



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

**Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA 1ª VARA DE
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE TOLEDO – ESTADO DO PARANÁ**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CAUTELAR Nº 0000284-64.2020.8.16.0170

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ,
por meio de seu órgão de execução, qual seja a 4ª Promotoria de
Justiça da Comarca de Toledo, comparece respeitosamente,
perante Vossa Excelência, objetivando requerer o conhecimento
judicial de causa necessária à

EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO

em decorrência de perda superveniente de interesse processual

(art. 309,III, CPC, c/c art. 485, VI, CPC)

1) PRELIMINARMENTE

Anteriormente à fundamentação em torno da ocorrência de causa superveniente indicativa de perda de interesse processual, requer-se o recebimento de cópia da Recomendação Administrativa nº 02/20, bem como da deliberação incidente promovida nos autos de Inquérito Civil nº MPPR 0148.20.000197-9 (anexos).

Os referidos documentos são reputados relevantes à demonstração da ocorrência da causa extintiva da presente ação cautelar, sem resolução sobre o mérito.





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

2) BREVE RESUMO DOS FATOS

2.1) DOS FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS APRESENTADOS PELAS PARTES LITIGANTES NO CURSO DA TRAMITAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA CAUTELAR

2.1.1) Da petição inicial apresentada pelo Ministério Público do Estado do Paraná

Os argumentos apresentados na petição inicial informam que na data de 6 de janeiro do corrente ano, o Prefeito do Município de Toledo, **Lucio de Marchi**, conjuntamente com representantes da empresa ré **Construtora Guilherme**, além da Secretária da Saúde de Toledo e outros servidores públicos, promoveram ato público objetivando a assinatura da “Ordem de Serviço”, autorizando o início das obras de reformas da estrutura pública intitulada **Hospital Regional de Toledo (HRT)**.

De acordo com as informações repassadas à população, serão gastos R\$ 3.439.909,89 para a climatização das estruturas e outros R\$ 5.872.836,75 para a reforma estrutural, totalizando portanto a vultosa soma de **R\$ 9.312.746,64 (nove milhões, trezentos e doze mil, setecentos e quarenta e seis reais e sessenta e quatro centavos)**.

A autorização de reforma abrange a vigência do Contrato nº 460/2.019, cujo objeto é a *execução global (material e mão-de-obra) das adequações do Hospital Regional de Toledo (HRT)*, celebrado entre o réu **Fundo Municipal de Saúde de Toledo** e a corré **Construtora Guilherme Ltda**, no valor de R\$ 5.872.836,75 (cinco milhões, oitocentos e setenta e dois mil, oitocentos e trinta e seis reais e setenta e cinco





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

centavos – Cláusula III), com previsão de pagamento de parcelas mensais (Cláusula IV), e prazo para execução dos serviços em 240 dias (aproximadamente 8 meses – Cláusula V). Logo, computando-se o intervalo entre a autorização de início da reforma e o prazo para execução da obra, a previsão de anúncio de término dos serviços contratados está prevista para ocorrer próximo do dia **6 de setembro de 2020**.

A formalização do contrato público é decorrente da licitação **Concorrência Pública nº 002/19**.

Inequivocamente, a obra pública, após seu término e implantação definitiva de finalidade, será destinada à oferta de serviços de média e alta complexidade. Por sua vez, desde os primórdios planejamentos entabulados pelos setores da Administração Pública, incluindo as ações relacionadas à edificação inicial da obra, previam que o atendimento será regionalizado (macrorregião), abrangendo a população de 18 (dezoito) municípios, atualmente abrangendo em torno de 400 mil habitantes.

Nos termos da legislação que estabelece as atribuições dos entes federados em relação à oferta de saúde pública, os atendimentos reputados de média e alta complexidade consubstanciam responsabilidades atribuídas ao Estado do Paraná e/ou à União. Neste sentido preconizam os dispositivos constantes da Deliberação nº 122/2.007 e Portaria nº 399/2.006. Significa portanto afirmar que não há controvérsia no sentido de que a gestão operacional do atendimento do Hospital Regional de Toledo (atendimentos à população) não será administrativamente atribuída exclusivamente ao Município de Toledo, mas sim com prevalente atuação de órgão vinculado ao Estado do Paraná, ou à União.

A seu turno, qualquer que seja o órgão público vinculado ao ente federado que finalmente assuma a incumbência administrativa de oferta dos serviços de saúde pública à população (Estado do Paraná ou União), terá não apenas o interesse como sobretudo a





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

obrigação de definir os tipos de serviços de saúde que serão ofertados, e consequentemente a melhor forma de utilização da obra pública, de acordo com o que se esperaria em termos de consolidação de um espaço adequado à prestação dos específicos serviços aos usuários do SUS.

A petição inicial ainda salientou que pairam fortes evidências de absoluta falta de viabilidade técnica (e consequentemente econômica) da obra pública de reforma do HRT, em virtude de deficiência do Projeto Básico, atingindo consequentemente também o Projeto Executivo do empreendimento. Essas cogitações que proclamaram a necessidade da tutela cautelar ocorrem justamente porque essas importantes etapas simplesmente desprezaram a necessidade de prévia definição do ente federativo responsável pela futura prestação dos serviços de saúde por intermédio do equipamento público, prejudicando o imprescindível planejamento conjunto da obra pública, especialmente no que diz respeito à concepção dos serviços a serem realizados.

