



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3232 - MT (2023/0000670-4)

RELATORA : MINISTRA PRESIDENTE DO STJ
REQUERENTE : MUNICÍPIO DE CUIABÁ
PROCURADOR : ALLISON AKERLEY DA SILVA - MT0089300
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
INTERES. : MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO
INTERES. : ESTADO DE MATO GROSSO

EMENTA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E SENTENÇA. INTERVENÇÃO ESTADUAL EM MUNICÍPIO. DESCUMPRIMENTO DE ORDENS JUDICIAIS. DECISÃO MONOCRÁTICA DE DESEMBARGADOR DO TJMT. DESIGNAÇÃO DE INTERVENTOR PARA ATUAR NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ. GRAVE LESÃO À ORDEM E À SAÚDE PÚBLICAS DEMONSTRADA. DEFERIMENTO DO PEDIDO.

DECISÃO

Cuida-se de Pedido de Suspensão de Liminar e Sentença formulado pelo MUNICÍPIO DE CUIABÁ contra "decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, nos autos da Representação Interventiva nº 1017735-80.2022.8.11.0000, que concedeu pleito de Intervenção setorial pelo Estado".

Diz que o Ministério Público Estadual - MPE ingressou com representação em busca de obter a intervenção estadual a pretexto de descumprimento reiterado de decisões judiciais. Distribuído o procedimento e depois de ter manifestado, "o Desembargador Relator entendeu pela existência de descumprimento de decisão judicial referente tão somente às ações de nº 1026831-35.2018.8.11.0041 e 0021140-72.2009.8.11.0041, exarando decisão concessiva de liminar".

Aponta que "a questão de fundo que envolve a decisão liminar que se quer ver suspensa diz respeito à aplicação escorreita da legislação federal, mais precisamente inciso I e II do art. 18 da Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, Artigo 2º, Art. 141 e Art. 492, todos da Lei nº 13.105/2015; Lei Complementar nº 101/2000; Lei nº 4.320/64; art. 20 § único e art. 22 § 1º ambos do Decreto-Lei nº 4.657/42; Art. 5º da Lei nº 12.562/2011".

Defende presentes os pressupostos legais ao deferimento da contracautela,

apontando que "a prestação dos serviços de saúde pelo Poder Público demanda o estabelecimento e planejamento de políticas públicas, uma vez que a escassez de recursos somada a enorme gama de necessitados torna necessária à tomada de 'decisões difíceis', que estabeleçam prioridades e procurem organizar a disponibilização de atendimento na área da saúde a todos indistintamente, ao menos no que se refere ao mínimo necessário à manutenção de uma existência digna (princípio da reserva do possível limitado pelo princípio do mínimo existencial)".

Nesse sentido, argumenta que "teve subtraída sua autonomia, garantida pela Constituição Federal pela decisão de piso, situação esta causadora por óbvio de lesão à ordem pública administrativa, já que afasta os gestores do SUS municipal que estão em pleno desenvolvimento das ações no âmbito da saúde municipal, desorganizando e prejudicando a concretização de inúmeras políticas públicas em andamento (...) notadamente diante da ocorrência da chamada 4ª onda da COVID-19", sendo que "a decisão impugnada determinou priorização orçamentária para atendimento das ordens judiciais descumpridas e para disponibilização de exames e medicamentos, os quais sequer tem conhecimento acerca da necessidade".

Ressalta que "a determinação pelo Poder Judiciário de remanejamento orçamentário ou alteração de prioridades no âmbito das políticas públicas no âmbito da saúde, sem visão do contexto integral, acarretará uma desorganização no serviço público de saúde, podendo ocasionar inclusive a realização de ações em detrimento de outras atividades às vezes até mais relevantes, ante a evidente maior capacidade institucional do Poder Executivo para o equacionamento da matéria (...) Verifica-se que a decisão que se pretende suspender, representa potencial risco de violação à ordem público-administrativa e à saúde pública no âmbito do Município de Cuiabá, ante a real possibilidade de desestruturação do planejamento formulado pelas autoridades municipais para o atendimento dos usuários do SUS municipal, notadamente em um cenário de recrudescimento do COVID-19 e de desabastecimento de medicamentos a nível nacional, bem como que as medidas administrativas reconhecidas na origem como ineficientes, foram tomadas no exercício de competência legítima do ente federativo e com observância dos respectivos requisitos legais e constitucionais".

