



ESTADO DE ALAGOAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

14ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Municipal

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIRETO DA 14ª VARA CÍVEL DA CAPITAL –
FAZENDA MUNICIPAL.

Ação Popular

Processo nº 0745650-92.2023.8.02.0001

Autor: José Renan Vasconcelos Calheiros

Réus: Joao Henrique Holanda Caldas, Cardiodinâmica S/c Ltda. Hospital do Coração de Alagoas, Centro Médico Hcor Empreendimentos Imobiliários Spe Ltda., Município de Maceió

I. DA SINOPSE FÁTICA

Trata-se de ação popular c/c pedido de antecipação de tutela, proposta por José Renan Vasconcelos Calheiros, a fim de suspender os Decretos nº 9.579-Maceió/AL-27/9/23 (operação de crédito extraordinário), nº 9.577-Maceió/AL-27/9/23 (desapropriação do imóvel de matrícula nº 121191-1º Reg. Imóveis) e nº 9.576-Maceió/AL-27/9/23 (desapropriação do imóvel de matrícula nº 178301-1º Reg. Imóveis), dentre outros, constantes das pp. 20/21.

O autor comprovou a legitimidade ativa para promover a presente ação, nos



ESTADO DE ALAGOAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

14ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Municipal

termos da Lei nº 4.717/1965.

O réu João Henrique Caldas apresentou manifestação, pp. 333/360, afirmando que o procedimento de desapropriação seguiu os trâmites legais, rebatendo os argumentos trazidos pelo autor.

O Município de Maceió, através de sua Procuradoria, apresentou manifestação prévia, pp. 1371/1384, pugnado pelo indeferimento da tutela antecipada requestada pelo autor.

Os demais réus também apresentaram suas manifestações, pugnando pelo indeferimento da tutela de urgência.

II - DA TUTELA DE URGÊNCIA E SUSPENSÃO LIMINAR

O autor requereu a tutela de urgência, alegando que o processo de desapropriação estaria eivado de vícios, tendo em vista a natureza do crédito utilizado para pagamento da desapropriação em tela, argumentando pela sua inconstitucionalidade e nulidade de pleno direito.

Sustenta, ainda, que o procedimento deveria ser precedido de licitação, afirmando que a "contratação" encontra-se eivada de vício de ilegalidade. N'outro norte, alega sobrepreço da "contratação", juntando aos autos uma tabela, de forma genérica, p. 15, esta a ser utilizada nos anos de 2008 a 2022, para hospitais privados, dentre outros.



ESTADO DE ALAGOAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

14ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Municipal

Requerendo, p. 20:

b.1) SUSPENDER A VALIDADE:

i. dos Decretos nº 9.579-Maceió/AL-27/9/23 (operação de crédito extraordinário), nº 9.577-Maceió/AL-27/9/23 (desapropriação do imóvel de matrícula nº 121191-1º Reg. Imóveis) e nº 9.576- Maceió/AL-27/9/23 (desapropriação do imóvel de matrícula nº 178301-1º Reg. Imóveis);

ii. de todos os contratos formais ou informais realizados entre as partes Rés em relação aos negócios objeto da presente Ação;

b.2) Determinar o BLOQUEIO de todos os valores já pagos pelo município de Maceió às pessoas jurídicas e naturais que tiveram os bens adquiridos pro desapropriação;

b.3) Determinar ao município de Maceió que se abstenha de realizar, por quaisquer outros meios, procedimentos ou modalidades, a aquisição do chamado Hospital do Coração de Alagoas, até o julgamento final;



ESTADO DE ALAGOAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

14ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Municipal

b.4) Finalmente, fixar obrigação de não fazer em desfavor dos réus, proibindo-os de realizar quaisquer reformas ou aquisições de materiais, bens, suprimentos ou serviços para utilização, de quaisquer maneiras relacionados ao hospital multicitado na presente inicial;

Os réus, em suas manifestações prévias, alegam que o procedimento de desapropriação obedeceu os trâmites legais, pugnando pelo indeferimento da tutela de urgência requerida.

O Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, instado a manifestar-se a respeito da matéria fática em tela, pp. 363/371, concluiu pelo não conhecimento da representação, tendo em vista a absoluta falta de indícios e de verossimilhança das alegações, fato este homologado no acórdão nº 198/2023, pp. 372/373.

Consta dos autos laudo de avaliação do imóvel desapropriado, pp. 1165/1200.

