

Pedido de Suspensão de Liminar n. 2012.058334-3, da Capital  
Requerente : Estado de Santa Catarina  
Procuradora : Dra. Edith Gondin (Procuradora) (8085SC)  
Interessados : Ministério Público do Estado de Santa Catarina e outro

### DECISÃO MONOCRÁTICA

O Estado de Santa Catarina requereu, com fulcro no art. 4º da Lei n. 8.437/92, e no art. 12, § 1º, da Lei n. 7.347/85, a suspensão da execução da liminar deferida pelo Dr. Juiz de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública da comarca da Capital, nos autos da medida cautelar inominada preparatória de ação civil pública n. 023.12.043764-6, intentada pela representante do Ministério Público. Alega, em resumo, que a Dra. Promotora de Justiça propôs a referida demanda objetivando a suspensão do contrato de gestão n. 02/2012, firmado com a Organização Social Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina — SPDM, depois de prévia licitação, pois, segundo a autora, a descentralização do Serviço Móvel de Urgência — SAMU, outorgado à organização, viola preceitos constitucionais, ofende a coisa julgada material e a Lei n. 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde).

Enfatiza que o magistrado acolheu o pedido liminar e suspendeu o cumprimento e a execução do contrato, e, por conseguinte, a transferência do gerenciamento, da operacionalização e da execução das atividades de atendimento pré-hospitalar, ordenando, ainda, que o serviço volte a ser prestado na forma anterior.

Afirma a existência de grave lesão à ordem, à saúde e à economia públicas, porquanto: a) a estrutura física humana prevista na execução do contrato de gerenciamento é diferente da anterior; b) é impossível contratar pessoal em 24 horas e atender ao mesmo contingente da população; e c) terá responsabilidade subsidiária relativamente às contratações já realizadas pela vencedora do certame e que serão rescindidas.

Alinha tópicos referentes ao mérito da demanda, sublinhando que outros Estados da Federação adotaram o sistema de gerenciamento, que importa apenas na compra de material, na manutenção de veículos, e na contratação de servidores. Acrescenta que continua a manter as políticas públicas de saúde, não tendo transferido a propriedade de bens, e que os servidores efetivos que trabalham no SAMU continuam na mesma função, realizando-se, ainda, novas contratações mediante concurso público.

Sustenta, também, que a organização demonstrou capacidade técnica e financeira, tendo a licitação e o contrato observado todos os princípios do direito público.

Argumenta que a persistir a suspensão do contrato, o serviço do SAMU não será satisfatório, circunstância que acarretará impacto financeiro nas contas públicas, pois para prestar o atendimento de que trata o aludido documento necessitará desembolsar a importância de R\$ 6.142.056,90 (seis milhões, cento e quarenta e dois mil, cinquenta e seis reais e noventa centavos), ao passo que para a empresa vencedora da licitação repassaria a quantia de R\$ 5.756.084,11 (cinco milhões, setecentos e cinquenta e seis mil, oitenta e quatro reais e onze centavos), resultando em economia de verba pública.

Quanto ao mais, colaciona precedentes da Suprema Corte, do Superior Tribunal de Justiça e deste Tribunal, que, consoante o seu entendimento, abonam a sua pretensão (fls. 02/18).

A petição inicial veio instruída com documentos (fls. 19/305).

É, em síntese, o relatório.

O pedido não merece acolhimento à míngua de comprovação dos requisitos legais.

Estatui o art. 4º da Lei n. 8.437/92, *verbis*:

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.

Como se vê, o preceito autoriza o deferimento do pedido de suspensão nas ações em que o Poder Público figure no polo passivo da relação processual, com o objetivo de evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

No caso, inviabiliza-se a suspensão porque o requerente não demonstrou, de maneira satisfatória, a possibilidade de que venha a ocorrer lesão aos interesses públicos tutelados, requisito indispensável ao seu deferimento.

