



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

Autos nº : 0022762-86.2018.827.2706
Ação : POPULAR
Requerente : PAULO ANTÔNIO PEREIRA MACHADO
Requerido : MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA-TO

DECISÃO

RELATÓRIO:

Cuida-se de *Ação Popular* movida por **Paulo Antônio Pereira Machado**, em face do **Município de Araguaína-TO**, **visando suspender, em sede de tutela provisória de urgência de natureza antecipada, todos os atos do direcionados a efetivação do empreendimento localizado no Complexo de Turismo e Negócios Via Lago** (assinatura do contrato, lavratura de escritura e registro), decorrentes da Concorrência Pública nº 008/2018, do tipo técnica e preço, cujo objeto é a alienação condicionada de área de 60.978,70m², registrada sob a matrícula nº 97.726 do Cartório de Registro de Imóveis de Araguaína. O empreendimento imobiliário abrange diversos produtos, a saber: centro administrativo municipal, *shopping center*, hotel e correlatos, tudo de acordo com o edital de licitação e seus anexos.

Aduz que o procedimento licitatório está eivado de vícios insanáveis, bem como que o empreendimento imobiliário que se pretende implementar acarretará fortes impactos e prejuízos ao meio ambiente. **Em síntese, enumero as irregularidades apontadas da inicial:** i) que o edital de licitação não informa o valor mínimo do imóvel público objeto da alienação; ii) o edital também não informa o valor estimado da pretensa construção do Centro Administrativo Municipal, que será a contrapartida a ser entregue pela empresa vencedora da licitação; iii) que há no procedimento licitatório ilegal direcionamento para sair vencedora empresa previamente escolhida; iv) que a área a ser disponibilizada para exploração econômica é alagada/brejada, necessitando intervenção de terraplanagem gigantesca, de alto custo; v) que o requerimento de licenciamento da obra junto ao Naturatins, inicialmente se sustentava no interesse público e social da construção somente de um centro de convenções e, posteriormente, alterou o objeto do pedido drasticamente para a construção de empreendimento imobiliário para exploração econômica; vi) que no processo de licenciamento



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS**

que tramitou perante o Naturatins existia uma certidão de uso e ocupação de solo que declara a região como Zona da Orla do Lago – ZOL, e posteriormente foi atribuída nova definição passando a ser Zona Comércio e Serviço (ZCS), o que mudou sua característica urbanística e operacional, já que o coeficiente de aproveitamento básico se multiplicaria por 3x, apontando ainda que a lei que estipulou a definição da área só foi publicada 180 (cento e oitenta) dias após a certidão enviada ao órgão do Naturatins e 27 (vinte e sete) dias após a emissão da certidão de uso do solo, já revogadas; vii) ocultação premeditada do real objetivo do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) lançado, com indicação falsa da área a ser utilizada; viii) com o direcionamento da licitação, o benefício ilegal ao vencedor será superior a R\$ 38.000.000,00 (trinta e oito milhões de reais), uma vez que a área que será alienada está avaliada em R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), e a única obrigação de contrapartida da vencedora da licitação será a construção de um centro administrativo de aproximadamente 9.000m², avaliado em R\$ 22.000.000,00 (vinte e dois milhões de reais); ix) que não foram realizados estudos e relatórios prévios de impacto a vizinhança do local, conforme exigência prevista no Estatuto da Cidade; por derradeiro, aduz que o Poder Executivo do Município de Araguaína visa favorecer empresas privadas e não o interesse comum, independente dos prejuízos ao erário e ao meio ambiente.

A inicial veio instruída com documentos (anexos – eventos 01 e 04).

Determinada a prévia oitiva da Procuradoria Geral do Município de Araguaína acerca do pedido de urgência formulado, deixou passar *in albis* o prazo assinalado (eventos 05 e 09).

No evento 07 o autor popular juntou outros documentos.

Extemporaneamente, no evento 11, a manifestação da Procuradoria Geral do Município acerca do pedido de urgência postulado, instruída de documentos.

Despacho determinando ao requerido a juntada de cópia integral do processo de licitação (evento 12); atendimento da diligência no evento 15.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

No evento 17 a parte autora apontou novos fatos reveladores de irregularidades no empreendimento, com juntada documentos.

No evento 18 o autor popular junta cópia do Relatório de Vistoria nº 048/2018 – Complexo Via Lago, realizado pelo Centro de Apoio Operacional de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente – CAOMA, em 13/11/2018.

Autos relatados. Decido.

FUNDAMENTAÇÃO:

A *Ação Popular* é o meio constitucional posto à disposição do cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos ilegais e lesivos ao patrimônio público, à moralidade, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII da Constituição Federal).

Conforme preconizado pelo § 4º, do art. 5º, da Lei 4.717/65, *na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado (sic)*. Para concessão da medida deve ser verificado o preenchimento de dois requisitos, a saber: ***fumus boni iuris e periculum in mora***. O primeiro significa a aparência do bom direito, ou a plausibilidade jurídica das alegações do requerente, ocorrendo quando os documentos que instruem o pedido são aptos à demonstração do alegado, dentro de um exame de probabilidade, que o direito alegado é plausível, ou seja, que merece proteção. O segundo requisito, se verifica quando a demora do provimento final possa ocasionar a frustração do direito da parte se reconhecido somente ao final.

In casu, entendo presentes os requisitos necessários ao deferimento da medida liminar, conforme explico.

Insurge-se o autor popular contra possíveis irregularidades na realização do procedimento de licitação pela Prefeitura Municipal de Araguaína, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente, cosubstanciado na Concorrência Pública nº 008/2018, do tipo técnica e preço, que teve como objeto a alienação condicionada de imóvel público com área de 60.978,70 m², matrícula no Cartório de Registro de



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

Imóveis de Araguaína sob o nº 97.726, destinada a implantação, comercialização e gestão de empreendimento localizado no “*Complexo de Turismo e Negócios Via Lago*”, com diversos produtos, quais sejam: centro administrativo municipal, shopping center, hotel e equipamentos correlatos, consoante as estipulações definidas no edital da licitação e seus anexos.

Na peça inaugural, a parte interessada aponta fatos potencialmente lesivos ao erário, meio ambiente e a moralidade administrativa, conforme apontado no relatório da presente.

