

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Põe-se em questão na presente ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Movimento Democrático Brasileiro - MDB, pedido de *“interpretação conforme à Constituição da República do art. 189 da Constituição Estadual do Mato Grosso, [para] exclu[ir] a possibilidade de decretação judicial de intervenção estadual nos municípios do Estado do Mato Grosso por violação de princípios constitucionais estaduais, até que o constituinte estadual positivie o rol de princípios sensíveis, como determinado pelo art. 35, inciso IV, da Constituição Federal”*.

O argumento apresentado pelo autor é de que teria havido contrariedade ao inc. IV do art. 35 da Constituição da República por estar *“em curso intervenção do Estado do Mato Grosso na capital, município de Cuiabá”* autorizada pelo Tribunal de Justiça mato-grossense, nos autos da Ação de Intervenção no Município de Cuiabá/MT n. 1017735-80.2022.8.11.0000, ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça daquele Estado, na qual se pedia nomeação de interventor para substituir o Prefeito municipal na administração referente à saúde pública do Município, conferindo-lhe amplos poderes de gestão e administração. A ação foi julgada procedente, com fundamento no art. 189 da Constituição estadual, norma impugnada na presente ação direta (e-doc. 3).

A questão posta está em se examinar a constitucionalidade do art. 189 da Constituição estadual. Não se trata do exame do caso concreto subjacente ao alegado na petição inicial e julgado pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso, que decidiu pela procedência da intervenção estadual na área da saúde pública no Município de Cuiabá/MT. Assim nem poderia. A natureza abstrata do controle de constitucionalidade é incompatível com o exame das situações concretas e não pode ser utilizado como sucedâneo recursal.

2. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, em cumprimento ao princípio constitucional da razoável duração do processo, propõe-se a conversão do exame do pleito cautelar em julgamento de mérito. Nesse sentido, por exemplo: Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.163, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário,

DJ 1º.3.2013; e Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJ 5.10.2020.

Das preliminares

3. O Governador do Mato Grosso, em preliminar, afirma a inadequação da via eleita ao argumento de que *“a verdadeira intenção subjacente ao ajuizamento desta ação direta de inconstitucionalidade, é de proceder ao controle judicial concreto do acórdão que determinou a intervenção do Estado de Mato Grosso na saúde pública de Cuiabá”* (fl. 7, e-doc. 14).

4. Rejeito a preliminar suscitada pelos fundamentos expostos em sequência.

5. A matéria posta a exame deste Supremo Tribunal Federal está em saber se a intervenção do Estado do Mato Grosso em Município daquele ente federado, com base no inc. IV do art. 35 da Constituição da República, dependeria, para ser decretada, de atuação prévia do constituinte estadual indicando, no texto da Constituição Estadual, de forma expressa, os princípios constitucionais sensíveis a serem observados no sistema estadual.

Não cuida a presente ação direta de examinar a constitucionalidade do ato do Poder Judiciário pelo qual se autorizou a intervenção estadual na saúde pública do Município de Cuiabá/MT, senão o conteúdo normativo de norma estadual pela qual se alega ter contrariado o inc. IV do art. 35 da Constituição da República.

Conquanto pareça certo que a motivação direta do autor seja a providência interventiva adotada pelo ente estadual no Município de Cuiabá, o objeto da presente ação é a imprescindibilidade, ou não, da expressão constitucional estadual em repetição aos princípios da Constituição da República daqueles expressos em seu art. 35.

6. Assim, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade, por estarem comprovados os pressupostos processuais para instaurar o controle abstrato de constitucionalidade.

Do mérito

7. Tem-se no inc. IV do art. 35 da Constituição da República, adotado como parâmetro constitucional:

“Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: (...)

IV - 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”.

8. Põe-se na norma estadual impugnada:

“Art. 189 O Estado não intervirá nos Municípios, exceto nos casos previstos no art. 35 da Constituição Federal”.

9. No art. 1º da Constituição da República se estabelece o princípio federativo, por força do qual se impõe, constitucionalmente, modelo de repartição de competências definidor do espaço constitucional de autonomia dos Estados. Assegura-se aos entes federados, para cumprimento daquele princípio, competência privativa conferida constitucionalmente a cada qual dos entes federados, a partir se definem também competências comuns e supletivas.

Pelo art. 18 da Constituição da República, *“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”.*

A autonomia política dos entes federados pressupõe a observância dos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, de que são exemplos o republicano e o democrático, aos quais a Constituição estadual se submete:

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.