Sustenta, outrossim, que "a decretação de intervenção em ente público, diante de sua natureza excepcional, pressupõe a limitação de poderes do interventor, tão somente para regularização da situação que fundamentou o pedido interventivo, o que não fora observado na hipótese pela decisão de piso, notadamente porque garantiu amplos poderes de gestão no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, inclusive na definição das políticas públicas de saúde em âmbito municipal".

Assinala, também, que, "apesar dos pedidos e causa do pedir restarem bem

definidos pelo autor da ação interventiva (descumprimento de decisões judiciais), o magistrado prolator da decisão em total contrariedade ao ordenamento jurídico pátrio, notadamente princípio da inercia da jurisdição, congruência e adstrição, acabou por deferir a medida liminar interventiva por motivos outros, em contrariedade ao Código de Processo Civil, notadamente art. 2º, art. 141 e art. 492".

Finalizando, faz um relato, a partir de seu ponto de vista da situação atual da saúde pública municipal, destacando:

(...)

Apesar do aparente desconhecimento do autor do pedido interventivo, o qual acabou por induzir em erro o I. Desembargador prolator da decisão impugnada, resta-nos ressaltar que o Município de Cuiabá, apesar de todas as dificuldades e obstáculos encontrados, vem primando pelo cuidado, zelo e responsabilidade no que se refere as ações no âmbito do serviço público de saúde.

(...)

Outrossim, conforme parecer técnico em anexo (DOC IX), contendo dados oficiais disponibilizados pelo DATASUS, constata-se que o Município de Cuiabá é responsável por mais de 80% dos atendimentos de Alta Complexidade do Estado de Mato Grosso. Outrossim resta demonstrado, que Cuiabá atende em sua rede própria mais de 41% de pacientes do interior do Estado. Resta, portanto, demonstrado, conforme dados do DATASUS e não através de matérias de imprensa como fez constar na decisão que ora se pretende suspender, que a rede assistencial de saúde municipal além de produzir mais do que toda a Rede Estadual de saúde, está a tempos sobrecarregada, diante do grande volume de atendimento de pacientes oriundos do interior do Estado.

(...)

Cuiabá é o município sede da Baixada Cuiabana e é referência em muitos serviços de saúde de média e alta complexidade, para todo o Estado de Mato Grosso. Possui uma vasta rede assistencial de saúde composta por 10 Hospitais, sendo 03 próprios (HMC, São Benedito e Antigo Pronto Socorro); 01 Federal (Júlio Muller), 04 Filantrópicos (Hospital do Câncer; Hospital Santa Helena; Hospital Geral e Hospital Lions da Visão) e Hospitais Privados (Femina e Hospital dos Olhos) todos contratualizados/contratados; 04 UPAS (UPA Morada do Ouro, UPA Verdão, UPA Pascoal Ramos e UPA Leblon-em processo de inauguração), 03 Policlínicas (Policlínica do Planalto, Policlínica do Coxipó e Policlínica do Pedra 90), 01 CEM, 02 SAE, 110 Unidades de ESF -Estratégia de Saúde da Família, 03 CAPS e 57 Programa de Saúde Bucal.

Oferta serviços de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar nas mais diversas especialidades como clínica geral, cirurgia geral, pediatria,

otorrinolaringologia, urologia, oftalmologia, oncologia, nefrologia, ortopedia, buco-maxilo, cardiologia, vascular, neurologia e neurocirurgia além de Exames de Apoio e Diagnóstico e Terapêutica (SADT) como Raio-x, Ultrassonografia, Eletroencefalografia, Tomografia Computadorizada, Ressonância Magnética, entre outros.

O Município de Cuiabá pertence a Regional de Saúde denominada Região da Baixada Cuiabá, composta por 11 municípios: Acorizal, Barão de Melgaço, Chapada dos Guimarães, Cuiabá, Jangada, Nossa Senhora do Livramento, Nova Brasilândia, Planalto da Serra, Poconé, Santo Antônio do Leverger e Várzea Grande.