Mesmo fora do prazo assinalado para manifestação, a **Procuradoria Geral do Município aportou informações aos autos, sustentando, em suma:** i) que o empreendimento imobiliário objeto da demanda está situado na região da Via Lago, principal local de turismo e lazer da cidade; ii) que no projeto final da via lago a Prefeitura previu a destinação de área de aproximadamente 30.000 m² para a implantação de um Centro de Convenções e uma área de 60.000 m² para uma possível parceria público privada, visando o desenvolvimento econômico através da implantação de empreendimentos imobiliários para geração de renda e emprego; iii) que em observância à Lei Federal nº 11.079, regulamentada pelo Decreto Federal nº 8.428, abriu-se Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), através de chamamento público, visando a obtenção de estudos de viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira para o desenvolvimento, implantação, comercialização e gestão de empreendimentos imobiliários na Via Lago; iv) que somente uma empresa demonstrou interesse, sendo autorizada a realizar os estudos; os estudos apontaram pela viabilidade no desenvolvimento dos negócios pretendidos na região; que o modelo de negócio final proposto foi apresentado à população em reunião pública realizada no SEBRAE em 05/12/2017; v) foi em 13/07/2018 foi sancionada a Lei Municipal nº 3.084, criando o Complexo de Turismo e Negócios da Via Lago, que autorizou a alienação condicionada da área; vi) em 31/08/2018 foi aberto edital de licitação de concorrência pública, com a devida publicidade; vii) o julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes ocorreu em 05/11/2018 e a assinatura do contrato ocorreu em 06/12/2018; viii) que os lucros com a implementação



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

da via lago e negócios superam os gastos da municipalidade; que diante da magnitude e repercussão da obra, diversos órgãos de fiscalização e controle requereram cópias integrais dos procedimentos, tais como o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins; que não há dano ambiental, uma vez que o empreendimento obteve o devido licenciamento pelo NATURATINS; ix) que diferentemente do alegado na inicial, houve sim o estudo de impacto de vizinhança. Ao final, requereu o indeferimento do pedido de tutela de urgência formulado. Juntou documentos (evento 11).

Pois bem.

De início, consigno que o ponto central da presente análise **reside na verificação de indícios** de desrespeito aos princípios norteadores da Administração Pública, do devido processo legal administrativo, das licitações públicas¹, **bem como a verificação de indícios** de prejuízos ao erário e ao meio ambiente.

Esclareço ainda que a presente análise, além de abranger os fatos trazidos na exordial, alcança também a análise de questões de ordem pública extraídas a partir da análise das cópias do processo de licitação juntado nos eventos 11 e 15.

DOS FUNDAMENTOS FÁTICOS E JURÍDICOS QUE LEVAM À CONCESSÃO DA LIMINAR REQUERIDA.

1. DA PARCERIA PÚBLICA PRIVADA E ALIENAÇÃO CONDICIONADA

A primeira questão que merece destaque é que para a dita *alienação condicionada de área pública* o Município requerido realizou os seguintes atos administrativos:

a) Chamamento Público de Manifestação de Interesse (PMI);

¹ Lei 8.666/93. 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.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

b) Edital nº 001/2017 lançado pela Prefeitura de Araguaína como procedimento prévio à posterior licitação - Concorrência Pública nº 008/2018.

Nos atos administrativos mencionados consta a seguinte **fundamentação legal:**

- a) Lei nº 8.666/93 (Licitações e Contratos);
- b) Lei 10.257/2001 (Política Pública Urbana);
- c) Lei 11.079/2004 (Parceria Público Privada - PPP);
- d) Decreto Federal nº 8.428/2015 (Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública);
- e) Lei Orgânica Municipal;
- f) Lei Municipal nº 3.084/2018 (Cria o Complexo de Turismo Via Lago).

Com efeito, a par da fundamentação legal exposta e pela análise da cópia do processo de licitação juntado aos autos (evento 15), apreendo que a Administração Pública Municipal pretendeu firmar, como de fato o fez – e é isso que consta do procedimento -, **concorrência pública para celebrar com o vencedor da licitação uma parceria público-privada para implementação do empreendimento imobiliário na via lago, mediante a transferência de domínio (alienação) de uma área pública de 60.978,70m² para a empresa vencedora em troca da edificação de um centro administrativo municipal na mesma área, o que de antemão entendo e aponto não se tratar de parceria público-privada (assim considerada).**

Sublinhe-se, nesse Juízo perfunctório, que os atos e as normativas utilizadas pelo Município não coadunam com os preceitos e exigências para se firmar uma PPP, **especialmente quando se confronta os resultados reais do Contrato Administrativo nº 006/2018 de alienação condicionada com a dogmática normativa e regime jurídico ditado pela Lei nº 11.079/2004.**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

Digo isso porque existe um estudo prévio denominado PMI que é regulado pelo Decreto nº 8.428/2015, que em seu artigo 1º, *caput*², aponta que o procedimento tem por finalidade *a apresentação de projetos, levantamentos, investigações e estudos, **para subsidiar a administração pública** na estruturação de empreendimentos objeto de **concessão ou permissão de serviços públicos, de parceria público-privada, de arrendamento de bens públicos ou de concessão de direito real de uso.***

Diferentemente, apreendo, **no caso concreto**, ao menos nessa fase inicial do processo, que a destinação final do negócio em voga (a dita alienação condicionada), não se enquadra em nenhuma das hipóteses anteriores, tidas como regra geral para o manejo do PMI, ou seja, a licitação ocorreu totalmente dissociada da destinação do PMI.

Por sua vez, a Lei nº 11.079/2004, em seu artigo 2º, *caput*, especifica que **parceria público-privada** *é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa*. Os parágrafos 1º e 2º da referida norma, definem, respectivamente, as modalidades **patrocinada e administrativa** do regime especial de concessão em parceria público-privada, preconizando que: i) **patrocinada** *é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8987/95, quando envolve a prestação de serviço público e a remuneração por meio de tarifas, além da contraprestação pecuniária por parte da administração, a administração é a usuária indireta e a população usuária direta, como por exemplo, a exploração de rodovias com remuneração por meio de tarifa e contraprestação do Estado;* ii) já a **concessão administrativa**³ *é o contrato de prestação de serviços de*

² Art. 1º Este Decreto estabelece o Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, com a finalidade de subsidiar a administração pública na estruturação de empreendimentos objeto de concessão ou permissão de serviços públicos, de parceria público-privada, de arrendamento de bens públicos ou de concessão de direito real de uso.

