



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Processo: 1.0000.17.049476-9/001
Relator: Des.(a) Adriano de Mesquita Carneiro
Relator do Acórdão: Des.(a) Adriano de Mesquita Carneiro
Data do Julgamento: 01/02/2018
Data da Publicação: 05/02/2018

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - INTERVENÇÃO ADMINISTRATIVA - REQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA - ADITAMENTO DA INICIAL - ART. 1.015, DO CPC - ROL TAXATIVO - AUSÊNCIA DE PREVISÃO - NÃO CONHECIMENTO DE PARTE DO RECURSO - PEDIDO LIMINAR - DECRETO MUNICIPAL Nº 4.865/2016 - PRESUNÇÃO DE LEGALIDADE E VERACIDADE NÃO ELIDIDA - PRESENÇA DE IMINENTE PERIGO PÚBLICO - ART. 7º, III, DA LEI Nº 12.016/2009 - AUSÊNCIA DE QUALQUER DOS REQUISITOS - IMPOSSIBILIDADE.

- As decisões interlocutórias que não se encontram no rol taxativo do art. 1.015, do CPC não são recorríveis pelo agravo de instrumento, pelo que não é possível conhecer do recurso no tocante a insurgência contra o indeferimento do pedido de aditamento da inicial do mandamus.

- Para que seja concedida a medida liminar em sede de Mandado de Segurança é imprescindível que estejam preenchidos os requisitos previstos no art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009, quais sejam, relevância do fundamento da impetração e risco de que do ato impugnado possa resultar a ineficácia da medida, caso seja a ordem seja concedida ao final.

- A requisição é uma das formas de intervenção na propriedade, com fundamento no art. 5º, XXV, da CF que estabelece que: "no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano".

- Ausente qualquer dos requisitos autorizadores do art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009 deve ser mantida a decisão que indeferiu o pedido liminar.

AGRAVO DE INSTRUMENTO-CV Nº 1.0000.17.049476-9/001 - COMARCA DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO - AGRAVANTE(S): FLAVIO WESTIN ATRIBUIÇÃO DA PARTE EM BRANCO PROVIDOR DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO - AGRAVADO(A)(S): PREFEITO DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO - INTERESSADO(A)(S): MUNICIPIO DE SAO SEBASTIAO DO PARAISO

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a 3ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em NÃO CONHECER DE PARTE DO RECURSO E NEGAR PROVIMENTO À PARTE CONHECIDA.

JD. CONVOCADO ADRIANO DE MESQUITA CARNEIRO
RELATOR.

JD. CONVOCADO ADRIANO DE MESQUITA CARNEIRO (RELATOR)

VOTO

Trata-se de agravo de instrumento interposto por Flávio Westin, provedor da Santa Casa de Misericórdia de São Sebastião do Paraíso, em razão da decisão de Ordem nº 67 do MM. Juiz da 1ª Vara Cível da Comarca de São Sebastião do Paraíso que, nos autos do Mandado de Segurança impetrado pelo Agravante em face do Prefeito Municipal de São Sebastião do Paraíso, indeferiu o pedido liminar.

Alega o Agravante, em suas razões recursais, que assumiu sua função de provedor da Santa Casa de Misericórdia, no segundo semestre de 2011, quando a situação do hospital era caótica, tendo realizado diversas melhorias e reformas, mediante convênios com o Estado de Minas Gerais e com a União, passando por significativo crescimento e qualificação de suas instalações nos últimos anos, consolidando o hospital como referência regional e que, a despeito das dificuldades financeiras, a Santa Casa sempre se manteve em operação, possuindo um ativo muito superior ao seu passivo.

Aduz que a Santa Casa de Misericórdia de São Sebastião do Paraíso, associação civil sem fins lucrativos, se encontra em dificuldades financeiras em razão da judicialização da saúde, da sua finalidade social que determina a assistência médica indistinta aos necessitados, muitas vezes sem qualquer contrapartida e principalmente pela reiterada e crescente inadimplência do Poder Público Municipal que, apesar de receber

repasse financeiros da União, muitas vezes simplesmente não promove o pagamento dos valores devidos pelos serviços prestados através do SUS ou o faz com significativo atraso.