Em seguida, vieram os autos com vistas ao Ministério Público.

É, em breve síntese, o relatório.

III - DA FUNDAMENTAÇÃO

A Ação Popular é de um instrumento constitucional que garante a qualquer



ESTADO DE ALAGOAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

14ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Municipal

cidadão o direito de pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, Distrito Federal, Estados e Municípios.

Entretanto, ainda na defesa dos interesses dos entes indicados no caput do art. 1º da Lei Nº 4.717, de 29 de junho de 1965, a ação popular que visa a suspensão do ato supostamente nulo deve preencher os requisitos legais postos na legislação processual em vigor.

A concessão da tutela de urgência está adstrita aos requisitos elencados no art. 300 do Código de Processo Civil, *in verbis*:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Vejamos o entendimento dos tribunais:

AgInt no PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA Nº 4035 - SP
(2022/0212823-0) RELATOR : MINISTRO FRANCISCO
FALCÃO AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO
ESTADO DE SÃO PAULO AGRAVADO : FARID SAID
MADI ADVOGADOS : RICARDO VITA PORTO - SP183224
ANGELA CIGNACHI BAETA NEVES - DF018730EMENTA



ESTADO DE ALAGOAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

14ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Municipal

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Trata-se de pedido de tutela provisória. Esta foi deferida.

II - De acordo com o artigo 300 do CPC, a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. Ou seja, o deferimento do pedido de tutela provisória de urgência **exige a presença simultânea de dois requisitos autorizadores: o fumus boni iuris, caracterizado pela relevância jurídica dos argumentos apresentados no pedido, e o periculum in mora, consubstanciado na possibilidade de *pericimento do bem jurídico* objeto da pretensão resistida.**

III - Sabe-se que o deferimento da tutela de urgência, para conferir efeito suspensivo, somente é possível quando presentes, concomitantemente, o fumus boni iurise o periculum in mora. Nesse sentido: RCD na AR n. 5.879/SE, relator Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 26/10/2016, DJe em 8/11/2016.



ESTADO DE ALAGOAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

14ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Municipal

IV - Na espécie, está evidenciado o perigo da demora e o risco de irreversibilidade da decisão, uma vez que ficou caracterizada situação emergencial que justifica a concessão de liminar, que é exatamente a possibilidade do julgamento, ao final, ser-lhe favorável no Superior Tribunal de Justiça, tendo sido impedido de participar das eleições de 2022 em razão do acórdão recorrido, uma vez que pretende lançar candidatura.

V - Agravo interno improvido. ACÓRDÃO Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 09/12/2022 a 15/12/2022, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, 15 de dezembro de 2022. Ministro FRANCISCO FALCÃO Relator (destaquei)

Já no parecer nº 5496/2023/GS proveniente do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, constam diversos questionamentos informando que a parte autora confunde



ESTADO DE ALAGOAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

14ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Municipal

espécies de créditos tributários, restando esclarecida **a inexistência de ilegalidade** no procedimento de desapropriação vergastado, **o que, de plano, já dificulta a viabilidade de deferimento da tutela antecipada requerida.**

D'outra banda, temos como objeto da demanda a desapropriação de imóveis por acessão física artificial, sendo estes de fácil disposição, restando hialino que não estão presentes os requisitos da tutela de urgência requerida, neste caso o perigo da demora do provimento judicial.

II. DO MÉRITO:

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inc. LXXIII enuncia:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

A ação popular tem por objetivo o exercício da cidadania no combate a ato ilegal



ESTADO DE ALAGOAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

14ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Municipal

ou imoral, sendo estes lesivos ao patrimônio público, sendo meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão que pretenda a invalidação de atos ilegais e lesivos ao erário.

O ato atacado deve ser, obrigatoriamente, lesivo ao patrimônio público, seja por ilegalidade, seja por imoralidade.

Analisando detidamente os autos infere-se que a única questão trazida na ação popular que pode invalidar o decreto de desapropriação e seus efeitos jurídicos é a demonstração do prejuízo **ao erário se demonstrado que o laudo avaliativo elaborado pela Prefeitura de Maceió contém erros inescusáveis aptos a configurar sobrepreço e o consequente superfaturamento**, porquanto já houve o pagamento à título indenizatório do bem desapropriado. Por outro lado a avaliação pormenorizada do bem imóvel objeto da desapropriação vergastada realizada pela Prefeitura Municipal de Maceió, de forma que somente outra avaliação ou perícia pode contestar o método e o preço da indenização paga pela Administração Pública ao desapropriado, está revestida da presunção de veracidade e legitimidade.