³ A espécie de parceria público-privada denominada concessão administrativa, consoante dispõe a Lei nº 11.079/2004, consiste num contrato de prestação de serviços, o qual pode execução de obra e fornecimento ou instalação de bens e equipamentos, figurando a Administração Pública como usuária direta ou indireta (art. 4º, § 2º, c/c o § 4º, inciso III, da Lei nº 11.079/2004). Nesse diapasão, cumpre trazer à baila as preleções do jurista Celso Antonio Bandeira de Mello sobre a concessão administrativa: "(...) a PPP é legalmente apresentada como modalidade de concessão de serviço público. Relembre-se que o que diferencia a concessão de serviço público de outros contratos de prestação é o fato de o contrato ser remunerado mediante a exploração do serviço, por ele mesmo efetuada, normalmente pela cobrança de 'tarifas' diretamente dos usuários – conquanto esta não seja necessariamente sua única forma de remuneração" (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 763).



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, como por exemplo, serviço de hotelaria em presídios, restaurantes para servidores públicos, construção e administração de rede de creches.

Ambas as modalidades envolvem prestação de serviço público, não cabendo a aplicação de PPP em casos de exploração econômica exclusivamente pela iniciativa privada, sem a participação da Administração Pública.

Neste seguimento, **não pode a reportada licitação (Edital nº 008/2018) e posterior Contrato nº 006/2018 serem confundidos com o típico contrato de parceria público-privada, ainda que com eles guarde alguma semelhança, devendo cada qual seguir seus próprios ritos sob pena de restarem descaracterizados e maculados de nulidades.**

Sobre o objeto da parceria público-privada, José dos Santos Carvalho Filho⁴, leciona que

[...] o objeto da concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, tal como previsto na lei geral das concessões. Nessa hipótese, a destinatária dos serviços e obras é a coletividade, cabendo aos usuários pagar ao concessionário a respectiva tarifa pela utilização do serviço.

Registre-se, no entanto, que o objeto básico da concessão é o serviço público, ainda que de cunho administrativo interno. [...]

Na concessão administrativa, o objeto é a prestação de serviços, sendo a Administração Pública a usuária direta ou indireta, ainda que seja necessária a execução de obras ou o fornecimento e a instalação de bens. (destaquei)

In casu, nada obstante se tenha como contrapartida da empresa contratada a construção de uma obra pública (Centro Administrativo Municipal), me parece que o resultado final do objeto da licitação se afigurou mais como uma permuta de um bem imóvel por uma obra, ou mesmo uma doação condicionada, vez que o Edital nº 008/2018 deixa expreso que está alienando um imóvel, e não contratando empresa para prestar serviço de natureza pública.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Editora Lumen Juris, p. 464.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

Deveras, constata-se que o **objeto da licitação** publicada para interessados em concorrer **a “alienação condicionada” não traduz a prestação de serviço de natureza pública**, que pode ser definido como uma atividade desenvolvida com a participação do ente público, ou seja, a prestação de serviços que têm a finalidade de atender necessidades da sociedade; no serviço público sempre existe a participação do ente federado no fornecimento dos serviços, ainda que de forma indireta. Enquanto que no instituto da alienação, em linhas gerais, resultará na transferência de domínio e, independente da modalidade adotada, não pressupõe o fornecimento de serviço público.

Também não é difícil aquilatar **que a mera citação do número da lei das parcerias no edital de licitação não se traduz no preenchimento da formalidade contida no artigo 11⁵ da Lei 11.079/2004**, notadamente quando os demais termos do edital destoam do modelo proposto de concessão em regime especial, o que por ora, verifico ter ocorrido.

2. DA NÃO CONSTITUIÇÃO DE SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO

A segunda questão que merece destaque é que no caso concreto não consta no processo licitatório informação acerca da constituição de Sociedade de Propósito Específico (SPE), de caráter obrigatório, independentemente de o licitante vencedor ser ou não um consórcio.

Nos termos do artigo 9⁶ da Lei 11.079/2004 a SPE deve ser criada antes da celebração do contrato de parceria, sendo incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.

A SPE consiste então, em uma pessoa jurídica formada pelo ente público contratante e pelo(s) investidor(s) privado(s) para fiscalizar e executar

⁵ Art. 11. O instrumento convocatório conterá minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever [...].

⁶ Art. 9º Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

o objeto da parceria. **Não** se verificou essa formalidade, **o que leva ao entendimento de não observância do regime especial da lei das parcerias**, por inexistência de objeto típico.

Em resumo: verifico que o requerido lançou o PMI (Chamamento Público 001/2017) adotado como procedimento facultativo antecedente à realização de licitação para, em tese, celebrar posteriormente uma concessão especial em regime de PPP. **Contudo, lançou uma concorrência pública (Edital 008/2018) com objeto central de alienação condicionada de bem imóvel, cuja tradição do bem ocorrerá no momento da celebração do contrato**, com previsão futura da entrega da contrapartida condicionante (construção do centro administrativo) pelo vencedor, **em até 5 anos da assinatura do contrato.**

Nesse passo, não posso descartar a hipótese de que **o procedimento prévio (PMI)** - que fez aparentar que a licitação seria pelo regime especial da parceria público-privada, uma vez que no edital de licitação ficou consignado que o PMI seria parte integrante da licitação - **possa ter sido escolhido pelo requerido para fins de possibilitar que a empresa ABL prime Ltda, que elaborou o projeto básico do empreendimento no PMI, homologado pelo requerido, pudesse vir a participar da concorrência pública para a alienação condicionada do imóvel.**

Ressalto que a Lei das parcerias (11.079/04) não proíbe a participação do autor do projeto básico na licitação para celebração de PPP⁷, o que a princípio entendo não se enquadrar no caso concreto, pois, posterior ao PMI, foi eleito o regime comum de licitação para o objeto da alienação condicionada da área, que é regido pela Lei nº 8.666/93, e nesse caso há proibição expressa de participação da empresa autora do

⁷ Nota: o art. 3º da Lei nº 11.079/2004 determina a aplicação do art. 31 da Lei nº 9.074/1995, que admite a participação, direta ou indireta, dos autores ou responsáveis pelos projetos, básico ou executivo, nas licitações e na execução das obras ou dos serviços.[11] A norma em comento também é aplicável às PPPs patrocinadas, tendo em vista o disposto no art. 3º, § 1º, da Lei nº 11.079/2004, que prevê a aplicação subsidiária da Lei nº 8.987/1995, e a legislação correlata, incluindo, portanto, a Lei nº 9.074/1995 que dispõe sobre normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

projeto básico, por força da norma contida no artigo 9º, incisos I e II⁸, da Lei de Licitações.