A respeito, veja-se o escólio de Marcelo Abelha Rodrigues, *verbis*:

A leitura dos dispositivos que cuidam da hipótese de cabimento do pedido de suspensão de segurança não parece oferecer dificuldades teóricas no tocante à regra de prevalência do interesse público sobre o interesse privado. Também foi dito que essa prevalência deve ser demonstrada, mediante provas cabais das questões de fato que servem de suporte à formulação do pedido de suspensão de segurança.

(...)

Assim, a demonstração fática e sua prova (do efetivo risco de grave lesão ao interesse público) são de importância fundamental para que o magistrado possa identificar se a situação tutelanda deve mesmo receber a proteção pelo instituto (Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público, 2. ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 187, sem grifos no original).

Na espécie, o requerente alega grave lesão à ordem, à saúde e à economia públicas em virtude da impossibilidade, em prazo exíguo, de retomar e

prestar o serviço de emergência móvel em conformidade com as normas do contrato de gerenciamento n. 02/2012, o que, aliás, lhe causaria forte impacto financeiro. Os argumentos, por si sós, não provam, suficientemente, a existência desses requisitos imprescindíveis, porquanto a saúde é direito de todos e dever do Estado, que no caso de Santa Catarina, vinha prestando o serviço anteriormente, inclusive com previsão orçamentária.

Embora a via eleita não comporte a análise do mérito da ação principal, tampouco sobre o acerto, ou não, do provimento jurisdicional hostilizado, o exame perfunctório do seu teor mostra que está em consonância com os preceitos legais pertinentes.

Preceitua o art. 196 da Carta Magna:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A título de esclarecimento, transcreve-se excerto da decisão do magistrado, *verbis*:

(...).

No entanto, a própria Constituição Federal faz referência à possibilidade de serem os serviços prestados por terceiros, que não a Administração Pública. Com efeito, o art. 199, § 1.º, estabelece que "as instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, seguindo as diretrizes deste, mediante controle de direito público ou convênio, tendo preferências as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos".

Porém, isso não significa que o constituinte originário optou em atribuir à iniciativa privada exercício paralelo e simétrico aquele outorgado ao Poder Público. Do contrário, a Constituição apenas permite a participação de instituições privadas nos serviços de saúde de forma complementar, o que, por si só, afasta a possibilidade de entabulação de contratos que tenham por objeto o próprio serviço de saúde como um todo, de tal modo que o particular assumira a gestão de determinado serviço.

Portanto, é de se questionar o que significa "complementar"- E qual seu alcance frente aos serviços de saúde-

Complementar, segundo o dicionário Aurélio, significa "aquilo que serve de complemento", ou seja, é aquilo que completa algo. Porém, tal interpretação é demasiadamente pobre para o deslinde da questão, o que nos obriga uma análise mais aprofundada.

*Omissis.*

Em outras palavras, otimizada e em pleno funcionamento a instalação da capacidade de prestação de serviços de saúde pública, mas sendo esta, em determinada área, insuficiente, poder-se-ia chamar para participar, de forma complementar, a iniciativa privada. Sem que haja, sobretudo, a delegação integral do serviço-fim administrativo, admitindo-se apenas uma parcela do serviço-meio, como meio de complementação.

(...).

Prova disso, são os termos firmados no Contrato de Gestão impugnado, o

qual permite que o ente particular assumira a responsabilidade pela contratação e pagamento de médicos e enfermeiros, sem qualquer vínculo empregatício com o Estado de Santa Catarina, afastando, por via de consequência, a imperiosa necessidade de concurso público (CF, art. 37, inc. II).

Ora, as atividades diretamente ligadas à prestação de saúde, como serviços desempenhados por médicos, enfermeiros e auxiliares de enfermagem, como previsto pelo Contrato de Gestão, não podem ser considerados como mera atividade-meio, pois os serviços de saúde (principalmente todo o conglomerado do Serviço de Atendimento Médico de Urgência), não constituem serviços acessórios do Poder Público, mas serviços ligados à atividade normal e de necessária relevância à coletividade, eis que tal prestação constitui obrigação estatal por imposição constitucional (fls. 263/266).