Conforme dados oficiais em anexo (DOC XI), extraídos dos Relatórios Anuais de Gestão/CNES-DATASUS, em 2016 a Atenção Primária era composta por 92 Unidades Básicas de Saúde, sendo 70 Equipes de Saúde da Família e 21 Centros de Saúde e 01 Posto de Saúde na área Rural. Hoje (2022) na Atenção Primária temos 110 Equipes de Saúde da Família (documento anexo contendo CNES de todas as unidades), onde a partir de 2020 todos os Centros de Saúde através do Previner Brasil foram transformados em (ESF).

Ressalta-se que na Atenção Primária a cobertura de Saúde Bucal foi ampliada, pois em 2016 existiam 14 Equipes de Saúde Bucal, saltando para 57 Equipes de Saúde Bucal em 2022.

Na Atenção Secundária em 2021 foi implantado a UPA-Verdão, a UPA Leblon encontra-se com toda a parte física pronta, restando a conclusão da instalação de mobiliários, com previsão de inauguração para o 1º trimestre de 2023.

(...)

Outrossim, impende destacar ainda que Cuiabá é referência para 95% dos demais municípios mato-grossenses na área da saúde, conforme demonstra estudo elaborado pelo Conselho de Secretários Municipais de Saúde de Mato Grosso –COSEMS/MT, denominado “PANORAMA REDE ASSISTENCIAL”, onde resta evidenciado que Cuiabá é Referência em Média e Alta Complexidade e UTI dos demais municípios mato-grossenses.(DOC. XIV).

Conforme consta em tal estudo, a ausência de Hospitais Regionais nos inúmeros polos de saúde do Estado, ou ainda a ineficiência dos serviços prestados pelos mesmos, são fatores que contribuem para êxodo de pacientes de outras cidades para fins de buscar atendimento nas unidades de saúde de Cuiabá.

(...)

Destacando falhas, sob o ponto de vista formal, de decisão monocrática determinar a intervenção de um ente estatal em outro, pede, ao fim:

a) Suspensão da decisão guerreada, em virtude da demonstração da

plausibilidade das razões invocadas e a urgência na concessão da medida, já que os efeitos nefastos decorrentes da manutenção da decisão impugnada se mostram demasiadamente graves e irreversíveis;

b) a declaração de que os efeitos da suspensão deferida perdurem até o trânsito em julgado da ação;

É o relatório.

Em primeiro passo, cumpre consignar a competência do Superior Tribunal de Justiça para conhecer do presente incidente. Muito embora a intervenção de estados em seus municípios por descumprimento de decisões judiciais encontre previsão em dispositivo constitucional (CF/88, art. 35, IV), certo é que aqui os fundamentos invocados, assim como asseverado na petição de ingresso, estão sediados em preceitos legais.

Logo, em vista da competência desta Corte para dizer a respeito da aplicação do Direito Federal infraconstitucional, de rigor processar e decidir o pleito apresentado.

Feito esse registro, ao que interessa.

O instituto da suspensão de liminar ou sentença proferida contra o Poder Público, reconhecidamente, é medida extraordinária, cujos pilares se assentam no (manifesto) interesse público, flagrante ilegitimidade de parte e prevenção de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (art. 4º). Semelhantes, se não idênticas disposições, constam das Leis n. 8.038/90 (art. 25), 12.016/09 (art. 15).

Nos termos do art. 4º da Lei n. 8.437/92, “compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”.

A propósito do mecanismo processual em foco, Marcelo Abelha Rodrigues observa que "as razões para se obter a sustação da eficácia da decisão não estão no conteúdo jurídico ou antijurídico da decisão concedida, mas na sua potencialidade de lesão ao interesse público, pois "o requerimento de suspensão de execução de decisão judicial não deve ser caracterizado como sucedâneo recursal", sobretudo porque "o objeto do incidente se restringe à suspensão dos efeitos da decisão por suposta iminência de grave lesão ao interesse público" (Suspensão de Segurança: suspensão da execução de decisão judicial contra o Poder Público. 5ª ed.. Indaiatuba, SP. Editora Foco. 2022.).

Bem se vê, portanto, que a excepcional providência decorrente do pedido de suspensão dos efeitos do ato judicial demanda efetiva demonstração da grave e iminente lesão aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, a saber: a ordem, a saúde, a segurança

e/ou a economia públicas.

