrado entre o Estado e a Fundação Nilton Lins, além da aplicação da pena de multa aos requeridos nos termos do art. 11, e ressarcimento ao Estado de valores contratuais já pagos, a serem apurados conforme



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça
1ª Procuradoria de Justiça

prevê o art. 14 , ambos da Lei nº. 4.717/65.

É o Parecer.

Manaus, 19 de julho de 2021.

Assinado digitalmente

SILVANA NOBRE DE LIMA CABRAL

Procuradora de Justiça