Doravante, não subsiste nos autos, **ao menos a princípio**, motivo justo capaz de suspender os efeitos do decreto de desapropriação em razão do valor da indenização, uma vez que sequer o Autor da ação conseguiu demonstrar por meio de métodos e estudos que o valor pago ao desapropriado foi tomado com base em estudos e métodos fraudulentos capazes de ensejar o superfaturamento. Perfez sua análise, apenas, com base em preço estimado de leitos de hospital e com base na construção dos hospitais do



ESTADO DE ALAGOAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

14ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Municipal

Estado de Alagoas.

Cabe dizer, desde logo, que à guisa do que versa o artigo 35 do Decreto-Lei nº 3.365/ 41, o bem desapropriado, uma vez incorporado à Fazenda Pública, não pode ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação e que, qualquer ação julgada procedente, resolver-se-á em perdas e **danos**.

Ou seja, caso se comprove ao final dessa ação que o processo de desapropriação foi vencido por ilegalidade decorrente da emissão de laudo de avaliação do imóvel desapropriado fraudulento, responderão os agentes públicos e privados que conduziram para tal desfecho, resultante de danos ao Erário.

Ainda em destaque ao critério avaliativo do bem desapropriado utilizado pelo Autor da presente ação, o mesmo menciona preços de construção dos hospitais do Estado de Alagoas executados, inclusive, durante a gestão do ex-governador do Estado de Alagoas, Renan Filho, e induz a um suposto superfaturamento por meio do valor do leito hospitalar adquirido na desapropriação.

Os valores equiparados pela CONSTRUÇÃO dos hospitais do Estado de Alagoas, indicados pelo Autor da ação, não podem servir, a princípio, de fundamento para caracterizar o superfaturamento do preço da desapropriação, já que a comparação feita é tomada apenas em relação a CONSTRUÇÃO e não ao IMÓVEL equipado e dotado de uma estrutura física, equipamentos e ponto estratégico em que está localizado, como também o valor social que deve ser agregado, em se tratando de um



ESTADO DE ALAGOAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

14ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Municipal

equipamento de saúde pública (Hospital).

O indicativo, pelo Autor, de que o preço de mercado do hospital desapropriado seria de R\$ 116.297.925,00 (cento e dezesseis milhões, duzentos e noventa e sete mil, novecentos e vinte e cinco reais), muito aquém do preço efetivamente pago ao desapropriado decorre de uma método que avalia o preço do leito de hospital. (vide pág.16). Não obstante essa conclusão do Autor, ao sentir dessa Promotoria seria necessário outros elementos capazes de inferir que o preço pago pela Prefeitura de Maceió ao desapropriado estão incompatíveis com a realidade de mercado, tomando em consideração fatores de tempo construtivo de um imóvel como o desapropriado; de área (terreno); de ponto estratégico; de aquisições de equipamentos, dentre outros, que reforcem a premissa do superfaturamento, e não apenas, tão somente o preço de leito. Acreditamos que somente um laudo ou perícia designado por este Juízo pode elucidar a questão da controvérsia do preço pago a título indenizatório ao desapropriado, conforme já dito alhures.

Concluimos ,quanto a preço pago a título indenizatório, que não há elementos capazes de direcionar ao deferimento da medida cautelar suscitada pelo Autor, para tornar os efeitos do decreto desapropriatório suspensos. Ao menos, nesse momento!

Avançando na análise dos autos da Ação, importante ressaltar que a desapropriação é um instrumento jurídico conferido à Administração Pública, como decorrência do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, que se consubstancia no poder de a Administração Pública obter para si a propriedade



ESTADO DE ALAGOAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

14ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Municipal

particular, ainda que sem aquiescência do(s) proprietário(s) que poderá (ão) apenas discutir o quanto indenizatório.

Nesse cenário, a princípio, a persecução da ação popular em face do Centro Médico HCOR Empreendimentos Imobiliários SPE LTDA e Cardiodinâmica Ltda não estaria prejudicada sua participação no polo passiva da Ação à luz do que predica o artigo 6º da Lei da Ação Popular, apesar do ato de desapropriação independer da vontade livre e intencional dos réus aqui citados, ou seja, eles figuram como pessoas privadas beneficiárias dos valores pagos à título de indenização da desapropriação praticada pelo Município de Maceió.