Pondero ainda ser crível que a Administração já tinha conhecimento prévio da intenção de receber como pagamento da alienação da área 60.978,70 m² a construção de um Centro Administrativo. Assim, não haveria razão para se realizar um chamamento público (PMI) de tal monta para apresentação de estudos e projetos de viabilidade (o edital valora em R\$ 2.500.000,00), posto ***que o único interesse público real se esgota*** com a entrega do construção do referido centro.

Repito mais uma vez: com recebimento do centro administrativo se devolve a fração ideal que se construiu, não tendo mais a Prefeitura nenhum interesse, tampouco participação na gestão dos negócios geridos exclusivamente pelo Consórcio adquirente da área.

No ponto, abro parênteses para destacar que causa estranheza, mesmo que aprovado por lei municipal específica, qual seria o objeto e real necessidade de primeiro se transferir o domínio da área total objeto da licitação para o Consórcio vencedor, para depois ser devolvido, mediante nova transferência, uma fração ideal do terreno onde se construirá o Centro Administrativo para o Município. **Fica a indagação: considerando os princípios que regem a Administração Pública, não deveria ter sido o contrário?**

Logo, **verifico que o procedimento adotado pelo requerido com o lançamento prévio do PMI, que ocasionou a Concorrência Pública nº 008/2018, cujo objeto é uma alienação condicionada e não a prestação de serviço público no regime das parcerias, representa, em tese, indício de direcionamento na licitação, pois para esse tipo de alienação não haveria essa necessidade.**

⁸ Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

3. DA PUBLICIDADE DO EDITAL DE LICITAÇÃO

A terceira questão que merece destaque está na **ausência de clareza e publicidade** de um fato que considero de extrema importância para o objeto e finalidade da concorrência pública deflagrada, e isso foi verificado desde o PMI (procedimento prévio realizado), **que consiste na ausência de informação que a Prefeitura entregaria a área de 60.978,70m² totalmente pronta pra a imediata construção**, ou seja, que os eventuais licitantes receberiam a área – até então um **buraco alagado parte do Lago** -, com todo o aterro, desassoreamento e obras de contenção (construção de diques) **realizadas às expensas do Município, cujos valores informados pela Prefeitura totalizam R\$ 11.000.000,00 (onze milhões de reais)**.

Sendo mais direta: **uma coisa é a Prefeitura realizar um chamamento público para interessados em concorrer a uma licitação para construir um empreendimento imobiliário gigantesco em um terreno formado por um buraco alagado (braço de um rio); outra coisa totalmente diferente é se lançar uma licitação para interessados em construir em um terreno todo planeado, pronto para se iniciar a edificação, que é o que vai se materializar no empreendimento denominado Complexo Via Lago.**

No ponto, indago:

a) será que essa não foi uma das circunstâncias cruciais para que apenas uma empresa (ABL PRIME LTDA) manifestasse interesse no PMI e depois na Concorrência Pública 008/2018?

b) vou mais além, será que a empresa que se apresentou como interessada tinha conhecimento prévio que o terreno seria entregue pronto para construção, a despeito de tal informação não constar dos editais?

Aquilato que essa questão acerca da **clareza e ampla publicidade do procedimento adotado é imprescindível para os seus fins**, uma vez que afeta diretamente o princípio da isonomia entre os futuros licitantes, posto que, no caso do PMI, o instrumento convocatório do chamamento público é que vai dar conhecimento para os interessados em



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

apresentar estudos e projetos, logo, deve registrar todas as informações necessárias para o pleno desenvolvimento da modelagem pretendida, inclusive, **quanto aos gastos que os possíveis interessados teriam para implementar o negócio objeto do futuro contrato administrativo, e se teriam ou não gastos para deixar o terreno ofertado pronto para construção**; afinal, R\$ 11.000.000,00(onze milhões) corresponde uma porcentagem bem considerável levando em conta o valor estimado do Centro Administrativo.

4. DA AVALIAÇÃO DO IMÓVEL

A quarta questão, em desdobramento a verificação da inexistência de informações claras quanto ao estado que seria entregue ao alienante o imóvel, bem como quanto ao ônus da preparação com construção de diques e aterro, **entendo ser esta uma circunstancia capaz de afetar a (im)precisão do valor do imóvel a ser alienado e do centro administrativo a ser entregue como contrapartida pelo vencedor da licitação (objetos)**, em aparente descompasso ao preconizado pelo artigo 40, inciso I e §2º, inciso IIº, da Lei 8.666/93.

Importantíssimo anotar que a primeira avaliação da área objeto da alienação condicionada foi realizada com base no valor do metro quadrado da situação do imóvel (evento 15 - fls. 182/184), isto é, ainda impróprio para construção imediata, haja vista ser inicialmente um “buraco alagado”, sendo bastante provável que a avaliação do bem no estado em que efetivamente será entregue ao vencedor da licitação, pronto para edificação, **seria em valor superior ao preço médio de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) o metro quadrado. Anoto que a área objeto da**

⁹ Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

alienação condicionada está alocada na região de maior valorização da cidade.