Diversamente do que se exigiria considerando a realidade da obra pública, denunciou-se o Projeto Básico da obra pública não menciona qualquer participação de órgão gestor Estado do Paraná ou da União na formulação dos demais projetos técnicos. Por sua vez, o Projeto Executivo restringe-se a genericamente a repetir que a obra pública será destinada aos mesmos serviços médicos indicados por ocasião da proposta de construção inicial do Hospital Regional, datada dos idos do ano 2.010, e que culminou na formalização de convênio com o Ministério da Saúde. Não bastasse essa circunstância, o Projeto Executivo faz menção a estudo de viabilidade técnica promovido por órgão da União (EBSERH) cujas insistentes tratativas para a assunção administrativa do equipamento público foram fracassadas, e que portanto definitivamente não irá gerenciar a prestação dos serviços de saúde.

Naquela ocasião, apesar do **Município de Toledo** anunciar que estava em





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

tratativas para a gestão do Hospital Regional por intermédio do CONSAMU - Consórcio Intermunicipal SAMU Oeste/PR, até aquele momento não havia nenhuma definição a respeito, tampouco havia sido levado em conta a forma pela qual o órgão iria efetivamente ofertar o serviço por ocasião da licitação levada a efeito visando a reforma do prédio. Assim, a petição inicial asseverou que neste cenário pairava a mais absoluta insegurança jurídica, que implacavelmente afeta a viabilidade da obra pública, proporcionando novo risco de elevado desperdício de dinheiro público.

Sob outro aspecto, salientou-se ao Ilustre Juízo a cogitação de conduta contraditória pelo réu **Município de Toledo** (por intermédio de seus representantes), haja vista que por ocasião da formalização do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 01/2018 2PJ – 07/2018 4 PJ, subscrito pelo atual Prefeito Lucio de Marchi, o ente municipal, após diversas tratativas com o Ministério Público, reconheceu formalmente a necessidade de definição da gestão administrativa do Hospital Regional como condição prévia essencial à realização das obras complementares objetivando a readequação do edifício.

Não bastasse, a exordial destacou que a mesma contradição também foi constatada ao se verificar, em momento próximo anterior ao ajuizamento desta cautelar, que o **Município de Toledo**, na condição de autor nos autos de Ação Indenizatória nº 0013901-62.2018.8.16.0170 (1ª Vara da Fazenda Pública de Toledo), peticionou expressamente solicitando anuência do Ministério Público, dos Peritos nomeados e da construtora ré Enddeal, visando obter autorização para início das reformas da edificação sobre a qual paira a alegação da municipalidade de que a empresa construtora da edificação inicial não teria cumprido integralmente os serviços contratados. Nada obstante, em ambas as circunstâncias, percebe-se que o gestor público abruptamente apresentou postura oposta, priorizando a execução da readequação de uma obra pública





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

que não possuía mínima definição a respeito de quem iria administrá-la, e dos serviços que efetivamente seriam ofertados, consoante acima exposto.

Finalmente, no conjunto das circunstâncias, a par dos enfatizados indicativos de desrespeito à exigência legal de adequada elaboração de projeto técnico, consubstanciou indisfarçável elemento que reforçou a necessidade da solicitação da tutela de urgência a cogitação de que a precipitação para o início das obras, com previsão de seu término às vésperas das eleições municipais previstas para o corrente ano, poderia estar atrelada a questões relativas a interesse eleitoral.

Nestes termos, o Ministério Público requereu, em sede de tutela de urgência cautelar, o deferimento de medida liminar, *inaudita altera parte*, determinando-se aos requeridos a imediata suspensão da obra pública de reforma do Hospital Regional de Toledo (e consequentemente do Contrato Público nº 460/2019).

A petição inicial foi lastreada pelos documentos que compõem as sequências 1.2 a 1.24.

2.1.2) Da contestação apresentada pelo Município de Toledo

Deferida a liminar *inaudita altera parte* postulada (seq. 6.1), não alterada por ocasião da interposição de Agravo de Instrumento (doc. 18.1) o **Município de Toledo** apresentou contestação e documentos (seq. 24 e subitens 24.1 a 24.32), resistindo à pretensão do Ministério Público.

Em resumo, especificamente no que concerne aos fatos com repercussão nesta ação principal, o réu **Município de Toledo** sustenta, de plano, a alteração da situação fático-jurídica após o ajuizamento da ação, proclamando que na Assembleia-Geral do Consórcio Intermunicipal SAMU Oeste/PR – CONSAMU, realizada em 30 de janeiro





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

corrente, houve a aprovação da ata anterior, das resoluções e das modificações estatutárias, confirmando-se que a gestão do Hospital Regional ocorrerá por intermédio do CONSAMU.

Ainda, o município requerido imputa à má execução das obras a única causa impeditiva à definição da gestão do Hospital Regional de Toledo, segundo suas conclusões em torno de Laudo Pericial realizado.

A respeito da controvérsia em torno da validade do Projeto Básico, o **Município de Toledo** salienta que adotou todas as providências no edital de licitação, objetivando a exigência de compatibilidade entre os projetos técnicos.