Relata que em razão da inadimplência do Município de São Sebastião do Paraíso comunicou a situação ao Ministério Público e ajuizou diversas ações exigindo a regularização do pagamento, tendo sido determinado o bloqueio de recursos do erário municipal, em algumas delas, em sede de medida de urgência, bem como teve que realizar empréstimos bancários para manter as atividades da Santa Casa, uma vez que o Município é o maior devedor dessa, cuja dívida alcança quase oito milhões de reais.

Sustenta que a intervenção promovida pelo Município de São Sebastião do Paraíso através do Decreto Municipal nº 4.865/2016, que requisita bens e serviços da Santa Casa de Misericórdia de São Sebastião do Paraíso pelo prazo de 12 meses, supostamente atendendo a Recomendação nº 15/2015 do Ministério Público Estadual, foi realizada sem qualquer processo administrativo ou judicial, violando os direitos de defesa, ao contraditório e ao devido processo legal, bem como sem qualquer amparo legal, uma vez que não há iminente perigo público.

Destaca que o parecer nº 27/2016 do Chefe da Seção de Auditoria do Ministério da Saúde que sugeriu a intervenção administrativa é datado de 15/12/2016, todavia, tal parecer deriva de uma visita técnica de auditoria realizada no período de 14 a 16 de dezembro, pelo que o relatório foi feito antes do término da visita técnica, bem como foi elaborado no mesmo dia em que supostamente foi solicitado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais através do Ofício nº 1.032.

Expõe que a Recomendação nº 15/2015 enviada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais ao Prefeito Municipal apesar de sugerir que o Município adote todas as medidas administrativas necessárias para a manutenção da regular e ininterrupta prestação de serviços de saúde de sua competência contratados com a Santa Casa de Misericórdia de São Sebastião do Paraíso, por meios próprios ou por requisição administrativa de bens e serviços, não menciona a inadimplência do referido Município.

Assevera que num prazo de 48h a Santa Casa supostamente foi alvo de uma visita técnica, que acarretou a Recomendação do MPMG e culminou na edição do Decreto Municipal nº 4.865 de 16/12/2016 pelo seu maior devedor.

Atesta que o sr. Adriano Rosa do Nascimento, nomeado interventor, deu uma entrevista a um jornal televisivo na qual revelou que foi convidado a assumir o referido cargo em uma reunião realizada em 15/12/2016, na sede do MPMG, da qual participaram o Prefeito, o Secretário de Saúde, a Promotora de Justiça e o auditor do Ministério da Saúde, que lhe disseram que a intervenção já estava decidida, o que aliado a rapidez com que foram elaborados o parecer, a recomendação e o decreto, demonstra que a intervenção foi previamente acertada entre os participantes da referida reunião.

Salienta que há evidente vício de legalidade no Parecer/Seção/MS/MG nº 27/2016, na Recomendação MPMG nº 15/2016 e no Decreto Municipal nº 4.865/2016, uma vez que todos eles foram produzidos com o intuito de dar aparência de legalidade à intervenção que já havia sido previamente acertada em reunião realizada na sede do MPMG, sem qualquer publicidade, pelo que o procedimento adotado é imoral, ilegal e viola a propriedade privada.

Argumenta que a requisição administrativa só se justifica na hipótese de iminente perigo público, o que não ocorreu no presente caso, podendo ser verificado através da própria leitura da motivação do Decreto Municipal, sobretudo, tendo em vista as metas traçadas pelo interventor que não têm qualquer vínculo com o alegado iminente perigo público, bem como que esse manteve todas as práticas e rotinas da administração anterior.

Assegura que as alegações em relação às supostas irregularidades gerenciais da Santa Casa não são suficientes para legitimar o Decreto Municipal nº 4.865/2016, uma vez que por se tratar de associação civil, eventuais irregularidades só interessam aos seus associados, pelo que é manifesta a ilegalidade da intervenção.

Afirma ainda que estão presentes os requisitos autorizadores para a concessão da medida liminar, nos termos do art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009, bem como deve ser deferido o pedido de aditamento da inicial, uma vez que esse tem fundamento em fatos novos e não é incompatível com o procedimento especial do mandamus.

Por fim, requer a antecipação dos efeitos da tutela recursal e, ao final, o provimento do recurso para reformar a decisão agravada deferindo o pedido liminar para suspender a validade do Decreto Municipal nº 4.862/2016, ordenando a imediata devolução dos bens e serviços da Santa Casa de Misericórdia de São Sebastião do Paraíso, no prazo de 24 horas, determinar a entrega de relatório pelo interventor detalhando todas as medidas adotadas na sua gestão e ainda, determinar que a autoridade coatora se abstenha de adotar qualquer providência em relação a referida associação civil, sem lhe ofertar prévia ciência e direito de defesa. Requer ainda a apreciação da sua petição de aditamento à inicial.