No presente caso, tem-se que, a pretexto de haver descumprimento de ordens judiciais, determinou-se a "intervenção do Estado de Mato Grosso no Município de Cuiabá, especificamente para atuação na área de saúde, incluindo a Administração Direta e Indireta [Empresa Cuiabana de Saúde], conferindo ao interventor, que substituirá o Prefeito Municipal exclusivamente nesta pasta, amplos poderes de gestão e administração, podendo editar decretos, atos, inclusive orçamentários, fazer nomeações, exonerações, determinar medidas imperativas aos subordinados e demais servidores da Secretaria, até que se cumpram efetivamente todas as providências necessárias à regularização da saúde na cidade de Cuiabá".

Não se ignora a existência de reiterados precedentes, inclusive objeto de súmula do Supremo Tribunal Federal (Súmula n. 637: "Não cabe recurso extraordinário contra acórdão de Tribunal de Justiça que defere pedido de intervenção estadual em município."), no sentido de que a decisão que outorga a intervenção estadual em Município é de natureza político-administrativa e, por isso, é incabível a oposição de recurso especial para impugná-la (entre vários, vide AgRg no Ag n. 742.578/SP, Relator Ministro Herman Benjamin).

Todavia, no âmbito do pedido de suspensão de liminar e sentença, como acima anotado, não se faz qualquer incursão no mérito da pretensão interventiva. Aqui, como visto, a avaliação se restringe à presença dos pressupostos listados pelo art. 4º da Lei n. 8.437/92 (grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas), o que afasta, por ora, a incidência do entendimento jurisprudencial destacado acerca da impugnação, em sede do apelo nobre, à decisão que ordenou a intervenção estadual.

Pois bem.

Nestes autos, discutem-se possíveis efeitos negativos que a decisão (monocrática) de determinar intervenção do Estado de Mato Grosso no Município de Cuiabá poderá ensejar à ordem e à saúde públicas locais. O fundamento invocado pelo Relator foi o fato de decisões judiciais terem sido, reiteradamente, descumpridas, especialmente, no que diz respeito à proibição de contratações temporárias e à realização indevida (ou inapropriada) de concurso público para cargos da área de saúde sem dar a devida priorização àqueles de maior demanda (necessidade) da população (fls. 39/68). Leia-se:

(...)

No tocante ao descumprimento do TAC formalizado na Ação n.1026831-35.2018.8.11.0041, firmado na longínqua data de 6/12/2013, o Município comprometeu-se a diversas obrigações, entre elas a de realização de concurso público na Secretaria Municipal de Saúde; a manutenção de, no máximo 25% [vinte e cinco por cento] de servidores com contrato temporários para atendimento da necessidade temporária e de excepcional interesse público,

recrutados mediante processo seletivo simplificado e a rescisão dos contratos temporários firmados sem qualquer certame.

Passados tantos anos, não se efetivou ainda nenhum concurso público na área da saúde do município, que vem sendo atendida por alistamento provisório de médicos e outros profissionais da saúde, a ponto de a Empresa Cuiabana de Saúde contabilizar 1.873 contratos temporários, 8 comissionados e nenhum concursado.

Somente após o ingresso desta Ação Interventiva é que o Município acelerou o passo para cumprir os termos do TAC que subscrevera na sobredita ação. Contudo, as circunstâncias evidenciam ainda gritante descumprimento do acordo na medida em que, além de no concurso público aberto diminuir 200 vagas destinadas às UPA's e Policlínicas, conforme denúncia do Presidente do SINDIMED, nele não contemplou nenhum cargo para médicos com especialidades em cirurgia-geral e clínico-geral, que a Secretaria do Município decidiu contratar por meio de credenciamento de pessoa jurídica, com a Empresa Family Medicina e Saúde Ltda., a mesma que já opera com dispensa de licitação.

(...)

Na medida em que o Município ignora a existência de cargos nas áreas de cirurgia-geral e clínica-geral, desfalcando o edital do concurso público, inegavelmente há descumprimento de decisões judiciais.

(...)

De qualquer sorte, a supressão, no Edital de Concurso Público n. 001, de 14/9/2022, da existência de vagas para tão imprescindíveis especialidades da medicina [clínico-geral e cirurgião-geral], constitui drible à exigência legal e judicial, que acabou iluminada pela terceirização dessas áreas.

