

SUSPENSÃO DE LIMINAR 638 SANTA CATARINA

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : **ESTADO DE SANTA CATARINA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
REQDO.(A/S) : **VICE-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
INTDO.(A/S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
INTDO.(A/S) : **ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA - SPDM**
ADV.(A/S) : **LÍDIA VALÉRIO MARZAGÃO E OUTRO(A/S)**

DECISÃO: vistos, etc.

Trata-se de pedido de suspensão dos efeitos de liminar deferida nos autos da Ação Cautelar nº 023.12.043764-6. Pedido formulado pelo Estado de Santa Catarina, com fundamento no art. 4º da Lei 8.437/1992 e no art. 1º da Lei 9.494/1997.

2. Alega o requerente que o Ministério Público do Estado de Santa Catarina ajuizou Ação Cautelar preparatória de Ação Civil Pública, com pedido de medida liminar, contra o “Estado de Santa Catarina e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina SPDM, requerendo a imediata suspensão do Contrato de Gestão n.º 02/2012 celebrado entre os réus e cujo objeto é a transferência do gerenciamento, operacionalização e execução do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) no âmbito do território catarinense”. Argúi que a liminar foi deferida pelo Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública de Florianópolis para “suspender o cumprimento do Contrato de Gestão n.º 02/2012 e, por conseqüência, a transferência do gerenciamento, operacionalização e execução das atividades e serviços de atendimento pré-hospitalar do Serviço Móvel de Urgência (SAMU) de Santa Catarina para a Associação Paulista Para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM”.

3. Pois bem, em face dessa decisão, o Estado de Santa Catarina

SL 638 / SC

protocolou, no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, pedido de suspensão dos efeitos da liminar, que foi indeferido. Interposto agravo regimental, o ente público requereu a desistência do recurso por entender que a *“instância local tornou-se incapaz de responder à necessidade premente que tem o Estado de buscar e obter uma tutela de urgência. O recurso interposto não mais se mostrava apto a assegurar a pretensão estatal que é de natureza contracautelar”*.

4. Na sequência, o acionante manejou no Superior Tribunal de Justiça suspensão de liminar, alegando lesão à ordem administrativa e à economia pública, bem como violação a direitos constitucionais à vida e à saúde. Isso porque, segundo ele, a decisão recorrida gerou situação *“insolúvel”* e *“dramática”*, porquanto o *“Estado desativou por completo a sua estrutura anterior, tendo inclusive demitido 493 empregados que trabalhavam em regime de contratação temporária e que representavam 80% do efetivo disponível para atender a população”*. Ademais, argumentou, que a decisão *“suspende integralmente as atividades de atendimento pré-hospitalar do serviço móvel de urgência em todo o território catarinense, uma vez que a estrutura de operação através da entidade gestora contratada é a única atualmente disponível para atender a população”*. Aduziu que a decisão *“implica invasão da esfera de competência reservada ao administrador público e inviabiliza uma legítima política pública”* e que o *“Contrato de Gestão 02/2012 implica economia mensal de R\$400.000,00 para a administração pública estadual”*. Daí o pedido de suspensão dos efeitos da liminar deferida na Ação Cautelar nº 023.12.043764-6. A seu turno, o Presidente do STJ, ministro Felix Fischer, encaminhou o processo ao STF por se tratar de matéria predominantemente constitucional.

5. Feito esse relato da causa, passo à decisão. Fazendo-o, pontuo, de saída, que o pedido de suspensão de segurança é medida excepcional que se presta à salvaguarda da ordem, da saúde, da segurança e da economia públicas contra perigo de lesão. Lesão, esta, que pode ser evitada, *“a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público”*, mediante decisão do *“presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso”*. Donde se perceber que ao Supremo

SL 638 / SC

Tribunal Federal compete apreciar somente os pedidos de suspensão de liminar e/ou segurança quando em foco matéria constitucional (art. 25 da Lei 8.038/1990). Mais: neste tipo de processo, esta nossa Casa de Justiça não enfrenta o mérito da controvérsia, apreciando-o, se for o caso, lateral ou superficialmente.

6. Ora, no caso dos autos, é evidente estar-se diante de matéria constitucional, devido a que se discute a prestação de serviços de relevância pública, em especial, o da saúde e assistência pública, bem como a forma pela qual tal serviço é de ser prestado à população (inciso III do art. 23, art. 196, art. 197 e § 1º do art. 199 da CF). Competente, assim, o Supremo Tribunal Federal para a análise do pedido de suspensão. Pedido, no entanto, que não merece acolhida. E a primeira dificuldade que encontro é de ordem formal, dado que a decisão aqui atacada não é de única ou última instância. Explico: segundo o art. 25 da Lei 8.038/1990, cabe ao Presidente desta Casa de Justiça, tratando-se de matéria constitucional, *“e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal”*. Idêntico regramento está contido no art. 297 do Regimento Interno do STF. E o fato é que, no caso dos autos, cuida-se de liminar indeferida monocraticamente por desembargador de tribunal estadual. Liminar contra a qual foi interposto agravo regimental, entretanto já homologado o pedido de desistência, mediante acórdão de 11 de setembro de 2012.

7. Tal quadro, por si só, já conduziria à negativa de seguimento do pedido de suspensão de liminar interposto. Mas não é só. No caso dos autos, não se encontram configuradas graves lesões à ordem administrativa e à economia pública. Ao suspender liminarmente o contrato de gestão de número 02/2012, o Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública de Florianópolis consignou que:

“Não obstante, os moldes delineados no contrato de gestão são passíveis de graves riscos para o patrimônio público

SL 638 / SC

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

SL 638 / SC

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

[...]