A seu turno, em relação ao Projeto Estrutural do Hospital Regional, destaca que o item 7.2 constante no Anexo 03 da Proposta Técnica referente ao Edital de Licitação nº 011/20187 menciona todas as legislações vigentes que precisam ser observadas para adaptação e adequação da parte estrutural da obra. Segundo o **Município de Toledo**, mais uma vez em referência às leis citadas no edital licitatório (e com destaque à RDC/Anvisa nº 51 de 2011¹) as questões estruturais devem obedecer a legislação pátria e “não ficar a mercê de futuro gestor”.

No que concerne propriamente à definição da gestão, conforme inicialmente informado pelo **Município de Toledo**, após o ajuizamento da ação foram promovidos atos que culminaram na oficialização da gestão do Hospital Regional pelo corréu CONSAMU. A respeito deste item, o município réu remete aos autos diversos documentos e gravações de áudio e vídeo em torno das ações que desencadearam a referida definição do correquerido CONSAMU como gestor do HRT, salientando-se ainda que “um cronograma de trabalho que foi elaborado e está sendo efetivado entre CONSAMU, e os Municípios de Cascavel e Toledo (doc. mov. 24.12)”.

1 A qual dispõe “sobre os requisitos mínimos para a análise, avaliação e aprovação dos projetos físicos de estabelecimentos de saúde no Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e dá outras providências”





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

Seguindo à argumentação de resistência ao pleito ministerial, precisamente a respeito dos compromissos assumidos no Termo de Ajustamento de Conduta nº 01/18 (2ª PJ) – 07/18 (4ª PJ), o **Município de Toledo**, de acordo com a sua isolada interpretação, promove esforço de criatividade com a finalidade de intentar convencer o Ilustre Juízo que em momento algum no referido Termo de Ajustamento de Conduta consta expressamente a necessidade e/ou obrigatoriedade de contratação da gestão como condição à iniciativa de reforma do Hospital Regional. Para tanto, promove sua interpretação (repita-se isolada) da Cláusula Primeira do TAC, para afirmar que esse item (cláusula primeira) se refere à conclusão das obras do Hospital Regional, subsequentemente se referindo ao atendimento à população, para então sustentar a prioridade da conclusão da obra sobre a gestão do Hospital pelo fato de que, “sem um edifício adequado, que apresente o suporte básico para atendimento da população, é inviável obrigar a existência de sua gestão”. De outro lado, em relação às cláusulas Segunda e Terceira do referido TAC, apesar do Município de Toledo reconhecer que “a finalização com relação a contratação de gestão realmente ocorreria antes do término das obras de edificação”, insiste em afirmar que “de forma alguma uma das cláusulas foi pactuada expressando submissão à outra”.

Requeru portanto a improcedência da ação cautelar.

2.1.3) Da contestação apresentada pela corré Construtora Guilherme Ltda

Na sequência dos atos desenvolvidos na ação cautelar, a corré **Construtora Guilherme Ltda** também apresentou contestação (seq. 29.1), seguida de remessa de documentos considerados relevantes (29.2 a 29.10).



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

Mais uma vez resumindo ao Ilustre Juízo os argumentos apresentados pela requerida com reflexo nesta pretensão principal, a suscitada **Construtora Guilherme**, além de aderir à contestação apresentada pelo Município de Toledo, reclama que a presente medida judicial está gerando ainda mais danos ao erário, ao invés de proteger interesses supostamente tutelados, uma vez que contraria frontalmente o disposto na Lei de Introdução do Código Civil, conforme alterações introduzidas pela Lei n. 13.665 de 2018.

Ademais, sustenta que a licitação da qual participou ocorreu de forma pública e em momento algum houve qualquer impugnação acerca dos itens que agora o Ministério Público aponta como irregularidades.

Nestes termos, igualmente postulou a improcedência do pedido.

Breve relato.

3) DAS ARGUIÇÕES DE ILEGITIMIDADE PASSIVA

3.1) Em relação ao Fundo Municipal de Saúde de Toledo

Por ocasião da apresentação das peças defensivas, especificamente na sequência nº 24.1, o **Fundo Municipal de Saúde de Toledo** sustentou sua ilegitimidade passiva, proclamando-se parte ilegítima para figurar no polo passivo da presente demanda, uma vez que não possui personalidade jurídica, sob argumento de que sua inscrição na Receita Federal (CNPJ/MF) somente ocorre para fim meramente contábil.

Nada obstante, de acordo com a atual exegese jurisprudencial, é plenamente reconhecida a existência de justa causa para que tais entes figurem no polo passivo das





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

ações judiciais, justamente levando em consideração a existência de personalidade jurídica própria, formalmente distinta do órgão central da Administração Pública.

Observe-se:

DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECISÃO QUE RECEBEU A PETIÇÃO INICIAL POR FORÇA DOS §§ 8º E 9º, DO ART. 17, DA LEI N. 8.429/92. RECURSO SECUNDUM EVENTUM LITIS. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECER A ALEGAÇÃO ACERCA DO LITISCONSÓRCIO. **ILEGITIMIDADE PASSIVA NÃO CONFIGURADA.** INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA DAS PARTES. DESCRIÇÃO GENÉRICA. POSSIBILIDADE. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. NECESSIDADE DE PROVA MERAMENTE INDICIÁRIA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. 1. Por se tratar de um recurso secundum eventum litis, o agravo de instrumento só comporta conhecimento das questões que foram objeto de análise no âmbito da decisão recorrida, motivo pelo qual a alegação de que o procedimento eleito não comporta a formação de litisconsórcio passivo não deve ser conhecida. 2. **Deve ser rejeitada a alegação de ilegitimidade passiva do Município de Santa Helena, o Fundo Municipal de Saúde de Santa Helena de Goiás e o Fundo de Assistência Social de Santa Helena de Goiás, tendo em vista que as pessoas jurídicas indicadas, ao contrário do que foi sustentado, são passíveis de figurar no polo passivo da ação civil pública por improbidade administrativa por força da incidência do art. 3º, da Lei n. 8.429/92 e da aplicação do Enunciado n. 558, da VI Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal.** 3. Não há que se falar em inépcia da petição inicial por ausência da individualização das condutas quando restar demonstrado, através da narrativa na própria peça de ingresso, que a conduta praticada encontra-se devidamente individualizada. Ademais, o STJ já assentou o entendimento de que, embora a individualização seja exigível, admite-se uma descrição genérica dos fatos e imputação dos réus, sendo desnecessária a descrição minuciosa de todos os comportamentos e sanções devidas a cada agente (precedentes do STJ). 4. O recebimento da petição inicial após a apresentação de defesa prévia exige, tão somente, a existência de indícios da prática de





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

ato de improbidade, tendo em vista que esta fase encontra-se regida pelo princípio do in dubio pro societate. Assim, o fato do Tribunal de Contas dos Municípios ter apontado a existência de mera irregularidade mostra-se suficiente para dar início ao procedimento da ação civil pública, tendo em vista a incidência do princípio mencionado. 5. A incidência do princípio em tela, jungido ao fato de que não houve comprovação quanto a configuração da inexigibilidade da dispensa de licitação e ausência do elemento subjetivo (dolo ou culpa), uma vez que a suas verificações demandaram dilação probatória, dão lugar ao recebimento da petição inicial, conforme entendimento consagrado na Tese n. 5 da edição n. 38 da Jurisprudência em Teses, do STJ. Duplo Grau de Jurisdição conhecido e desprovido. Decisão mantida. (TJ-GO - Reexame Necessário: 01668159620148090154, Relator: EUDÉLCIO MACHADO FAGUNDES, Data de Julgamento: 29/03/2019, 3ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 29/03/2019)

Ainda sobre a questão, o Ministério Público levou em consideração a circunstância de que o Contrato Público nº 460/19 foi firmado justamente pelo referido réu **Fundo Municipal de Saúde de Toledo** (seq. 1.3 a 1.4), de tal sorte que inequivocamente figura como contratante, e portanto diretamente interessado nos efeitos da decisão judicial em face do correspondente contrato. Partiu-se portanto da premissa de que mesmo detentor de personalidade jurídica formal, sobretudo em face do Município de Toledo (do qual integra a estrutura), não há óbice no sentido de figurar na qualidade de réu no presente feito.

Nada obstante, considerando que o aludido **Fundo Municipal** sequer promoveu contestação nestes autos para fim de arguição de sua ilegitimidade, haja vista que a pretensão decorre da defesa formalizada pelo corréu **Município de Toledo**, não tendo havido portanto nenhum ônus para o exercício de defesa de interesses, na hipótese de convencimento judicial diverso da tese ora esboçada pelo *parquet*, solicita-se seja





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

reconhecida a boa-fé do Ministério Público por ocasião da inclusão do referido ente para compor o polo passivo, para o efeito de excluir qualquer imposição de efeito decorrente de sucumbência.

3.2) Em relação à Construtora Guilherme Ltda

Oportunizada a defesa, a ré **Construtora Guilherme Ltda** igualmente aponta pela ocorrência de ilegitimidade passiva como questão preliminar ao mérito.

Em suma, a requerida sustenta que “o interesse tutelado diz respeito à relação jurídica havida exclusivamente entre o Ministério Público e o ente Municipal”, outrossim “por não ser esta responsável por eventuais prejuízos aos interesses que pretende sejam tutelados”.

Ocorre que não assiste razão à suscitante.

Sem maior dificuldade, a ré **Construtora Guilherme Ltda** figura como contratada relativamente à pretensão de reforma do Hospital Regional, nos termos do contido no Contrato nº 460/19, o qual, reitere-se, possui estimativa econômica superior a R\$ 5 milhões de reais. Por sua vez, tendo-se como premissa a circunstância de que a pretensão cautelar possui natureza assecuratória, não se confundindo portanto com a tutela definitiva (bem da vida) propriamente dita, a legitimidade da suscitada não deve ser analisada sob o viés de imaginária pretensão principal (que inclusive neste caso já foi incidentalmente alcançada no curso da vigência da liminar, conforme será exposto), mas sim levando em consideração a pretensão cautelar.

No caso, o Ministério Público ajuizou a presente ação cautelar objetivando a suspensão da obra pública de reforma do Hospital Regional (seq. 1.1/item 8.6). Logo, projetando-se a eficácia da tutela jurisdicional pretendida, relativamente ao alcance da





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

coisa julgada, obviamente que a decisão judicial sujeitará os interesses da empresa ré, tanto quanto a decisão liminar cumpriu em parte essa circunstância.