Nesse particular, há acintoso descumprimento de ordens judiciais, uma vez que a imposição de realização de concurso público não se deu para determinadas áreas, mas para todos os cargos previstos na LC n. 200/2009.

(...)

Quanto ao cumprimento da sentença proferida na Ação Civil Pública n. 0021140-72.2009.8.11.0041, nela se proibiu a contratação temporária “para a execução de ações ou atividades na rede pública de saúde” [LC n. 94/2003, art. 44, VI].

Conquanto estivesse a se referir a contratos certos e determinados, sobre os quais houve a declaração de nulidade, ainda que o Município tenha operado a rescisão deles, certo é que continuou a malfadada e recriminada prática de priorizar as contratações temporárias em detrimento da realização de concurso público, que constitui um dos cernes desta ação interventiva.

Esta ação se soma àquela outra onde o TAC foi firmado. Em ambas, o objetivo comum delas foi abolir a prática ilegal dos contratos temporários, firmado fora

das situações previstas em lei, privilegiando o concurso público, como manda e orienta a Carta Maior.

(...)

Tamanho o descaso do Poder Executivo com a saúde do Município que a empresa terceirizada, segundo noticiado pela PGJ, vem recebendo valores do Município de Cuiabá, mas não cumprem suas obrigações com os profissionais contratados.

A omissão em exigir da contratada a regularização dos salários, inclusive com ameaça de rescisão do contrato, caracteriza também omissão que carece ser resolvida por intervenção.

(...)

Como a Intervenção Municipal deve importar, necessariamente, na transferência para o Interventor nomeado da administração de toda a área da saúde da Comuna, por certo que a questão de medicamentos e exames deve também ser resolvida.

Faço anotar que ainda que não me fosse permitido acolher o pedido de intervenção também com base no artigo 35, IV, da Constituição Federal, por ofensa aos princípios inerentes à saúde pública, não teria pejo algum em avançar o sinal para nela me imiscuir nas sensíveis e preocupantes questões relacionadas a exames e medicamentos.

(...)

Para êxito da intervenção, fica determinado a priorização orçamentária para atendimento das ordens judiciais descumpridas e para disponibilização de exames e medicamentos, especialmente sobre obras e serviços sem grandes impactos na população cuiabana.

Todavia, a intervenção não poderá se estender além de 180 [cento e oitenta] dias, salvo se houver motivos justificados e comprovados, que não advenham de desídia, incúria ou incompetência do interventor.

À vista do exposto, ACOLHO a liminar vindicada pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso e determino a intervenção do Estado de Mato Grosso no Município de Cuiabá, especificamente para atuação na área de saúde, incluindo a Administração Direta e Indireta [Empresa Cuiabana de Saúde], conferindo ao interventor, que substituirá o Prefeito Municipal exclusivamente nesta pasta, amplos poderes de gestão e administração, podendo editar decretos, atos, inclusive orçamentários, fazer nomeações, exonerações, determinar medidas imperativas aos subordinados e demais servidores da Secretaria, até que se cumpram efetivamente todas as providências necessárias à regularização da saúde na cidade de Cuiabá.

(...)

Ou seja, partindo de uma premissa - descumprimento de decisões judiciais - o relator concluiu que a situação caótica (na sua visão) da saúde no Município de Cuiabá seria

fundamento, e até mesmo dever, para a intervenção ordenada como forma de regularizar a prestação de um serviço essencial à população local.

É inconteste a gravidade do descumprimento de decisões judiciais, especialmente, quando o renitente é órgão/poder público. Tanto o é que o ordenamento jurídico em vigor impõe duras e severas sanções aos infratores, pessoas físicas e jurídicas, entre elas responsabilização administrativa, civil, penal e até mesmo a medida extrema da intervenção.

A propósito, no particular, a CF/88, expressamente, em seu art. 35, IV, dispõe que "o Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando (...) o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial".

Relativamente à intervenção, vistos seus efeitos e consequências, sobretudo o atentado (ainda que constitucionalmente autorizado) à autonomia do ente estatal atingido - vale lembrar que, de acordo com o disposto pelo art. 18 da CF/88, "a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição" - o Ministro Herman Benjamin, com a acuidade que lhe é peculiar e invocando entendimento do Ministro Gilmar Mendes, teve oportunidade de assinalar por ocasião do julgamento do RMS n. 29.063/SP:

(...)