Não há que se falar em lesão à ordem, à saúde e à economia, porquanto a suspensão do contrato tal qual determinada pelo Dr. Juiz *a quo* faz com que o requeinte continue prestando o serviço que já vinha oferecendo à população catarinense.

Nesse particular, assentou o magistrado, revelando especial zelo com o patrimônio público:

*Omissis.*

Não obstante, os moldes delineados no contrato de gestão são passíveis de graves riscos para o patrimônio público e para os direitos do cidadão, eis que:

a) o mecanismo adotado nos leva a crer que houve intenção de ludibriar o regime jurídico de direito público a que se submete a Administração Pública. Oras, se a organização social absorve atividades exercidas pelo ente estatal, mediante a utilização do patrimônio público e dos respectivos servidores públicos, é nítido que, sob a roupagem de entidade privada, o real objetivo é o de mascarar uma situação que, sob todos os aspectos, estaria sujeita ao direito público;

b) o patrimônio público que antes servia à prestação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência fora integralmente repassado à Organização Social requerida, sem que a mesma demonstrasse idoneidade financeira para administrar respectivo patrimônio. Pois, pelas provas lastreadas nos autos, há fortes indícios de que mencionada Organização não desponta de solvabilidade, já que recai sobre seu nome aproximadamente 3.000 títulos protestados em cartórios do Estado de São Paulo; além de estar respondendo por inúmeras ações de improbidades administrativas e não dispor de suas atividades glosadas pelo Tribunal de Contas de São Paulo;

c) embora tenha a Organização Social recebido do ente Estatal os profissionais efetivos que executavam os serviços de atendimento móvel de urgência, há fortes evidências que nos levam a questionar sua habilidade técnica. Já que, além de não haver demonstração de sua experiência pretérita, não dispõe de profissionais habilitados para o exercício de tais atividades, prova disso é a imperiosa necessidade de seleção pública de novos profissionais;

d) adoção de seleção pública de servidores regidos pela CLT para executar serviços-fins estatais, caracterizando, em tese, burla ao preceito constitucional que obriga a realização de concurso público;

e) o imensurável descompasso orçamentário dos valores a serem pagos pela Administração à Organização Social, cuja prestação atingirá quase R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) por ano, cujo investimento inicial – correspondente a infraestrutura física e serviçal – está sendo alocada integralmente pelo Estado.

Portanto, pelo acima vislumbrado, além de ter havido tergiversação quanto ao fim vislumbrado pelo legislador ordinário como incentivo ao fomento de atividades por Organizações Sociais, o qual, no caso, foge por completo ao preceito jurídico e social para o qual fora criado, há fortes indícios de que a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM não desponta de habilidade técnica-financeira para desempenhar o serviço para o qual foi escolhido, podendo, com isso, causar graves prejuízos ao patrimônio público e à vida da população catarinense.

Por mais que haja possível argumentação de que a suspensão do mencionado contrato viesse, porventura, ocasionar paralisação do serviço de atendimento móvel de urgência, a questão não passa do campo da suposição.

Haja vista que o serviço repassado à Organização Social compõe serviço-fim estatal, com natureza eminentemente essencial, o qual vinha até então sendo devidamente prestado pelo Estado de Santa Catarina, logo, não há qualquer impeditivo capaz de impossibilitar o retorno da gestão pelo Estado.

Afinal, o serviço a ser prestado será consubstanciado na mesma técnica pelo qual vinha sendo prestado, com os mesmos servidores e com o mesmo aparelhamento estrutural, os quais, conforme vislumbrado alhures, seriam repassados (alocados) à Organização Social.

Portanto, antevedo que a continuidade dos serviços não será vilipendiada com a suspensão do contrato de gestão tisanado, frente à imensurável aptidão técnica e financeira do Estado em sua prestação, não estará evidenciado o *periculum in mora in reverso*.

(...).