O art. 25 da Constituição da República determina aos Estados, na adoção das respectivas leis e constituições, a observância dos princípios previstos na Constituição, os quais José Afonso da Silva classifica em princípios constitucionais sensíveis. São eles estabelecidos na

Constituição da República, conforme se tem na seguinte passagem:

“Princípios constitucionais sensíveis: (...) esses princípios são aqueles que estão enumerados no art. 34, inciso VII, que constituem o fulcro da organização constitucional do país, de tal sorte que os Estados Federados, ao se organizarem, estão circunscritos à adoção (a) da forma republicana do governo; (b) do sistema representativo e do regime democrático; (c) dos direitos da pessoa humana; (d) da autonomia municipal; (e) da prestação de contas da Administração Pública, direta e indireta. (...)

Princípios constitucionais estabelecidos: são, como notara Raul Machado Horta, os que limitam a autonomia organizatória dos Estados; são aquelas regras que revelam, previamente, a matéria de sua organização e as normas constitucionais de caráter vedatório, bem como os princípios de organização política, social e econômica, que determinam o retraimento da autonomia estadual (...). Na organização dos poderes estaduais, o poder constituinte terá que respeitar o princípio da divisão de Poderes, que é um princípio fundamental da ordem constitucional brasileira (art. 2º), até porque, implicitamente, isso está previsto;” (Comentário contextual à Constituição. 6 ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 285-286).

O sistema constitucional brasileiro adota o critério da simetria dos modelos federal e estadual no ponto de adoção obrigatória dos princípios. Há uma principiologia a harmonizar as normas que compõem o sistema nacional e os sistemas estaduais, de modo que não destoem os modelos adotados no plano nacional e nas ordens parciais em suas linhas mestras. O equilíbrio federativo, neste quadro, desenha unidade que se realiza na diversidade congregada e harmoniosa. Nesse sentido, são os ensinamentos de Raul Machado Horta:

“A precedência da Constituição Federal sobre a do Estado Membro é exigência lógica da organização federal, e essa precedência, que confere validade ao sistema federal, imprime a força de matriz originária ao constituinte federal e faz do constituinte estadual um segmento derivado daquele. A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação torna a Constituição Federal a sede de normas centrais que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária” (HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 69).

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 507, assentou-se que o princípio da simetria submete Estados e Municípios à obrigatória observância, em suas respectivas ordens jurídicas, dos parâmetros estabelecidos pela Constituição da República:

“(...) O poder constituinte outorgado aos Estados-membros sofre as limitações jurídicas impostas pela Constituição da República. Os Estados-membros organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, submetendo-se, no entanto, quanto ao exercício dessa prerrogativa institucional (essencialmente limitada em sua extensão), aos condicionamentos normativos impostos pela Constituição Federal, pois é nessa que reside o núcleo de emanção (e de restrição) que informa e dá substância ao poder constituinte decorrente que a Lei Fundamental da República confere a essas unidades regionais da Federação” (Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 8.8.2003).

10. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 336, este Supremo Tribunal Federal decidiu que *“as disposições do art. 35 da Constituição do Brasil/1988 também consubstanciam preceitos de observância compulsória por parte dos Estados-membros, sendo inconstitucionais quaisquer ampliações ou restrições às hipóteses de intervenção”* (Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 17.9.2010).

11. Quanto à observância obrigatória pelos Estados do rol taxativo dos casos de intervenção previstos na Constituição da República, transcreve-se excerto do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello no julgamento da Questão de Ordem na Intervenção Federal n. 590:

“O mecanismo de intervenção constitui instrumento essencial à viabilização do próprio sistema federativo, e, não obstante o caráter excepcional de sua utilização – necessariamente limitada às hipóteses taxativamente definidas na Carta Políca –, mostra-se impregnado de múltiplas funções de ordem político-jurídica, destinadas (a) a tornar efetiva a intangibilidade do vínculo federativo; (b) a fazer respeitar a integridade territorial das unidades federadas; (c) a promover a unidade do Estado Federal e (d) a preservar a incolumidade dos princípios fundamentais proclamados pela Constituição da República; (...) Vê-se, portanto, que o tratamento restritivo constitucionalmente dispensado ao mecanismo da intervenção federal impõe que não se ampliem as hipóteses de sua incidência, cabendo ao intérprete

identificar, no rol exaustivo do art. 34 da Carta Política, os casos únicos que legitimam, em nosso sistema jurídico, a decretação da intervenção federal nos Estados-membros” (IF-QO n. 590, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 9.10.1998 – grifos nossos).