É essencial lembrar que a intervenção não é sanção, mas medida saneadora excepcionalíssima que visa a recompor o equilíbrio federativo, em hipóteses delineadas na Constituição Federal.

A função da intervenção, *in casu*, não é punir o Prefeito, mas possibilitar o cumprimento da ordem judicial. Vale dizer, a nomeação de interventor tem como finalidade pagar o precatório inadimplido.

Cabe intervenção, portanto, se o Prefeito estiver inadimplente por vontade própria, o que poderia ser remediado por sua substituição temporária. Há que observar omissão imputável, direta ou indiretamente, ao agente público, sob pena de o interventor encontrar-se na mesma impossibilidade de pagamento, o que tornaria a medida extrema inócua e, mais que isso, traumática e desmoralizadora.

O Ministro Gilmar Mendes, ao manifestar-se nos precedentes que fixaram a jurisprudência do STF a respeito da matéria (IF 2.915/SP e IF 2.953/SP), delineou as "três máximas parciais da proporcionalidade", pelas quais a intervenção é:

- a) inadequada, se evidente que o interventor não teria condições de agir de modo diferente, em relação ao governante eleito;
- b) desnecessária, quando há meios menos gravosos e igualmente eficazes para

solucionar o problema que deu ensejo ao pedido; e

c) desproporcional, no sentido estrito, se não houver razoabilidade entre o objetivo perseguido (pagamento de precatório alimentar) e o ônus imposto aos cidadãos. Isso porque a intervenção não atinge apenas o chefe do Executivo, mas toda a sociedade que o elegeu e passará a ser governada, ainda que temporariamente, por um interventor.

(...)

Do precedente invocado (IF n. 2.915/SP e IF n. 2.953/SP) por sua excelência naquela oportunidade, vale colacionar o seguinte excerto do voto do Ministro Gilmar Mendes:

(...)

Em nosso sistema federativo, o regime de intervenção representa excepcional e temporária relativização do princípio básico da autonomia dos Estados. A regra, entre nós, é a não-intervenção, tal como se extrai com facilidade do disposto no caput do art. 34 da Constituição, quando diz que "a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...)".

Com maior rigor, pode-se afirmar que o princípio da não-intervenção representa sub-princípio concretizador do princípio da autonomia, e este, por sua vez, constitui sub-princípio concretizador do princípio federativo. O princípio federativo, cabe lembrar, constitui não apenas princípio estruturante da organização política e territorial do Estado brasileiro, mas também cláusula pétrea da Carta de 1988.

(...)

Diante desse conflito de princípios constitucionais, considero adequada a análise da legitimidade da intervenção a partir de sua conformidade ao princípio constitucional da proporcionalidade.

O princípio da proporcionalidade, também denominado princípio do devido processo legal em sentido substantivo, ou ainda, princípio da proibição do excesso, constitui uma exigência positiva e material relacionada ao conteúdo de atos restritivos de direitos fundamentais, de modo a estabelecer um "limite do limite" ou uma "proibição de excesso" na restrição de tais direitos. A máxima da proporcionalidade, na expressão de Alexy, coincide igualmente com o chamado núcleo essencial dos direitos fundamentais concebido de modo relativo - tal como o defende o próprio Alexy. Nesse sentido, o princípio ou máxima da proporcionalidade determina o limite último da possibilidade de restrição legítima de determinado direito fundamental.

A par dessa vinculação aos direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade alcança as denominadas colisões de bens, valores ou princípios constitucionais. Nesse contexto, as exigências do princípio da proporcionalidade representam um método geral para a solução de conflitos entre princípios, isto é, um conflito entre normas que, ao contrário do conflito entre regras, é resolvido não pela revogação ou redução teleológica de uma das

normas conflitantes nem pela explicitação de distinto campo de aplicação entre as normas, mas antes e tão-somente pela ponderação do peso relativo de cada uma das normas em tese aplicáveis e aptas a fundamentar decisões em sentidos opostos. Nessa última hipótese, aplica-se o princípio da proporcionalidade para estabelecer ponderações entre distintos bens constitucionais.