Preparo (Ordem nº 2/3).

O pedido de antecipação dos efeitos da tutela recursal foi indeferido, nos termos da decisão de Ordem nº 144.

O Agravado apresentou contraminuta (Ordem nº 145).

A douta Procuradoria Geral de Justiça apresentou parecer manifestando-se pelo desprovimento do recurso (Ordem nº 153).

Do necessário, é o relatório.

Da detida análise dos autos verifico que o Agravante impetrou mandamus contra o Decreto Municipal nº 4.865/2016, editado pelo Prefeito de São Sebastião do Paraíso, que "requisita bens e serviços e intervém na Santa Casa de Misericórdia de São Sebastião do Paraíso com vistas à preservação da manutenção da assistência médico hospitalar no município, nomeia interventor e dá outras providências", argumentando que a intervenção do Município configura verdadeira desapropriação indireta desprovida de prévia e justa indenização, o que viola seu direito líquido e certo de propriedade, pelo que pleiteou liminarmente a suspensão imediata do Decreto Municipal nº 4.865/2016 (Ordem nº 6/11).

O magistrado primevo indeferiu o pedido liminar, por entender que as razões de fato e de direito arguidas pelo Agravante não evidenciaram a probabilidade do direito líquido e certo por ele alegado (Ordem nº 67/68).

Após ser intimado da referida decisão o Agravante opôs Embargos de Declaração (Ordem nº 75/78) e apresentou pedido de aditamento à Inicial (Ordem nº 73/74), com base em fatos novos que teria tido ciência após a impetração do mandamus, renovando o pedido liminar.

O juízo a quo indeferiu o pedido de aditamento da inicial, por entender que o impetrante deve demonstrar de plano a existência do direito líquido e certo, bem como "a ilicitude ou mesmo abusividade do ato questionado, não havendo possibilidade de aderir argumentação diversa em relação àquilo que se aponta como ilícito ou abusivo, em especial quando já estabilizado o processo" e rejeitou os embargos de declaração, sob o argumento de que tal recurso não há qualquer dos vícios do art. 1.021, do CPC na decisão embargada, sendo a verdadeira pretensão do embargante a reapreciação da matéria.

No presente recurso o Agravante alega, em síntese, que: a) a requisição administrativa só se justifica quando há iminente perigo público, o que não se verifica no presente caso; b) é imoral e ilegal a reunião prévia e secreta realizada entre o Prefeito, o Secretário de Saúde, a Promotora de Justiça, o auditor do Ministério da Saúde e o futuro interventor maculou o Decreto, uma vez que realizada no dia 15/12/2016, antes mesmo da ciência formal pelo Prefeito da recomendação de intervenção pelo MPMG, o que só se deu no dia 16/12/2016; c) o Município que deve cerca de 8 milhões de reais para a Santa Casa, o que macula a requisição administrativa dos bens e serviços dessa; d) é possível o aditamento da inicial em sede de mandado de segurança.

Pois bem.

Em relação à insurgência do Agravante contra o indeferimento do pedido de aditamento da inicial do mandamus o presente recurso é inadmissível, uma vez que o art. 1.015, do CPC elenca rol taxativo das decisões que são passíveis de serem impugnadas através de Agravo de Instrumento, não estando o indeferimento de pedido de aditamento da exordial dentre as hipóteses elencadas:

Art. 1.015. Cabe agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias que versarem sobre:

- I - tutelas provisórias;
- II - mérito do processo;
- III - rejeição da alegação de convenção de arbitragem;
- IV - incidente de desconsideração da personalidade jurídica;
- V - rejeição do pedido de gratuidade da justiça ou acolhimento do pedido de sua revogação;
- VI - exibição ou posse de documento ou coisa;
- VII - exclusão de litisconsorte;
- VIII - rejeição do pedido de limitação do litisconsórcio;
- IX - admissão ou inadmissão de intervenção de terceiros;
- X - concessão, modificação ou revogação do efeito suspensivo aos embargos à execução;
- XI - redistribuição do ônus da prova nos termos do art. 373, § 1º;
- XII - (VETADO);
- XIII - outros casos expressamente referidos em lei.