Assim, não temo **em afirmar que a área da “Via Lago” pronta para construção da forma que será entregue vale mais que o valor inicialmente avaliado, fato este que pode ser constado na própria cláusula segunda do Contrato nº 006/2018, em que informa a avaliação do metro quadrado construído em R\$ 5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais), ou seja, o próprio Município dá subsídios de que a área foi subavaliada, visto que incide aí uma valorização de 1.275% no metro quadrado construído.**

Alongo o assunto para trazer a informação de que no **próprio relatório da Comissão Especial da Secretaria de Desenvolvimento, nomeada para analisar o PMI, foi sugerido que deveria haver outras avaliações da área por entes oficiais, a exemplo da Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil** (que possuem expertise sobre avaliação), em 13/12/2017, confira-se, (*evento 11 – fl. 209, do PMI*), *sic*:

*“[...] **Sugere-se, portanto, a revisão e atualização dos trabalhos, em decorrência da conjuntura econômica mercadológica de forma a restabelecer o estudo apropriado ao cenário e contexto mercadológico vigente, quando no início das operações, bem como mais duas avaliações da área de estudo, de preferência pela Caixa Econômica Federal e outros Bancos financiadores de empreendimentos imobiliários como fator determinante a realidade do mercado local.***

Contudo, a avaliação do imóvel que deu suporte ao procedimento de licitação, **foi realizada apenas pelo corpo técnico da própria Prefeitura Municipal de Araguaína** (*evento 15 - fls.183-184*), **com vistoria realizada em 28/12/2017 e, estranhamento, datado em momento anterior ao da vistoria, qual seja: 30/11/2017.** Por qual motivo?

Assim, arremato: o agir impessoal da Administração deve sempre zelar pela supremacia do interesse público, **o que atinge sem sombras de dúvida a busca pela real e melhor valorização patrimonial dos bens públicos.** Sigo com a seguinte indagação: se de antemão a Prefeitura já sabia que iria realizar às suas expensas o preparo do terreno



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

(que custou aproximadamente R\$ 11.000.000,00), penso que esse fato não poderia ser furtado dos editais de chamamento e licitação pública, especialmente pelo reflexo na valorização do imóvel após o aterramento.

5. DO QUADRO SOCIETÁRIO DA EMPRESA VENCEDORA DA LICITAÇÃO

O quinto ponto que me chamou bastante atenção foi a constatação de que dentre as empresas que formam o Consórcio vencedor da licitação para construção do empreendimento, uma delas possui como sócia que à época do PMI e da licitação era integrante dos quadros de servidores do Município de Araguaína, a saber: Etienne Bertilla Acacio Gonçalves. Explico.

Emerge dos autos que o vencedor da licitação – Concorrência Pública 008/2018 – foi o Consórcio intitulado “*Complexo Via Lago*”, formado pelas seguintes empresas:

a) DCCA Administração e Gestão Imobiliária Ltda, inscrita no CNPJ no 31.328.722/0001-01 (início das atividades em 23/08/2018) com participação de 48%;

b) ABL Prime Ltda, inscrita no CNPJ no 97.551.411/0001-07 (início das atividades em 15/06/2011) com participação de 20% e;

c) LEMA 01 Parceria Imobiliária SPE Ltda, inscrita no CNPJ no 31.321.825/0001-31 (início das atividades em 10/08/2018) com participação de 32%.

A empresa com maior participação no Consórcio, a DCCA, que detém 48%, é constituída pelas seguintes pessoas jurídicas: JDI Administração e Participações Ltda, CAMPELO Holding Patrimonial e participações Ltda, DTD Construtora Ltda, Flávio Cesar Vicente da Silva e **ACÁCIO Participações e Administração Ltda.**

Em consulta pública pelo nome e CNPJ das empresas acima em sites de órgãos de fiscalização e controle dos Governos Federal e Estadual, verifiquei que a **empresa ACACIO Participações e Administração Ltda** (CNPJ nº 30.993.229/0001-35), possui em seu quadro **societário Etienne Bertilla Acácio Gonçalves** (anexo o documento de consulta).



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

Também em consulta ao portal da transparência da Prefeitura Municipal de Araguaína verifiquei que a mesma era/é integrante dos quadros de servidores da municipalidade, contratada para o exercício do cargo de Técnico Jurídico II, com admissão em 01/09/2017 (anexo o documento da consulta).

Ressalto que nada obstante nas informações do portal da transparência não se tenha a data do desligamento da sócia mencionada, o que gera a presunção de que a servidora ainda está em atividade, o fato é que à época do PMI e da licitação a mesma estava exercendo o cargo/função pública.

Destaco que **o Edital da licitação nº 008/2018**, que regulou a concorrência pública discutida nos autos, **em seu item 7.3, tem disposição expressa de vedação da participação de empresas que tenham como sócios servidores da Prefeitura, proibindo, inclusive, mesmo em se tratando de responsável técnico ou integrante da equipe técnica.** Transcrevo, *litteres*:

7.3. Ficam impedidas de participar desta licitação as empresas que:
a) tenham servidores da Prefeitura de Araguaína-TO ou de suas entidades da administração indireta como sócios, responsável técnico, ou integrante da equipe técnica;
b) façam parte, como líder ou não, de outro consórcio que esteja participando desta mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente;
c) tenham sido declaradas inidôneas para licitar junto à Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, ou se encontrem em estado de Recuperação Judicial ou extrajudicial e de falência.

De igual modo, tal proibição consta da Lei n 8.666/93, em seu artigo 9º, inciso III, *in verbis*: “Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários: [...]III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação”.

Nesse esquadro, **entendo, de toda sorte, que a verificação da existência de servidora do município incluída no quadro societária de**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

empresa fere norma prevista na Lei de Licitações, bem como no próprio edital.

6. DA COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICA

A sexta questão que destaco, é que no item 10.3.1 do edital da licitação – Concorrência Pública nº 008/2018 - **consta a exigência de que os interessados na concorrência devem comprovar a capacidade técnica**, dispondo, *sic*:

*10.3.1. Capacidade Técnico-Profissional: Comprovação de aptidão para a execução do objeto da licitação mediante a apresentação de, no mínimo, 01 (um) Atestado de Capacidade Técnico-Profissional, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no CREA e acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT), de no mínimo 15.000 m² (quinze mil metros quadrados) de Área Construída em nome de profissional de nível superior, **que detenha vínculo profissional formal com a licitante.**(destaquei)*

Vê-se que o edital trouxe expressamente a exigência para ser cumprida pelos interessados na concorrência pública de demonstrarem ter em seu quadro profissional específico, com vínculo profissional formal. Ocorre que tal exigência, pelo latente prejuízo que pode acarretar ao caráter competitivo da licitação, que de antemão teriam que contratar profissional específico mesmo sem saber se lograria êxito na licitação, onerando e limitando a participação de interessados, é tema já sumulado no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), que veda tal prática, senão vejamos:

Súmula 272. No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

Não para por aí, **o item 11.2 do edital**, que define os parâmetros para atribuição de nota técnica aos licitantes, **atribui pontuação a empresas com experiência em atividades ligadas a construção de centros comerciais ou shopping center.**

Quando se traz tal exigência **ao caso concreto** chega-se ao entendimento, que se torna menos razoável ainda quando defronte a uma



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

licitação cujo objeto central é a alienação de uma área pública, em que seria irrelevante se demonstrar previamente a existência de profissionais específicos vinculados à empresa e experiência em área também específica.