De outro lado, ainda que a causalidade da requerida **Construtora Guilherme Ltda** seja diferenciada em relação àquela atribuída ao corréu **Município de Toledo**, a ré sabia tanto quanto o ente público contratante que realizaria reforma de imóvel que sequer seria utilizado pelo município, mas sim por terceiro dotado de incumbência de oferta de serviço de saúde de média e alta complexidade, e em nível regional, apesar da Lei de Licitações preconizar que tanto o Projeto Básico como o Projeto Executivo deveriam observar a **finalidade específica da obra a ser reformada**. Logo, a corré assumiu o risco de sua vinculação ao Município de Toledo, **desprezando ambos qualquer cogitação de que se pretendia readequar um espaço público sem nenhuma noção de sua final destinação**.

Isto posto, é inevitável a conclusão da legitimidade passiva da ré **Construtora Guilherme Ltda** relativamente ao polo passivo desta ação cautelar.

4) DA INCIDÊNCIA DE CAUSA SUPERVENIENTE ENSEJADORA DE PERDA DE UTILIDADE DA PRETENSÃO PRINCIPAL – ALCANCE DA TUTELA NO CURSO DA VIGÊNCIA DA DECISÃO LIMINAR – (A) DEFINIÇÃO DA ENTIDADE GESTORA DO HOSPITAL REGIONAL DE TOLEDO – (B) EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA OBJETIVANDO SANAR IRREGULARIDADES RELACIONADAS À VALIDADE DOS PROJETOS TÉCNICOS DA OBRA - (C) AUSÊNCIA DE ELEMENTOS INDICATIVOS DE AUSÊNCIA DE OUTRA JUSTA CAUSA PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO - EFETIVIDADE DA TUTELA CAUTELAR AOS FINS PRETENDIDOS





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

A petição inicial da ação cautelar ajuizada, assim como os documentos que a instruem, salientam que a causa ensejadora da solicitação da tutela jurisdicional em caráter de urgência foi a notícia de que na data de 6 de janeiro do corrente ano, o Prefeito do **Município de Toledo**, Lucio de Marchi, conjuntamente com representantes da empresa ré **Construtora Guilherme**, além da Secretária da Saúde de Toledo e outros servidores públicos, promoveram ato público objetivando a assinatura da “Ordem de Serviço”, autorizando o início das obras de reformas da estrutura pública intitulada **Hospital Regional de Toledo (HRT)**. A formalização do contrato público é decorrente da licitação **Concorrência Pública nº 002/19**.

No bojo das mesmas informações que traziam à tona a informação de retomada das obras do Hospital Regional, anunciou-se que tais intervenções não se limitariam apenas ao valor pactuado no Contrato nº 460/19 (R\$ 5,8 milhões de reais), como também outros R\$ 3,4 milhões de reais para fim de climatização das estruturas, informando-se portanto o risco de impacto no orçamento público no valor estimado de R\$ 9,3 milhões de reais.

A veiculação midiática em torno da reforma do Hospital Regional não apresentaria maiores preocupações, não fosse a circunstância de que a emblemática obra pública teve sua construção originária negativamente afetada pela ausência de definição da entidade gestora dos serviços de saúde a serem disponibilizados à população. Aliás, importante reforçar que a edificação, por força das razões que ensejaram sua construção, assim como o porte estrutural, é destinada à oferta de serviço de saúde de média e alta complexidade, e não apenas à população de Toledo, como também aos residentes em 18 (dezoito) municípios, alcançando portanto uma abrangência de aproximadamente 400 mil habitantes. Logo, inevitavelmente a gestão operacional do atendimento do Hospital





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

**Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível**

Regional de Toledo (atendimentos à população) não poderia ser administrativamente atribuída com exclusividade ao Município de Toledo. Significa afirmar que por ocasião da construção do hospital, já deveria ter ocorrido a definição de sua gestão, para que fosse possível a realização de projetos técnicos de engenharia que contemplassem a utilização específica dos espaços, de acordo com as especialidades que seriam disponibilizadas.

Justamente considerando essa experiência negativa anterior, após a intervenção do Ministério Público, este órgão conjuntamente com o Município de Toledo celebraram, em 22 de junho de 2.018, o Termo de Ajustamento de Conduta TAC nº 01/2.018 2ª PJ/TAC nº 07/2.018 4ª PJ, oportunidade que a municipalidade assumiu formalmente o compromisso de priorizar a definição da gestão do Hospital Regional de Toledo, para somente então preocupar-se com a execução da obra pública de reforma e readequação, conforme bem evidenciados nos termos da fundamentação constante do item “4” da petição inicial desta ação cautelar.

Ocorre que, apesar de toda a preocupação no sentido de se evitar as consequências negativas da prévia ausência de definição da gestão hospitalar do prefalado equipamento público (incluindo portanto a formalização de TAC), a análise do Procedimento Licitatório Modalidade Concorrência nº 02/19 revelou que mais uma vez o Município de Toledo estava levando adiante processo de construção na fatídica obra pública, sem que os estudos preliminares levassem em conta a efetiva finalidade do Hospital Regional de Toledo, o que de fato somente seria possível por intermédio da definição anterior a respeito de qual seria o órgão responsável pela efetiva oferta do serviço especializado de saúde.