Parágrafo único. Também caberá agravo de instrumento contra decisões interlocutórias proferidas na fase de liquidação de sentença ou de cumprimento de sentença, no processo de execução e no processo de inventário.

Com efeito, as decisões interlocutórias que não se encontram no rol taxativo do art. 1.015, do CPC não são recorríveis pelo Agravo de Instrumento, assim não é possível conhecer do recurso no tocante à parte da decisão agravada que indeferiu o pedido de aditamento da inicial pelo que passo à análise do indeferimento da medida liminar de suspensão do Decreto Municipal nº 4.865/2016.

O Juízo ad quem, ao julgar Agravo de Instrumento, recurso de cognição sumária, interposto contra decisão que indefere pedido liminar formulado em sede de Mandado de Segurança, deve se ater a verificar se estão ou não presentes, no caso concreto, os requisitos do art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009,

indispensáveis à concessão da medida pretendida, quais sejam, fundamentação relevante e perigo de ineficácia da medida decorrente dos efeitos do ato impugnado.

Cumprido-me, portanto, avaliar se, no caso em apreço, o direito reclamado pelo Agravado no mandamus tem esteio em fundamento relevante, isto é, se as razões de fato e de direito arguidas estão a evidenciar a probabilidade do direito, e se do ato impugnado pode resultar a ineficácia da medida pretendida, caso seja, ao fim, deferida, hipótese em que estará demonstrado o cabimento da liminar indeferida pelo Juízo a quo.

Com efeito, a intervenção na propriedade é excepcional, somente tendo lugar nas hipóteses autorizadas pelo ordenamento jurídico, com fundamento na supremacia do interesse público.

A requisição é uma das formas de intervenção na propriedade, com fundamento no art. 5º, XXV, da CF que estabelece que: "no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano".

A Lei nº 8.080/1990 que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências reconhece em seu art. 15, XIII, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais quanto de pessoas jurídicas para o atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemia, na pessoa da autoridade competente da esfera administrativa correspondente. Senão veja-se:

Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:

(...)

XIII - para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização;

(...)

Fernanda Marinela, em sua obra *Direito Administrativo*, destaca que a requisição administrativa:

"Pode incidir sobre bens móveis, imóveis e serviços. Justifica-se em tempo de paz e de guerra. Realizada por procedimento unilateral e autoexecutório, independe da aquiescência do particular, como também da prévia intervenção do Poder Judiciário." (MARINELA, 2012, p. 880)

Nesse mesmo sentido José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra *Manual de Direito Administrativo*, expõe que:

"Verificada a situação de perigo público iminente, a requisição pode ser de imediato decretada. Significa, pois, que o ato administrativo que a formaliza é autoexecutório e não depende, em consequência, de qualquer decisão do Judiciário." (CARVALHO FILHO, 2013, p. 795)

Em sede de análise sumária dos autos, típica de Agravo de Instrumento, verifico que o Decreto Municipal nº 4.865/2016, que requisitou bens e serviços da Santa Casa de Misericórdia de São Sebastião do Paraíso, atende aos requisitos legais, quais sejam: o ato foi editado pela autoridade competente, o Prefeito Municipal; há previsão legal autorizativa, art. 15, XIII, da Lei nº 8.080/1990 e há iminente perigo público conforme razões a seguir expostas.

Conforme alegado nas razões recursais a Santa Casa de Misericórdia de São Sebastião do Paraíso é referência para 23 municípios e, conforme consignado no supracitado Decreto Municipal é o único hospital do município e polo regional para o atendimento da especialidade de cardiologia pelo SUS, pelo que o risco de seu fechamento configura iminente perigo público.

Nas considerações finais do Parecer/Seção/MS/MG nº 27/2016 elaborado pelo Ministério da Saúde restou consignado que (Ordem nº 18):

"A Santa Casa de Misericórdia de São Sebastião do Paraíso/MG não possui recursos ou condições capazes de gerar caixa suficiente para suprir as necessidades dessa entidade, necessitando dos recursos de subvenções e do capital de terceiros (empréstimos e financiamentos) para suprir as necessidades econômico-financeiro da associação. A entidade em questão não consegue gerar caixa suficiente ao ponto de gerarem superávit para a entidade. Seu fechamento é inevitável diante deste cenário." (Destaque)

O referido Parecer destacou ainda em suas considerações finais que:

"Considerando a importância do Hospital e sua relevância regional, não obstante, apresentando uma situação de dificuldade de operacionalizar com resultados positivos, conforme fez constar sua própria Auditoria Externa, entendemos que é necessário um Intervenção Administrativa ou Judicial para que as diretrizes e estratégias da Entidade Hospitalar possam aumentar suas receitas, diminuir suas despesas e custos ou adotar os dois procedimentos de forma simultânea.