A necessidade de interceder liminarmente no contrato firmado é pujante, porque, muito embora a ilegalidade

SL 638 / SC

aparentemente esteja consumada, o dano ainda não o foi integralmente, tendo em vista à vizinhança no início do contrato. Se é assim, a sustação imediata de quaisquer atos relacionados com o contrato questionado garantirá uma chance maior de tornar a prestação jurisdicional eficaz, trazendo menos traumas e prejuízos ao patrimônio público e à saúde da população catarinense (art. 804 do CPC).

[...]

Como forma de evitar a paralisação dos serviços "descentralizados" pelo Contrato de Gestão impugnado, o Estado de Santa Catarina deverá avocar para si o serviço que vinha até então sendo por ele prestado, como meio de garantir à coletividade catarinense o serviço de saúde tido como essencial, do qual, ao que tudo indica, jamais o Estado deveria ter-se despedido.

Até porque o gerenciamento, execução e fiscalização dos respectivos serviços não trará ao Estado novidade ou gastos públicos, já que os bens necessários para a sua execução são todos de seu patrimônio (instalações, equipamentos, veículos, tecnologias), inclusive a mão-de-obra correspondente (servidores públicos).

Com a reintegração do Serviço de Atendimento Móvel de Emergência ao Estado de Santa Catarina estar-se-á evitando possíveis prejuízos financeiros aos cofres públicos, resguardando, ainda, a eficácia continuativa do serviço considerado essencial e indispensável à sobrevivência da população catarinense.

Frise-se, não haverá descontinuidade na prestação do serviço público, atividade-fim do Estado, no afã de prestar o proficiente atendimento pré-hospitalar, mantendo, quando solicitado, com presteza que a situação exige, o suporte básico da vida.

Nesse compasso, deverá o Secretário de Estado da Saúde, assim que cientificado da presente decisão, proceder à imediata paralisação dos serviços outorgados pelo contrato de gestão à Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina –

SL 638 / SC

SPDM, avocando assim para o Estado o seu respectivo cumprimento.

Garantindo-se assim, à sociedade a certeza da prestação de um serviço vestido de qualidade e presteza como antes realizado, que não deve ser arranhado, sob forma de retaliação ou outro predicado congênere, para o fim de criar-se comoção social para um posicionamento movido pela censura apoiada em subjetivismo fantasioso e de ocasião.

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 Organização 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”

SL 638 / SC

8. De se ver, portanto, que a questão foi devidamente equacionada pelo magistrado de origem, ponderando, inclusive, sobre a possibilidade da reversão da situação factual, ante a necessidade da continuação dos serviços prestados pelo Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU. Reversibilidade acentuada pelo motivo de que a organização social, ao firmar o contrato de gestão com o ente público para transferência do gerenciamento e execução do relevantíssimo serviço de saúde pública, fê-lo mediante termo de cessão e uso de todos os bens já utilizados diretamente pelo Estado, assim como pela cessão dos servidores que executavam tal atividade. Cessão, essa, ocorrida no último dia 1º de agosto de 2012, a revelar, de pronto, a possibilidade do retorno à situação anterior sem maiores prejuízos à prestação de serviço à população. No mais, na própria petição de agravo regimental manejado no Tribunal de Justiça catarinense, o ente de direito público indicou que, devido à contratação da organização social, não haveria mudança no serviço prestado. Leia-se: *“De fato, o serviço SAMU implantado nem mesmo deverá sofrer alterações procedimentais, senão que apenas gerenciais”*. Esse o quadro, não é possível auferir-se a irreversibilidade como apontada na inicial. Tampouco possibilidade de descontinuidade do serviço essencial de atendimento de urgência.

9. Confira-se, a propósito, a decisão na SL 189/PR, da relatoria da ministra Ellen Gracie:

“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

SL 638 / SC

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.”

10. À derradeira, cabe ressaltar que a situação, tal como retratada nos autos, parece amoldar-se à advertência que consignei em meu voto na ADI 1.923:

“[...] assim como seria inconstitucional uma lei que estatizasse toda a atividade econômica (a participação do Estado se dá por exceção, para atender *aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo*, nos termos da cabeça do artigo 173 da Constituição Federal), também padeceria do vício de inconstitucionalidade norma jurídica que afastasse do Estado toda e qualquer prestação direta (pelos próprios órgãos e entidades da Administração Pública) dos serviços que são dele, Estado, e não da iniciativa privada.

[...]

Em outras palavras, órgãos e entidades públicos são extintos ou desativados e repassados todos os seus bens à gestão das organizações sociais, assim como servidores e recursos orçamentários são igualmente repassados a tais aparelhos ou instituições do setor privado. Fácil notar, então, que se trata mesmo é de um programa de **privatização**. Privatização, cuja inconstitucionalidade, para mim, é manifesta.

[...] A se ter como válida a mencionada *absorção*, nada impediria que, num curto espaço de tempo, deixássemos de ter estabelecimentos **oficiais** de ensino, serviços **públicos** de saúde, etc. Isso, tendo em vista que a organização social é pessoa **não integrante da Administração Pública**. Logo, o Estado passaria a exercer, nos serviços públicos, o mesmo papel que desempenha na atividade econômica: o de agente apenas indutor, fiscalizador e regulador, em frontal descompasso com

SL 638 / SC

a vontade objetiva da Constituição Federal.”

11. Por tudo quanto posto, **indefiro** o pedido de suspensão de liminar.

Publique-se.

Brasília, 18 de setembro de 2012.

Ministro **AYRES BRITTO**

Presidente