Não é demais frisar que as exigências inseridas na licitação, se assim o fosse, só se justificaria caso fosse referente a construção do centro administrativo, que tem a menor fração da área, 6.208,23m², que corresponde a 10,18% da área total, o que não houve; já que as exigências, que incidem no interesse do adquirente da maior parte da área de 54.770,47m², onde serão realizadas construções com diversos produtos, são de interesse exclusivamente privado, como já fartamente debatido.

Por todo o exposto anteriormente, quando da análise do objeto da licitação (alienação condicionada), nessa fase processual entendo também desarrazoada tal bonificação a empresas desse ramo, uma vez que, repito: **se o único interesse público se esgota com a entrega da construção do centro administrativo, a Prefeitura – em tese - não teria mais nenhum interesse, tampouco participação na gestão dos negócios geridos exclusivamente pela adquirente da área, inclusive no pretense shopping.**

7. DA COMBINAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS

O sétimo ponto que destaco é a combinação das exigências aos possíveis licitantes, contidas nos itens 10.4.3 e 10.5.1 do edital, *litteris*:

10.4.3. Prova de se possuir capital social mínimo igual ou superior a R\$ 1.000,00 (um milhão de reais), devendo essa comprovação ser feita relativamente à data de apresentação da proposta, na forma da lei. Em caso de participação na forma de consórcio será considerada o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação.

10.5.1. As licitantes deverão constituir, junto à Tesouraria da Prefeitura de Araguaína –TO, garantia da proposta, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), em qualquer uma das modalidades previstas no art. 56, da Lei nº 8.666/93 (Caução em Dinheiro ou em Títulos da Dívida Pública, Seguro Garantia ou Fiança Bancária), em até sete (07) dias úteis da data marcada para a abertura da Licitação.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

Importante mencionar que a Lei nº 8.666/1993, dispõe, em seu artigo 31, § 2º, dispõe, *in verbis*:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

[...]

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado. **(destaquei)**

Com efeito, **a interpretação da norma acima não deixa dúvidas tratar-se de formas alternativas e não cumulativas a serem exigidas a título de comprovação da qualificação econômico-financeira dos concorrentes.** Assim, a intenção do legislador é proibir a exigência cumulativa de comprovação de capital social mínimo e de garantia de proposta em uma única licitação, **visando sempre prestigiar o caráter competitivo e a isonomia entre os interessados.** Logo, não se mostra acertada, tampouco razoável tal cumulação de exigências contidas no edital.

Aplicável, portanto, a Súmula nº 275 do TCU, *in verbis*:

Súmula nº 275. Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.

8. DA GARANTIA ANTECIPADA

O oitavo ponto que merece destaque refere-se à apresentação da dita garantia da proposta apontado na parte final do item 10.5.1, que corresponde a data anterior a fixada como limite para entrega da documentação de habilitação econômico-financeira, que **além de desarrazoada, está em desacordo com o disposto nos artigos 21, § 2º; 31, inciso III, 40, inciso VI e 43, inciso I, todos da Lei no 8.666/93.**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

Inegavelmente, a análise do edital e demais pontos já debatidos, revela indícios de ter havido direcionamento na licitação, o que é terminantemente vedado pela legislação de regência.

9. DA ALEGAÇÃO DE DANO AMBIENTAL

O nono ponto que merece destaque é sobre o atinente risco de dano ambiental alegado e reforçado pelo Relatório de Vistoria nº 048/2018, juntado pela parte autora, realizado pelo Centro de Apoio Operacional de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente – CAOMA, em dezembro de 2018.

Consta no evento 18 **cópia do Relatório de Vistoria nº 048/2018**, no qual aquele órgão técnico **aponta a existência de irregularidades nas licenças ambientais referente ao empreendimento objeto da licitação pública**. Consta no relatório, *sic*:

Conforme documentos analisados, há previsão da construção de Centro Administrativo Municipal, Shopping Center, Hotéis, Restaurantes, na chácara 526-A, conforme demonstrado na figura 1 acima. Contudo os estudos ambientais realizados não contemplam e/ou explicitam a utilização desta área para tal finalidade, além disso, tais obras não encontram respaldo na legislação vigente quanto à utilidade pública e/ou interesse social. Desta forma, ainda que fosse possível, a prefeitura não obteve e/ou realizou os estudos ambientais necessários, como licenças ambientais pertinentes. (destaquei)

Ao final do relatório, a par das constatações de irregularidades na utilização da área pública para a edificação do empreendimento imobiliário “Complexo de Turismo Via Lago”, **o CAOMA sugere, em suma, a imediata paralisação das obras para que se busque regularizar os devidos estudos de impacto ambiental e licenças**, tudo na tutela do meio ambiente. Transcrevo, *sic*:

Quanto à obra do Centro de Convenções

- a) paralisar imediatamente a obra de implantação de aterro e/ou construção do Centro de Convenções;
- b) apresentar outorga de direito de uso de recursos hídricos;
- c) apresentar anuência da ENEL GREEN POWER S.A. para a execução da obra, considerando que a área em construção ocupa parte destinada ao reservatório do Lago Azul;



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

d) regularizar o processo de licenciamento ambiental, conforme apontamentos no presente parecer.

Quanto a obra do Centro Administrativo Municipal, Shopping Center, Hotéis, Restaurantes na Chácara 526-A

a) Paralisar imediatamente a obra de implantação de aterro e/ou construção do Centro Administrativo Municipal, Shopping Center, Hotéis, Restaurantes na chácara 526-A;

b) Elaborar plano de Recuperação da Área Degradada, de forma a desenvolver a área intitulada chácara 526, ao seu estágio inicial que é área útil de reservatório.