Destaco que a Santa Casa Misericórdia de São Sebastião do Paraíso é um hospital regional, de extrema importância para 23 Municípios. O fechamento dela significa um prejuízo incalculável para a rede SUS, especialmente a rede de Urgência e Emergência. A má gestão e administração da entidade preocupa o SUS, pois o fechamento da entidade representa um prejuízo para o SUS imensurável, não apenas nos atendimentos e leitos que deixaram de ser fornecidos, mas, também, nos recursos públicos já imobilizados no Hospital e que foram adquiridos pelo SUS, ou seja, com recurso público.

(...)" (Destaque)

Os trechos do Parecer/Seção/MS/MG nº 27/2016 acima transcritos demonstram o iminente perigo público, diante do constatado risco de fechamento da Santa Casa de Misericórdia de São Sebastião do Paraíso, o que prejudicaria a assistência médica hospitalar de 23 Municípios, especialmente na rede de urgência e emergência vinculada ao Sistema Único de Saúde.

Assim, tendo em vista a urgência da intervenção administrativa decorrente do iminente perigo público é razoável que essa se dê antes de oportunizado o contraditório e a ampla defesa ao Agravante, uma vez que tal medida visa evitar prejuízo à coletividade, o que não impede a submissão da questão ao Poder Judiciário, como ocorreu in casu, sendo possível inclusive a indenização do Agravante em caso de dano.

Em que pese a relevância das alegações do Agravante no tocante a incongruência das datas contidas no Parecer/Seção/MS/MG nº 27/2016, que teria sido concluído antes do término da Visita Técnica de Auditoria, bem como o fato de o Município possuir débito com a Santa Casa, neste momento processual, tais alegações não são suficientes para afastar a presunção de legalidade e veracidade do Decreto Municipal nº 4.865/2016, nem tampouco retiram o caráter de iminente perigo público que justificou a decretação da requisição administrativa.

No tocante às alegações do Agravante na exordial do Mandado de Segurança de imoralidade e ilegalidade no Decreto em razão do prévio conhecimento de sua futura nomeação pelo interventor, da realização de prévia e secreta reunião entre este, o Prefeito, o Secretário de Saúde, a Promotora de Justiça e o auditor do Ministério da Saúde anteriormente a edição do supracitado Decreto, bem como de retaliação de cunho político, tenho fundada dúvida acerca da efetiva desnecessidade de dilação probatória para que sejam apurados os fatos narrados.

Desta forma, estando presente o iminente perigo público que justificou a decretação da requisição administrativa, bem como não tendo sido demonstrado pelo Agravante fundamentação relevante para afastar a presunção de legalidade e veracidade do Decreto Municipal nº 4.865/2016, deve ser mantida a decisão que indeferiu o pedido liminar.

Isso posto, NEGO PROVIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO.

Custas recursais pelo Agravante.

É como voto.

DESA. ALBERGARIA COSTA

Após pedir vista dos autos para melhor análise do feito, acompanho o voto do Relator para não conhecer do agravo de instrumento, quanto ao pedido de aditamento da inicial indeferido pelo juízo de primeiro grau, por não ser hipótese de cabimento do recurso (art. 1.015 CPC), e negar provimento ao restante do recurso, para manter a decisão que indeferiu o pedido de suspensão do Decreto Municipal de interdição e requisição de bens e serviços da Santa Casa de Misericórdia de São Sebastião do Paraíso.

Isso porque há risco iminente de fechamento do hospital, que atende 23 municípios e é referência em atendimento na especialidade de cardiologia pelo SUS. Por fim, ressalto que a existência de conluio e tratativa prévia para nomeação do interventor são questões que carecem de dilação probatória, inviável em mandado de segurança.

É como voto.

DES. ELIAS CAMILO SOBRINHO - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "NÃO CONHECERAM DE PARTE DO RECURSO E NEGARAM PROVIMENTO À PARTE CONHECIDA"



Tribunal de Justiça de Minas Gerais