Nada obstante, não há controvérsia no sentido de se afirmar que não existia consolidação da gestão hospitalar do equipamento público por ocasião do ajuizamento





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

**Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível**

da ação. Aliás, conforme afirmado pelo Ministério Público, e não rechaçado pelas partes rés em suas defesas, ao tempo do ajuizamento da ação, os ofícios encaminhados à Promotoria de Justiça, pelo Município de Toledo e CONSAMU, informavam que ao tempo da autorização de início das obras de reforma existia apenas uma proposta de gestão associada, objeto de mera apresentação em Assembleia Extraordinária, seguindo-se à designação de uma Comissão de Estudos que estaria analisando os encaminhamentos que seriam adotados para a realização desta gestão associada.

Na referida petição inicial, o Ministério Público consignou ao Ilustre Juízo que o cenário de descaso em relação à definição da gestão do HRT evidenciava a falta de viabilidade técnica (e consequentemente econômica) da obra pública de reforma do HRT, em virtude de deficiência do Projeto Básico, atingindo consequentemente também o Projeto Executivo do empreendimento, com sério risco de novo desperdício de dinheiro público.

Ainda, a mesma contradição também estava presente ao se verificar, em momento próximo anterior, que o Município de Toledo, na condição de autor nos autos de Ação Indenizatória nº 0013901-62.2018.8.16.0170 (1ª Vara da Fazenda Pública de Toledo), peticionou expressamente solicitando anuência do Ministério Público e dos Peritos nomeados à realização de respectiva prova técnica, visando obter anuência para início das reformas da edificação sobre a qual paira a alegação da municipalidade de que a empresa construtora da edificação inicial não teria cumprido integralmente os serviços contratados. Nada obstante, em ambas as circunstâncias, percebeu-se que o gestor público abruptamente apresentou postura oposta, priorizando a execução da readequação de uma obra pública que sequer possuía mínima definição a respeito de quem iria administrá-la, e dos serviços que efetivamente seriam ofertados, consoante acima exposto.





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

Finalmente, o conjunto das circunstâncias ressaltou a cogitação de que a precipitação para o início das obras, com previsão de seu término às vésperas das eleições municipais previstas para o corrente ano, poderia estar atrelada a questões relativas a interesse eleitoral.

O cenário indicativo de ocorrência de ilegalidade impôs ao Ministério Público o ajuizamento da presente ação em caráter de urgência, inclusive com pleito de concessão de decisão liminar *inaudita altera pars*.

O Ilustre Juízo, a seu turno, efetivamente constatou a probabilidade do direito invocado, corroborando interpretação deste autor, no sentido de que somente após a definição do ente que iria administrar os serviços do hospital, com as suas especialidades, é que a obra poderia ser iniciada. Neste sentido foi caracterizado o pronunciamento judicial, que merece ser reprisado (seq. 6,1):

Ao se verificar os fatos narrados e documentos juntados com a inicial, verificou-se a probabilidade do direito invocado. Isso porque, muito embora não se verifique a necessidade que, de plano, o Réu Município de Toledo indique quem, de fato, será responsável pela prestação do serviço, a questão é que ele se comprometeu a fazê-lo antes de reiniciar a obra. O que não poderia ser diferente, pois somente após a definição do ente que irá administrar os serviços do hospital, com as suas especialidades, é que a obra pode ser iniciada. Do contrário, poderão ser realizadas despesas, com a construção do hospital, sem as necessárias especificações do serviço a ser prestado. O que já ocorreu, tanto que o hospital ainda não está funcionando.

Como ressaltado na petição inicial, o comportamento do Réu se mostra contraditório, pois assinou um TAC perante o Ministério Público se obrigando a informar quem seria responsável por prestar o serviço público, bem como ajuizou ação judicial solicitando a intervenção ministerial para que houvesse o aval para o reinício da obra do hospital.

Tal conduta, ao menos em princípio, mostra-se violadora do princípio da boa-fé objetiva e consequentemente da moralidade pública, vetores estes que se aplicam aos agentes públicos por conta do art. 37 da





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

**Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível**

Constituição Federal – CF e passíveis de tutela na esfera judicial.
Com efeito, até que o Réu Município de Toledo não venha a juízo demonstrar as razões que o levou a mudar sua postura, revela-se prudente a sustação do contrato público nº. 460/2019, já que eventual omissão ou inconsistência na sua justificativa pode concretizar a finalidade eleitoral dos seus atos mencionada na petição inicial, demonstrando o atendimento de fins privados em detrimento do público.

Nestes termos, tanto quanto a principal tese esboçada pelo Ministério Público, o Ilustre Representante do Poder Judiciário também exarou convencimento no sentido de que o cenário fático-jurídico era indicativo da necessidade de previamente ser definida a gestão, para somente depois se permitir intervenção na obra pública.

Por sua vez, o risco de dano também foi reconhecido pelo Ilustre Juízo, diante do elevado valor da obra, e do receio de que o gasto tivesse eventual pretensão eleitoral.