Ao Naturatins

a) Cancelar Licença Prévia Nº 3668-2017 e a Licença de Instalação Nº 3669-2017, provendo sua regularização nos termos apontados no presente relatório;

b) Cancelar a Licença Prévia nº 4791-2018 e Licença de Instalação nº 4798-2018, provendo sua regularização nos termos descritos no Parecer Técnico nº 066/2018, que segue em anexo;

c) Notificar o empreendedor de forma a paralisar as obras descritas no presente relatório. (destaquei)

Por ser importante, elucido que estou adotando o referido relatório do CAOMA juntado aos autos **apenas como mais um dos indícios de irregularidades para o meu convencimento quanto ao acerto da suspensão do empreendimento imobiliário nesta fase do processo;** assim, deixo claro que as irregularidades apontadas no relatório do órgão técnico **poderão ser** objeto do devido contraditório e ampla defesa por parte do requerido, em momento processual próprio para se apurar ou sanar as irregularidades apresentadas.

10. SEDE DE UMA DAS EMPRESAS QUE FORMAM O CONSÓRCIO VENCEDOR

O décimo ponto que merece destaque, mas que não se coloca necessariamente como uma das razões de decidir, e sim como algo que somado as demais questões já analisadas, indubitavelmente desperta atenção desta Magistrada, que é o fato trazido na ação popular - petição do evento 17 -, fato também noticiado na mídia local, **que a empresa com maior participação no Consórcio vencedor da licitação “Complexo Via Lago”, DCCA Administração e Gestão Imobiliária Ltda, detentora de 48%, com capital social declarado à Receita Federal em R\$ 40,3**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

milhões, ter sua sede instalada em uma quitinete, sem nenhuma identificação e situada em uma rua toda esburacada. Anexo a fotografia do local, retirada da página eletrônica¹⁰:



Mais uma vez deixo claro que essa questão poderá ser melhor analisada no decorrer da instrução, **deixando consignado que a circunstancia verificada causa estranheza, pois, trata-se de uma empresa milionária, que foi aberta em 23/08/2018, há apenas dois meses antes da abertura da licitação, ter sua sede em local pouco provável para o porte do negócio.**

Gize-se, não ser esta breve análise quanto a situação da empresa DCCA em nada conclusiva; contudo, **em um país em que infelizmente se tem diariamente noticia de tantos desvios de dinheiro público e fraudes em licitações com as chamadas “empresas de fachada”,** esse fato, no mínimo, merece a atenção desta Julgadora, o que deverá ser objeto de esclarecimentos no decorrer da instrução.

Somado a isso tem a situação da não integralização das quotas do capital social do Consórcio que merece destaque e justificativa pelo requerido.

¹⁰ <https://afnoticias.com.br/blog-do-arnaldo-filho/empresa-de-r-40-milhoes-vencedora-do-complexo-via-lago-tem-sede-numa-kitnet>



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

11. LONGO PRAZO PREVISTO PARA CONCLUSÃO FINAL DO EMPREENDIMENTO/ POTENCIAL DIMINUIÇÃO DA EXPECTATIVA DOS MUNICÍPIES.

O **décimo primeiro ponto** que me chamou atenção refere-se aos prazos previstos para a finalização do empreendimento imobiliário do denominado “Complexo de Turismo e Negócios Via Lago”.

Na manifestação da Procuradoria lançada no evento 11, **apreendo como ponto central das alegações o progresso e geração de empregos que o empreendimento objeto da licitação “sub judice” irá trazer para o Município de Araguaína.** Sem escopo de negar tal potencial - mesmo porque a presente decisão não se presta a essa análise - **verifico que os prazos estipulados** no termo de referência e nos anexos da licitação, bem como no Contrato Administrativo nº 006/2018 (via assinada), **aceitam a interpretação de serem um tanto quanto alargados quanto ao objetivo, notadamente quando o trunfo primordial do discurso administrativo está no desenvolvimento da cidade (geração de empregos, rendas, impostos).**

O Contrato nº 006/2018, entabulado, prevê em sua CLÁUSULA QUINTA que o prazo **de construção e entrega da Fase 1 do Centro Administrativo será de até 05 (cinco) anos a contar da assinatura do contrato, e a construção da Fase 2 prevista para até 08 (oito) anos.**

Litteres:

*CLÁUSULA QUINTA – O prazo para conclusão e entrega da Fase 1 do “Centro Administrativo Municipal”, conforme item 2.1.4.1 do Edital e descrito no Anexo II – Projeto Básico de Arquitetura, Anexo III – Memorial descritivo das especificações técnicas mínimas do Centro Administrativo, será contado a partir da liberação formal do terreno pela CONTRATADA/ADQUIRENTE e Anexo XIII – Proposta Comercial – Área construída do Centro Administrativo 6.208,29 m2 (seis mil duzentos e oito e vinte e nove metros quadrados), sendo 4.770,23 m2 (quatro mil, setecentos e setenta e vinte e três metros quadrados) – **Fase 1**, composto pelos pavimentos Térreo, Piso 1, Piso 2 e Piso 3, entregues em **até 05 (cinco) anos**; e o restante equivalente ao Piso 4 – **Fase 2**, seja 1.438,06 m2 (um mil, quatrocentos e trinta e oito, e seis metros quadrados) entregues em **até 8 (oito) anos da liberação do terreno**, nas condições previstas na proposta comercial do Anexo XIII do processo licitatório.*



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

*Parágrafo único. O prazo de elaboração de projetos e construção do Centro Administrativo Municipal é de até 05 (cinco) anos, **não sendo computados os prazos que os órgãos públicos** levarem para aprovarem e emitirem todas as licenças legais necessárias, principalmente as licenças de cunho ambiental, desde que inferiores a 1 (um) ano.*

Já **a conclusão do Shopping Center, Hotel e produtos correlatos pode ocorrer**, segundo consta dos cadernos anexos ao processo licitatório – estudos do projeto básico do empreendimento realizado pela empresa ABL prime (evento 15, fls. 237 e 300, Volume II) - **em até 20 (vinte) anos do início da operação / assinatura do contrato.**

Agora o mais intrigante é que a empresa vencedora pode de imediato, **a partir da assinatura do contrato e formalização da escritura pública, transferir/comercializar frações ideais do terreno a terceiros,** conforme dispõe o PARÁGRAFO ÚNICO da CLÁUSULA SEXTA do Contrato nº 006/2018.

DA FORMALIZAÇÃO DA ESCRITURA PÚBLICA

CLÁUSULA SEXTA – A formalização da Escritura Pública e Transferência do Imóvel, para o vencedor da licitação, com a indispensável cláusula de reversão e desalienação, será feita por ocasião da conclusão do processo de licitação e assinatura do presente contrato.