12. No mesmo sentido, este Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento pela inconstitucionalidade de normas constitucionais estaduais que ampliam ou restringem as hipóteses de intervenção estadual em Município, previstas no art. 35 da Constituição da República, por contrariedade ao princípio da autonomia municipal. Assim, por exemplo:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Impugnação do inciso V do art. 91 da Constituição do Estado de Pernambuco. 3. Hipótese de intervenção em município para além da taxatividade assegurada no art. 35 da Constituição da República. Vulneração ao princípio da autonomia dos entes federados. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade procedente” (ADI n. 2917, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 15.4.2020).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Alínea ‘e’ do art. 113 da Constituição do Estado de Rondônia. 3. Norma que estabelece hipótese de intervenção estadual no município para além do rol taxativo do art. 35 da Constituição. 4. Inconstitucionalidade. Violação dos arts. 18, 29 e 35 da Constituição. 5. Na linha da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, é inconstitucional a norma de constituição estadual que estabeleça hipótese de intervenção estadual no município inédita em relação ao rol taxativo do art. 35 da Constituição por violação do princípio da autonomia do ente federativo municipal. 6. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da alínea ‘e’ do art. 113 da Constituição do Estado de Rondônia” (ADI n. 6619, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 3.11.2022).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIO DA AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS. ART. 15, INCISOS IV E V, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. PREVISÃO DE HIPÓTESES DE INTERVENÇÃO ESTADUAL NOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS PARA ALÉM DO ROL TAXATIVO ESTABELECIDO NO ART. 35 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA.

PROCEDÊNCIA. 1. A análise das normas que regem o Estado Federal evidencia a autonomia dos entes federados como regra no regime federativo, caracterizada pela trílice capacidade de auto-organização e normatização, autogoverno e autoadministração. 3. Para que ocorra a possibilidade excepcional de afastamento dessa autonomia política mediante a decretação da intervenção federal ou estadual, necessária a presença de uma das hipóteses taxativamente previstas, respectivamente, nos arts. 34 e 35 da Constituição Federal, pois consiste em uma excepcionalidade no Estado Federal, sem qualquer possibilidade de ampliação pelo legislador constituinte estadual. Precedentes desta SUPREMA CORTE. 4. A Constituição do Estado da Paraíba, ao autorizar a intervenção nos municípios paraibanos para além dos casos descritos, em *numerus clausus*, no art. 35 da Constituição da República, feriu a autonomia dos municípios e vulnerou o próprio equilíbrio federativo. 5. Ação direta julgada procedente” (ADI n. 6.617, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 17.3.2021).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. INCS. IV E V DO ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO DO ACRE. HIPÓTESES DE INTERVENÇÃO ESTADUAL NOS MUNICÍPIOS NÃO CONTEMPLADAS NO ART. 35 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. Na intervenção estadual, as hipóteses excepcionais pelas quais permitida a supressão da autonomia municipal estão taxativa e exaustivamente previstas no art. 35 da Constituição da República, sem possibilidade de alteração pelo legislador constituinte estadual para ampliá-las ou reduzi-las. Precedentes. 2. É inconstitucional norma de Constituição estadual pela qual se prevê hipótese de intervenção estadual em municípios não contempladas no art. 35 da Constituição da República. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os incs. IV e V do art. 25 da Constituição do Acre” (ADI n. 6.616, de minha relatoria, Plenário, DJe 5.5.2021).

Ainda, por exemplo, citem-se os seguintes julgados nos quais declarada a inconstitucionalidade de normas estaduais que inovaram nas hipóteses de intervenção em Município, para além daquelas previstas no art. 35 da Constituição da República: ADI n. 1.000, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 22.4.94; ADI n. 614, Relator o Ministro Ilmar

Galvao, Plenário, DJ 18.5.2001; ADI n. 2.631, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 8.8.2003.

13. Cuida a intervenção federal ou estadual de procedimento excepcional no sistema federativo, a ser adotado exclusivamente nas hipóteses e condições taxativamente previstas na Constituição da República nos arts. 34 a 36, não sendo permitido ao constituinte estadual reduzi-las ou ampliá-las.

Na intervenção estadual, as hipóteses excepcionais permissivas taxativamente no art. 35 da Constituição da República são de cumprimento obrigatório pelo constituinte estadual.