Em síntese, a aplicação do princípio da proporcionalidade se dá quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das máximas que integram o mencionado princípio da proporcionalidade. São três as máximas parciais do princípio da proporcionalidade: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. Tal como já sustentei em estudo sobre a proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ("A Proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal", in *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional*, 2ª ed., Celso Bastos Editor: IBDC, São Paulo, 1999, p. 72), há de perquirir-se, na aplicação do princípio da proporcionalidade, se em face do conflito entre dois bens constitucionais contrapostos, o ato impugnado afigura-se adequado (isto é, apto para produzir o resultado desejado), necessário (isto é, insubstituível por outro meio menos gravoso e igualmente eficaz) e proporcional em sentido estrito (ou seja, se estabelece uma relação ponderada entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto).

(...)

Partindo, pois, dessas diretrizes, o exame dos autos convence que a execução imediata da ordem (liminar) cujos efeitos se buscam suspender poderá trazer mais prejuízos do que ganhos aos bens pretensamente tutelados.

Com efeito, ao ponderar o binômio razoabilidade-proporcionalidade, não se divisam justificativas para manter decisão liminar tão drástica quanto a ora impugnada. Não parece ser razoável, muito menos proporcional, se considerados os termos das decisões judiciais descumpridas (basicamente, a regularização da contratação de profissionais na área da saúde mediante realização de concurso público para provimento de cargos efetivos e a nulidade de contratações temporárias) e a reprimenda/correção imposta monocraticamente (intervenção irrestrita e ilimitada no âmbito da Secretaria de Saúde de Cuiabá, conferindo amplos poderes ao interventor).

Sob esse aspecto, tem-se que a intervenção determinada, potencialmente, poderá causar mais danos do que benefícios à população local. Basta ver que, provisoriamente – lembro, trata-se de uma decisão liminar –, será desconstituída toda a organização da Secretaria Municipal de Saúde, o que autoriza antever o grande risco de inviabilizar a execução das políticas públicas

estabelecidas pela Administração em uma área tão sensível e premente de atenção básica que é a saúde pública.

Mais ainda avulta a possibilidade extrema de dano, quando se volta atenção aos efeitos deletérios que poderão ser impostos à prestação efetiva dos serviços afetos à área, sobretudo em face da natural convergência de pacientes do todo o Estado do Mato Grosso para atendimento em sua capital.

Não bastasse tudo o que até aqui já se anotou, há de se somar o fato de que a intervenção ora em foco, talvez a medida mais drástica na repartição constitucional de competências entre União, Estados e Municípios, foi determinada monocraticamente pelo Relator da representação. Se considerada a hipótese de essa decisão não ser ratificada pelo Órgão Especial do TJMT, resta evidente a grande e grave lesão imposta aos bens protegidos pela legislação que regulamenta o pedido de suspensão de liminar e sentença.

Nesse ponto, ainda que fuja um pouco do âmbito deste incidente processual, uma observação vale ser consignada. Não existe previsão no Regimento Interno do TJMT de liminar para determinar a intervenção do Estado em município. Mesmo que se possa invocar o poder geral de cautela conferido aos magistrados, em face dos princípios constitucionais incidentes, especialmente, a autonomia municipal e a não-intervenção, não se revela apropriado o deferimento de medida extrema de forma monocrática e provisória (vez que condicionada sua manutenção à ratificação do órgão colegiado).

Tudo isso sopesado e na linha dos precedentes há pouco lembrados, resulta haver desproporcionalidade e falta de razoabilidade em face dos riscos a que se sujeitarão a ordem e a saúde públicas do Município de Cuiabá se mantidos os efeitos da decisão aqui contestada. As consequências negativas de uma intervenção provisoriamente determinada poderão superar, em muito, os benefícios visados, especialmente, se considerados os termos das decisões judiciais pretensamente descumpridas. Ademais, não parece haver adequação (sob o ponto de vista formal e material) da decisão que ordenou a intervenção, bem como necessidade premente, subtraindo-se do órgão colegiado competente a apreciação do pedido interventivo.

Pelo exposto, **defiro o Pedido de Suspensão de Liminar**, até que submetida (e decidida) ao Órgão Especial do TJMT a representação interventiva do MPE.

Publique-se.

Intimem-se.

Brasília, 06 de janeiro de 2023.

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
Presidente