*Parágrafo único. **Uma vez formalizada a escritura pública de que trata esta cláusula, a CONTRATADA/ADQUIRENTE poderá dividir em frações o terreno, transferindo a empresas interessadas** desde que conste a cláusula de reversão e desalienação em nele desenvolver atividades de caráter comercial e/ou de prestação de serviços, observadas as condições da lei e do Edital de Concorrência Pública nº 008/2018 e seus anexos assegurada, em qualquer hipótese, a destinação mínima em favor da CONTRATANTE/ ALIENANTE, previsto neste contrato. (destaquei)*

Isto é, a **empresa vencedora poderá transacionar o imóvel a partir da assinatura do contrato.** Vejo que além da formalidade contratual de inserir cláusula de reversão e desalienação na escritura e aplicação de multa, a única garantia efetiva que o Município teve foi a caução prestada no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), exigida no edital para apresentação de proposta. Em contrapartida, vejo que a empresa vencedora poderá **de pronto negociar lotes/frações do terreno por valores facilmente**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

superiores aos cem mil reais caucionados, pois repito, a área objeto da licitação está situada na região mais valorizada de Araguaína.

Ademais, a cláusula sétima do contrato – que dispõe acerca da reversão e desalienação - terá vigência apenas nos primeiros 05 (cinco) anos do prazo contratual, pois assim que ocorra a conclusão e entrega da FASE 1 do Centro Administrativo, há disposição contratual para o cancelamento de cláusulas restritivas. É o que se apreende pela interpretação conjunta do item 3.4 do Termo de Referência e parágrafo quarto da cláusula sétima do Contrato 006/2018, vejamos:

Termo de Referência (evento 15 - fl. 707)

3.4. Após a conclusão da Fase 1 do Centro Administrativo Municipal, a Prefeitura de Araguaína efetuará o cancelamento da Alienação Condicionada sobre o imóvel objeto da licitação.

CLÁUSULA SÉTIMA – A CONTRATADA/ADQUIRENTE, sob pena de reversão do imóvel à CONTRATANTE/ALIENANTE e a qualquer tempo, deverá cumprir o objeto aqui descrito, integralmente e por sua conta e risco, responsabilizando-se por todas as obrigações do construtor, nos termos da legislação própria, excluída toda e qualquer responsabilidade da CONTRATANTE/ALIENANTE.

[...]

Parágrafo terceiro. Se a reversão se der, em decorrência de atos e/ou fatos imprevistos ou imprevisíveis, após a implantação parcial do empreendimento e sem que, para tanto, a CONTRATADA/ADQUIRENTE tenha concorrido, a fração do terreno cuja infraestrutura já tenha sido implantada e comercializada, não será alcançada pela reversão; nesse caso, serão feitas as devidas compensações.

Parágrafo quarto. A desalienação do imóvel ocorrerá quando da entrega da Fase 1 do Centro Administrativo, prevista na cláusula quinta do presente. (destaquei)

Acerca dos prazos e resultados do contrato celebrado, em resumo temos: 1 – prazo imediato - para a empresa vencedora usufruir do valioso terreno que adquiriu mediante a licitação objeto da demanda; 2 – médio prazo - 5 (cinco) a 8 (oito) anos para a finalização e entrega do centro administrativo; 3 – Longo prazo - até 20 (vinte) anos para conclusão do shopping e hotel.

A par disso, **na tangente da questão de fundo que será objeto do julgamento de mérito, o conjunto analisado por ora, me permite**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

avaliar que o empreendimento imobiliário a ser desenvolvido nesta cidade, a depender dos reais interesses dos envolvidos no negócio e não apenas no discurso de autoridade que se propaga, pode não se traduzir em desenvolvimento e geração de empregos a curto e médio prazo como espera a população, e o tão sonhado shopping pode demorar – em tese – até 20 (vinte) anos para ser concluído.

Assim, analisados os onze pontos, entendo presente, portanto, a plausibilidade do direito invocado pelo autor popular (*fumus boni iuris*), bem como o fundado receio de ineficácia do provimento, caso concedido somente ao final.

Por sua vez, resta também demonstrado o perigo da demora, haja vista a necessidade de resguardar o interesse público, objetivando evitar prejuízo de difícil reparação ao erário, à coletividade e ao meio ambiente, pois se trata de empreendimento de grande monta.

DISPOSITIVO

Ex positis, com fulcro nas disposições contida no § 4º do artigo 5º da Lei nº 4.717/65, **defiro** o provimento liminar postulado na inicial e, de consequência, **DETERMINO A IMEDIATA SUSPENSÃO DO CONTRATO Nº 006/2018**, firmado entre o Município de Araguaína e a Empresa “Via Lago Empreendimentos Imobiliários S/A”, em 06 de dezembro de 2018, ficando suspensa a realização de qualquer obra referente a implantação do empreendimento imobiliário objeto da presente demanda, salvo benfeitorias necessárias, bem como qualquer pagamento com base no referido contrato, até ulterior deliberação judicial.

Ad cautelam, determino que se **oficie ao Cartório de Registro de Imóveis de Araguaína** para que proceda a anotação, à margem do registro, na Matrícula 97.726, **constando que a área está *sub judice*.**

Notifiquem-se da presente, por mandado, para conhecimento e fiel cumprimento, **o Prefeito Municipal e o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente.**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
COMARCA DE ARAGUAÍNA-TO
2ª VARA DA FAZENDA E REGISTROS PÚBLICOS

Cientifique-se, por mandado, para conhecimento, a Empresa “Via Lago Empreendimentos Imobiliários S/A”, na pessoa de seu representante legal, com sede na Rua Paulino Pereira, nº 1.370, sala 04, Setor Jardim das Palmeiras, Araguaína-TO.

Cite-se o requerido, eletronicamente, para, querendo, apresentar contestação, no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 7º, inciso IV da Lei 4.717/65.

Intime-se o Ministério Público do Patrimônio e Meio Ambiente, para conhecimento, nos moldes do § 4º, do art. 6º, da Lei nº 4717/65.

Cumpra-se.

Araguaína-TO, 23 de abril de 2019.

Milene de Carvalho Henrique
Juíza de Direito