Por fim, vale consignar que o Estado de Santa Catarina antes da edição deste contrato objurgado, já desempenhava a prestação do serviço de urgências médicas em ambiente extra-hospitalar com eficiência e eficácia. Aliás, esse serviço era prestado antecedentemente por unidades móveis do Corpo de Bombeiros, complementado e melhorado com a instituição do SAMU. Ambos braços destacados do Estado, que imbuídos de sua atividade-fim, desempenhavam suas funções institucionais plenamente e com satisfatoriedade.

A opção da Administração Pública é caracterizada por seu conteúdo de mérito administrativo, razão pela qual, não fosse pela ofensa constitucional muito pouco haveria de se fazer. Porém, dentro de um prisma endoconstitucional, a decisão administrativa comporta-se com factível injustificada razão lógica, tangenciando a pouca razão, em deliberadamente traspassar verba pública em valor considerável (mais de 400 milhões) a uma empresa privada, ainda que sem fins lucrativos, quando esse montante bem poderia ser utilizado em maximizar, melhorando quali-quantitativamente os serviços já postos à disposição da sociedade pelo Estado de Santa Catarina, criando uma verdadeira carreira de Estado, com médicos, enfermeiros, técnicos e outros profissionais especializados e de apoio, ao invés de convergir tamanho vulto de dinheiro a uma Organi-

zação que pouco se conhece, por ora, de capacidade técnica e operacional para prestar um serviço público, em sua totalidade, tão imperioso que é o atendimento pré-hospitalar de urgência (fls. 268/272).

Em situação similar, a Ministra Ellen Gracie, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, decidiu a suspensão de liminar n. 189/PR nestes termos:

(...).

Depreende-se, portanto, mormente em face do art. 199, § 1º, da Constituição da República, a relevância dos fundamentos do Ministério Público estadual no sentido da inconstitucionalidade da transferência da prestação direta de serviços de saúde que o Município de Palotina pretende promover por intermédio do mencionado termo de parceria.

Assim, entendo que os relevantes fundamentos levantados pelo Ministério Público estadual e acatados pela sentença ora impugnada possuem o condão de, no caso, afastar as supostas lesões à ordem administrativa e à saúde públicas aqui defendidas pelo requerente, até porque a decisão em tela protege a ordem pública, em sua acepção jurídico-constitucional. Nesse contexto, frise-se que os pressupostos contidos no *caput* do art. 4º da Lei 8.437/92, vale dizer, “*manifesto interesse público*” e “*flagrante ilegitimidade*” militam, na espécie, em favor do ora interessado, Ministério Público do Estado do Paraná.

Nesse sentido, transcrevo parte do parecer da Procuradoria-Geral da República, *verbis*:

“8. *Cumpre salientar que não foi justificada a razão pela qual a verba orçamentária, reputada insuficiente para a prestação de qualquer serviço hospitalar pelo município requerente, é bastante para permitir que uma entidade privada, que, embora não possua fins lucrativos, terá seus serviços remunerados pelo erário, administre, de forma eficiente, o hospital municipal.*

9. *Ademais, em juízo mínimo de deliberação, vale acrescentar que, nos termos do disposto no art. 197 da Constituição, as ações e serviços de saúde devem ser executados diretamente pelo Poder Público. A participação das instituições privadas no Sistema Único de Saúde somente é admitida em caráter suplementar, conforme previsto no art. 199, § 1º, da Carta Magna c/c art. 24 e seguintes da Lei Federal nº 8.080/1990.*

10. *Assim, como ressalta a orientação pacífica do Superior Tribunal de Justiça, 'o caráter suplementar não pode significar a transferência do serviço à pessoa jurídica de direito privado'.* (REsp nº 613.181, Rel. Min. Luiz Fux, DJU de 12.11.2004)