A interposição de recurso de Agravo de Instrumento não foi capaz de alterar o pronunciamento oficial do Poder Judiciário em relação à questão, nos termos da decisão promovida pela Juíza Substituta de 2º Grau Cristiane Santos Leite (seq. 18.1):

Em análise ao Termo de Ajustamento de Conduta, firmado em 22.06.2018, verifica-se que: (a) o município deveria apresentar em 90 dias plano alternativo concernente à gestão do referido Hospital em caso de não assunção pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares nos moldes oficialmente divulgados pelo Município de Toledo (EDSERH), bem como a definição a respeito da gestão hospitalar pela empresa EBSEH deveria ocorrer impreterivelmente até 28.02.2019 e, caso não ocorrendo, o município deveria promover imediatamente providências objetivando a execução de plano alternativo; (b) o município deveria adotar todas as medidas necessárias para que a conclusão das obras do Hospital Regional ocorra impreterivelmente até 21 de junho de 2019; e (c) que o atendimento à população no Hospital Regional de Toledo fosse iniciada até 01.08.2019; (e) por fim, consignou que o descumprimento das obrigações estipuladas incidiriam em multas nos termos





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

entalecidos na cláusula quinta do TAC (mov. 1.10-1ºG).

Assim, constata-se que, como aduz o Ministério Público, ainda que todos os prazos já tenham se esgotado, havia uma ordem cronológica nas disposições, qual seja, primeiro deveria ser definido o plano de gestão, para após ser dado início as obras necessárias e, por fim, o início das atividades hospitalares.

Desta forma, ainda que de forma implícita, entende-se que foi estipulada necessidade de definição da gestão hospitalar antes do início das obras de reforma e readequação da obra estrutural.

Nesse sentido, destaca-se que não é incomum que grandes obras públicas sejam realizadas e se tornem improdutivas por falta de gerência, razão pela qual entendo prudente a definição prévia da gestão hospitalar, para só então iniciar-se as obras de adequação das instalações.

Quanto à alegação de que a gestão hospitalar já foi definida e se dará de forma associada entre o Consórcio Intermunicipal SAMU Oeste do Paraná - CONSAMU e o Município de Toledo, através dos documentos juntados aos autos, constata-se que, de fato, houve Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 28.11.2019, na qual foi aprovada a gestão associada do Hospital Regional, entretanto, as alterações normativas internas e do Estatuto Social - de forma a possibilitar a aludida gestão associada - que serão feitas pelo Consórcio, ainda dependem de aprovação, que ocorrerá tão somente em 30.01.2020 (mov. 1.3 e 1.4).

Percebe-se portanto, mais uma vez, que a questão que sobremaneira determinou a suspensão de obra pública foi justamente a precipitação do Município de Toledo, no sentido de impor nova intervenção no HRT sem a devida definição do ente gestor.

Ocorre que no bojo da contestação ofertada pelo Município de Toledo, o ente público réu apresentou documentos comprobatórios de que, nos termos do resultado da Assembleia-Geral do Consórcio Intermunicipal SAMU Oeste - CONSAMU, ocorrida em 30 de janeiro corrente, o referido consórcio de saúde passará a realizar a gestão hospitalar do Hospital Regional de Toledo (Art. 1º da Segunda Alteração Estatutária, c/c art. Art. 1º, VI da Resolução nº 001/20).

Obviamente que esta circunstância apresenta reflexos no que concerne à tutela





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

**Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível**

que seria pretendida em sede de ajuizamento de ação principal, neste caso prejudicada justamente em função de que, diversamente do cenário de mais absoluta indefinição que norteou a acertada decisão liminar, no curso da instrução da cautelar o Município de Toledo comprova que superou as incertezas, e que, pelo menos no âmbito formal, apresenta um ente que por disposição estatutária assume a obrigação de operacionalizar os serviços de saúde pública à população, tendo-se por local de funcionamento o Hospital Regional, atualmente sujeito à intenção de reforma de suas estruturas.

Inclusive, considerando o fato de que a decisão liminar teve exatamente o louvável condão de evitar a procrastinação em torno da definição da assunção dos serviços de saúde em comento, não consubstancia exagero preconizar que a tutela de urgência concedida teve influência na referida decisão administrativa. Desta forma, o Poder Judiciário cumpriu exemplarmente seu papel constitucional de intervir nas situações indicativas de lesão a interesses e direitos violados.

Ainda assim, apesar de toda a divulgação em torno da definição formal da gestão, os mesmos elementos de prova apresentados pelo réu apontam que mais uma vez o Município de Toledo não promoveu até o presente momento nenhuma providência no sentido de confirmar que os projetos técnicos de realização da reforma do HRT realmente atenderão a finalidade específica dos serviços que serão prestados pelo (agora gestor) CONSAMU. Neste sentido, evidencia-se ao Ilustre Juízo, exemplificativamente, que o documento intitulado “Reuniões de Trabalho – Hospital” (seq. 24.12), apesar de informar toda uma gama de atividades relacionadas ao funcionamento do Hospital Regional (incluindo aquisição de equipamentos de monitoramento, serviço de dedetização, limpeza e manutenção de ar condicionado, etc), não contempla, sob nenhum aspecto, as medidas objetivando a readequação dos projetos técnicos da obra de reforma aos serviços específicos de saúde que serão prestados. No caso concreto, tal





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

preocupação é deveras relevante justamente porque não será o proprietário do prédio (Município de Toledo) o responsável pela futura oferta do serviço de saúde de média e alta complexidade, mas sim o CONSAMU.

Nesta mesma linha de raciocínio, constituiu motivo de maior preocupação do Ministério a defesa externada pelo Município de Toledo neste processo, no sentido de que sua condição de proprietário do edifício público dispensaria a intervenção do futuro gestor dos serviços em relação aos detalhes da reforma (seq. 24.1 – item III).