Tem-se, assim, como pressupostos materiais para a intervenção estadual em Municípios, estabelecidos pela Constituição da República nos incs. I a IV do art. 35: *a)* deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; *b)* não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; *c)* não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; e *d)* 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.

14. Na espécie, diferente do que sustentado pelo autor da ação, não se evidencia ser necessário que o constituinte estadual enumere, de forma expressa, os princípios constitucionais cuja ofensa possibilite a decretação da intervenção estadual, na medida em que inexistente espaço de conformação normativa pelos entes estaduais sobre a matéria.

No inc. VII do art. 34 da Constituição da República se estabelecem os princípios constitucionais sensíveis de observância compulsória pelo constituinte estadual:

“Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...)

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta;
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde”.

No inc. IV do art. 35 da Constituição da República se dispõe:

“Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: (...)

IV - 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”.

Os princípios mencionados no inc. IV do art. 35 da Constituição da República, cujo cumprimento a representação interventiva estadual busca assegurar, são de observância obrigatória pelos Estados e estão listados no citado inc. VII do art. 34 da Constituição.

A obrigatoriedade de observância dos princípios constitucionais sensíveis independe da reprodução literal no texto das Constituições estaduais.

Nesse sentido, no julgamento da Reclamação n. 370, neste Supremo Tribunal Federal, no voto do Ministro Octavio Gallotti anotou-se que:

“(...) contrário do que se passa na hipótese da imitação, a reprodução não traduz um ato de livre criação de norma local – exercício da autonomia estadual –, mas, pelo contrário, apenas retrata e explicita a recepção ou absorção compulsória pela ordem estadual de um preceito heterônimo, o qual – porque tem a eficácia própria das normas da “constituição total” do Estado Federal –, se imporia ao ordenamento da unidade federada, independentemente da sua reprodução, literal ou substancial, no texto constitucional desta. Assim como o silencia da constituição estadual, a respeito de matéria preordenada na “constituição total”, nada lhes subtrairia, a reprodução, na lei fundamental da ordem local, do preceito federal de absorção compulsória nada acrescenta à validade e à eficácia desse

último. Comprova a diferença assinalada que, no caso dessas normas de reprodução compulsória, a revogação ou a modificação, pelo constituinte central, do dispositivo federal reproduzido, afeta, por si só, imediatamente, a validade e a vigência do preceito local de reprodução, o que demonstra que este não poderia ter conteúdo diverso da regra central imperativa” (Plenário, DJe 29.6.2001 - grifos nossos).

É de observância obrigatória pelos Estados o rol taxativo de princípios constitucionais sensíveis previstos no inc. VII do art. 34 da Constituição da República, sendo desnecessária a reprodução literal na Constituição estadual como condição autorizativa para a intervenção do Estado em seus Municípios, por inexistir autonomia para modificá-lo.

Esse o objeto do pedido formulado na presente ação. Tem-se na peça inicial da presente ação: *“requer-se: a) seja recebida e julgada procedente a presente ADI; b) seja concedida medida de cautelar inaudita altera pars, para que sejam suspensas as intervenções em curso no Estado do Mato Grosso autorizadas pelo e. Tribunal de Justiça, com base no art. 189 da Constituição Estadual do Mato Grosso, sob o argumento de os municípios terem violado princípios constitucionais, especialmente a intervenção ora em curso no Município de Cuiabá; ...ao final, seja julgada procedente a presente ADI para que se confira interpretação conforme a Constituição Federal ao art. 189 da Constituição do Estado do Mato Grosso, excluindo-se a possibilidade de intervenção estadual nos municípios, para assegurar a observância de princípios constitucionais, até que o constituinte estadual positivie o rol de princípios sensíveis, como determinado pelo art. 35, inciso IV, da Constituição Federal.”*

O raciocínio desenvolvido levaria a que *a)* o Estado de Mato Grosso estaria isento de ter a possibilidade de decretar intervenção federal em Município, ainda que configurada situação contemplada no art. 35 da Constituição da República; ou *b)* que pudesse aquele ente federado dispor diferentemente do que disposto sobre a matéria na Constituição da República, ao arrepio do que se tem nesse documento magno e já, várias vezes, interpretado e aplicado por este Supremo Tribunal.

15. Pelo exposto, converto o exame da medida cautelar em julgamento de mérito e voto no sentido de rejeitar a preliminar suscitada e julgar improcedente a presente ação direta de

inconstitucionalidade.