11. *Por outro lado, a atuação do Poder Judiciário resumiu-se ao controle jurisdicional de legalidade que lhe foi reservado pela Constituição, uma vez que proferida a decisão liminar no devido exercício do poder geral de cautela, atendendo a pedido formulado pelo Ministério Público em ação civil pública, conforme previsão do artigo 129, III, da Constituição, e visando a proteger o patrimônio público e os princípios constitucionais da Administração Pública.”* (Fls. 44-45)

Percebe-se, ademais, no presente pedido de suspensão de sentença, nítido caráter recursal infringente, o que não se coaduna com esta estreita via suspensiva, nos termos do mencionado art. 4º da Lei 8.437/92 e da iterativa jurisprudência desta Corte (Suspensões de Liminares 14/MG, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 03.10.2003; 80/SP, rel. Min. Nelson Jobim, DJ 19.10.2005; 98/SP e 56-AgR/DF, por mim relatadas, DJ 1º.02.2006 e 23.6.2006; e na Suspensão de Segurança 2.900/DF, rel. Min. Nelson Jobim, DJ 24.3.2006) (SL n. 189/PR, j. em 13.11.07, disponível em <[www.stf.jus.br/consulta](http://www.stf.jus.br/consulta)> processual><http://www.stf.jus.br/jurisprudência> acesso em 17 ago. 2012, sem grifo no original).

A par de a medida contestada se afeiçoar ao interesse público, o requerente não demonstrou, de maneira satisfatória, o atendimento dos requisitos legais, que permitissem fosse, agora, brecada, com base, apenas, em presunções e conjecturas, principalmente no que tange ao impacto financeiro, porquanto o Estado, repita-se, já prestava o serviço essencial.

A suspensão de liminar, segundo a orientação sufragada pelos Tribunais Superiores, não é sucedâneo recursal, não se destinando à apreciação do acerto ou não da decisão atacada, justamente porque seu fundamento não corresponde ao mérito da lide posta em juízo.

Nesse sentido, proclamou o Excelso Pretório, *verbis*:

(...).

3. Na suspensão de segurança não se aprecia o mérito do processo principal, mas tão-somente a ocorrência dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva do ato decisório em face dos interesses públicos relevantes consagrados em lei, quais sejam, a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas (Agr na SS n. 2584/AM, rel. Min. Ellen Gracie, j. em 17.3.08, disponível em <[www.stf.jus.br/jurisprudência](http://www.stf.jus.br/jurisprudência)> acesso em 17 ago. 2012).

Quanto ao mais, decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

(...).

1. Não ofende a ordem pública a decisão que tão-somente impõe, à Administração, a observância dos princípios basilares a ela constitucionalmente atribuídos. A Administração não está imune ao controle da legalidade de seus atos.

2. A suspensão de liminar, decisão de cunho político, deve cingir-se à observância de lesão aos valores tutelados pela norma de regência. Não há espaço, aqui, para questões afetas ao mérito da ação principal, passíveis de deslinde, apenas, no âmbito de cognição plena inerente às instâncias ordinárias.

3. A existência de situação de grave risco ao interesse público, trazida como justificativa da pretensão, há de resultar concretamente demonstrada, não bastando, para tanto, a mera e unilateral declaração de que da decisão impugnada resultarão comprometidos os valores sociais protegidos pela medida excepcional.

4. Tratando, a demanda, de questão situada no âmbito do litígio entre as partes, não se reconhece afetado qualquer dos interesses envolvidos no juízo excepcional da suspensão (AgRg na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 127-BA, rel. Min. Edson Vidigal, j. em 20.3.06, disponível em

<[www.stj.jus.br/jurisprudência](http://www.stj.jus.br/jurisprudência)> acesso em 17 ago. 2012).

Diante disso, e considerando-se que o julgador, neste momento, deve se limitar ao exame objetivo dos argumentos deduzidos pelo requerente, os quais, no caso concreto, não revelam o mínimo de plausibilidade no concernente ao preenchimento dos requisitos legais, indefiro o pedido.

Publique-se.

Intime-se.

Florianópolis, 17 de agosto de 2012.

Sérgio Paladino  
1º VICE-PRESIDENTE