Contudo, sopesando essas circunstâncias, inclusive sob os auspícios do princípio da colaboração que inspira a atual codificação processual civil (art. 6º, CPC), em vez de eternizar disputa judicial com os réus (por intermédio da interposição ação principal), o Ministério Público, em parte já atendido no seu dever de defesa do interesse público, por intermédio da decisão liminar que deveras influenciou no âmbito material a agilização da definição da gestão, optou pela expedição do instrumento jurídico Recomendação Administrativa nº 02/20 (anexa), tendo-se por destinatário o Sr. Presidente do CONSAMU, propondo a “adoção de todas as providências que se fizerem necessárias em face do Município de Toledo, objetivando a readequação dos projetos técnicos de reforma das estruturas do Hospital Regional de Toledo que compuseram a licitação na modalidade Concorrência nº 02/19, e subsequente implantação das providências cabíveis ao âmbito da execução do Contrato nº 460/19”. Da mesma forma, por intermédio da referida recomendação administrativa, orientou-se o Sr. Prefeito Municipal de Toledo à “correspondente interação junto ao referido consórcio de saúde, com a finalidade de promover as modificações que se fizerem necessárias nos referidos projetos de engenharia, acautelando-se desta forma novo desperdício de dinheiro público”.

Salienta-se que, na hipótese de não acatamento da referida recomendação



4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

administrativa, a circunstância de que este processo não induz ocorrência de coisa julgada material possibilitará nova invocação da tutela jurisdicional, inclusive para fim de imposição de sanção de improbidade administrativa, obviamente na dependência de constatação dos elementos indicativos de ocorrência de ilegalidade indicativa de prejuízo ao erário ou de qualquer forma violadora dos princípios da Administração Pública.

Outrossim, em relação à **conduta contraditória do Município de Toledo também em face de sua postura na ação judicial em que figura como parte** (item “5” da petição inicial), cumpre salientar que a referida questão foi abordada nesta ação cautelar a título de reforço argumentativo, especialmente considerando que se trata de ato realizado ao âmbito da Ação Indenizatória nº 0013901-62.2018.8.16.0170, em trâmite perante esta 1ª Vara da Fazenda Pública de Toledo, em que se discute as consequências da petição promovida pelo então autor Município de Toledo, oportunidade em que expressamente manifestou intenção de obter do Ministério Público, Perito e réu a prévia anuência para somente então dar ensejo ao início das reformas do Hospital Regional de Toledo.

Consoante as últimas informações constantes daqueles autos, a questão está sendo devidamente conduzida pelo Ilustre Juiz de Direito, que determinou a manifestação do réu a respeito do pedido, acolhendo outrossim a manifestação do Ministério Público no sentido de que apenas após a argumentação das partes é que deverá externar parecer, especialmente considerando sua atuação interveniente naquele processo. Nesta conjuntura, esta circunstância não pode ser rediscutida em nova ação judicial, posto que já se encontra sob a esfera de análise do Poder Judiciário.

Finalmente, no que diz respeito à cogitação de que **o ato de autorização de reforma do Hospital Regional de Toledo teria caráter meramente eleitoreiro** (o que





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível

poderia evidenciar prática de improbidade administrativa), pelo menos até o presente momento não foram encontrados indícios suficientes da ocorrência desta circunstância, apesar das diligências promovidas nos autos de Inquérito Civil nº MPPR 0148.20.000197-9.

Sobre este último item, apesar da indiscutível coincidência de que a precipitada iniciativa de autorização de reforma do Hospital Regional pretende ocorrer em pleno ano eleitoral, e mais ainda, que a proposta inicial é de que as obras de readequação estejam prontas antes da data prevista para as eleições, conforme explanado no item “6” da petição inicial destes autos, esses elementos por si somente não são suficientes para a caracterização do dolo exigido pela sistemática que rege os atos de improbidade administrativa. Consequentemente, tal apontamento foi observado na deliberação promovida nos autos do inquérito civil instaurado, conjuntamente com a análise dos demais fatos que também compuseram a petição inicial deste processo (anexo).

Assim, evidencia-se a ocorrência de causa superveniente que proporciona a ausência de utilidade no eventual ajuizamento de ação principal, e que determina, por consequência, a extinção desta ação cautelar sem resolução do mérito, à luz do contido na interpretação dos artigos 309, inciso III, c/c art. 485, inciso VI, ambos do Código de Processo Civil.

5) CONCLUSÃO

Reportando-se aos fundamentos de fato e de direito que consubstanciam os itens anteriores, o Ministério Público do Estado do Paraná requer a **EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO**, com as consequentes comunicações ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, para fim de instrução dos autos de Agravo





4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

**Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público,
Registros Públicos, Fundações e Cível**

de Instrumento nº 0001539-82.2020.8.16.0000, bem como Agravo Interno nº 0001539-82.2020.8.16.0000 Ag 1, ambos em trâmite perante a 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, e Suspensão de Liminar nº 0007162-30.2020.8.16.0000, dirigida ao Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

Ainda ao ensejo, seja em função do contido no item anterior (5.1), ou de qualquer forma a ausência de ajuizamento da ação principal (art. 309, I, CPC), o Ministério Público informa plena ciência acerca da cessação da eficácia da decisão liminar de sequência nº 6.1.

Toledo, 18 de fevereiro de 2020.

SANDRES SPONHOLZ
Promotor de Justiça