Todavia, o Autor da ação não cuidou em demonstrar se o os Réus Centro Médico HCOR Empreendimentos Imobiliários SPE LTDA e Cardiodinâmica Ltda participaram do ato de desapropriação em prol de benefício próprio ou se houve por parte deles sobrefaturamento do valor pago.

Portanto, o Autor não provou de plano os requisitos da concessão da tutela de urgência, com indícios das alegações com documentos que evidenciem a probabilidade do seu direito, tampouco carrear decisões judiciais e dos órgãos de controle da Administração (a exemplo do TCE-AL) dando-lhe razão jurídica.

Por fim, este órgão ministerial entende que no que se refere ao ato do poder executivo (desapropriação) resta patente que o Judiciário não está autorizado a invalidar opções administrativas ou substituir critérios técnicos por outros que repute



ESTADO DE ALAGOAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

14ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Municipal

mais convenientes ou oportunos, sendo tal valoração privativa da Administração, que titulariza toda uma pluralidade de critérios resolutivos. Pode, apenas, o Poder Judiciário, invalidar atos manifestamente ilegais e que ultrapassem a forma prevista em lei, assim como aqueles comprovadamente imorais, a exemplo dos pagamentos além ou aquém dos valores praticados no mercado, o que caracterizaria o superfaturamento.

Neste sentido, algumas decisões dos Tribunais Pátrios:

[TJ-RS - Apelação Cível: AC 52024519520228210001 PORTO ALEGRE](#)

Jurisprudência • Acórdão • Data de publicação: 04/09/2023

APELAÇÃO CÍVEL. PROFESSORA ESTADUAL INATIVA. PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE. DESCABIMENTO.A PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE DEVE ATENDER A CRITÉRIOS ESPECÍFICOS, NÃO SE DANDO DE FORMA AUTOMÁTICA. NATUREZA DISCRICIONÁRIA. ADEMAIS, A CONCESSÃO RETROATIVA ESBARRA NA SÚMULA 42 DESTE TJRS, SEGUNDO A QUAL ATRIBUIR EFEITO RETROATIVO A PROMOÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO É ATO DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO, NÃO CABENDO AO JUDICIÁRIO IMPÔ-LO.APELAÇÃO DESPROVIDA.

Tribunal de Justiça de Minas Gerais TJ-MG - Remessa Necessária-
Cv: 10394140069623001 MG

Ementa

[DIREITO CONSTITUCIONAL - DIREITO ADMINISTRATIVO - REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - POLÍTICAS](#)



ESTADO DE ALAGOAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

14ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Municipal

PÚBLICAS - ATO DISCRICIONÁRIO - PODER EXECUTIVO - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - IMPOSSIBILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO INTERFERIR NO MÉRITO - SENTENÇA CONFIRMADA.

- O Poder Executivo goza de liberdade para eleger as políticas públicas prioritárias, porque a escolha do momento oportuno e conveniente para a execução de atividades/obras é ato discricionário da Administração Pública. **Sendo assim, de acordo com o princípio constitucional da separação de Poderes, não pode o Poder Judiciário determinar que o Poder Executivo dê prioridade a esta ou àquela atividade/obra.(destaquei)**

Ante ao exposto, apesar se não vislumbrar presentes, no atual momento processual, os requisitos ensejadores da tutela de urgência requerida, o Ministério Público entende pela necessidade de deferimento do pedido de fls. 21, pela produção de prova pericial que sirva para dirimir a controvérsia indicada quanto ao sobrepreço já impugnado pela parte autora desta ação popular, tendo em vista a avaliação realizada pela Prefeitura de Maceió, nos autos do procedimento de desapropriação do bem em questão.

IV. CONCLUSÃO

O Ministério Público Estadual **opina pelo indeferimento da tutela de urgência requerida, face a ausência dos requisitos legais,** bem como que seja deferida a produção de prova pericial para dirimir eventual controvérsia quanto ao dano ao Erário



ESTADO DE ALAGOAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

14ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Municipal

e comprovar se houve ou não superfaturamento nos laudos avaliativos ou, caso assim entenda Vossa Excelência, que designe perito, cadastrado no Tribunal de Justiça de Alagoas, caso exista, ou ainda, do CREA-AL para avaliar o objeto da desapropriação.

É o parecer.

S.M.J!

Maceió-AL, 13/03/2024

Flávio Gomes da Costa Neto

Promotor de Justiça