

Leia o voto de Celso de Mello sobre intervenção em hospitais

A União não pode intervir em municípios situados no âmbito de Estados-membros — a única pessoa política legítima para tanto é o próprio estado. Assim, somente o estado do Rio de Janeiro pode intervir no município do Rio de Janeiro. Com esse entendimento, o ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, votou pela inconstitucionalidade da intervenção federal em hospitais cariocas. Na ocasião, em abril, os ministros determinaram a devolução do comando dos hospitais para a prefeitura do Rio.

O governo havia decretado, em março, intervenção federal em seis hospitais do Rio de Janeiro — quatro federais e dois municipais. Segundo a União, o ato seria necessário diante da calamidade pública no setor de saúde na cidade. A intervenção transferiu para o governo federal toda a gestão da rede municipal.

Com a decisão do STF, a prefeitura do Rio de Janeiro retomou a administração dos hospitais Souza Aguiar e Miguel Couto e o governo ficou proibido de usar servidores municipais nos quatro hospitais federais que continuará administrando na cidade.

Para Celso de Mello, o decreto transgrediu o disposto no artigo 35 da Constituição Federal, que veda a adoção de mecanismos excepcionais (caso da intervenção) em municípios que não estejam situados em territórios federais. O ministro afirmou ainda que o artigo 5º, inciso XXV da Constituição prevê que a União só pode incidir sobre propriedade particular. “Qualquer requisição dirigida a um município, como ocorreu na espécie, traduzirá, na realidade, indisfarçável ato de intervenção federal, absolutamente incabível em face do que prescreve a Carta Política”, sustentou.

Leia a íntegra do voto

20/04/2005 – TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.295-2 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Ninguém ignora, Senhor Presidente, que a **requisição** de bens e/ou serviços, nos termos em que prevista pela Constituição da República (art. 5º, inciso XXV), **somente pode incidir** sobre a “*propriedade particular*”, **conforme adverte** autorizado magistério doutrinário (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “**Curso de Direito Administrativo**”, p. 797/98, item n. 67, 17ª ed., 2004, Malheiros; JOSÉ CARLOS DE MORAES SALLES, “**A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**”, p. 815/820, itens ns. 1/6, 4ª ed., 2000, RT; DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, “**Curso de Direito Administrativo**”, p. 375/376, item n. 114.2, 14ª ed., 2005, Forense; CARLOS ARI SUNDFELD, “**Direito Administrativo Ordenador**”, p. 111/112, itens ns. 25/26, 1ª ed./3ª tir., 2003, Malheiros; HELY LOPES MEIRELLES, “**Direito Administrativo Brasileiro**”, p. 601/603, 28ª ed., obra **atualizada** por EURICO DE ANDRADE AZEVEDO, DÉLCIO BALESTERO ALEIXO e JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO,

2003, Malheiros; EDIMUR FERREIRA DE FARIA, “Curso de Direito Administrativo Positivo”, p. 388/390, itens ns. 1.2/1.3, 1997, Del Rey; JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, “Manual de Direito Administrativo”, p. 702/709, itens ns. VII e VIII, 12ª ed., 2005, Lumen Juris; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “Direito Administrativo Brasileiro”, p. 570/572, item n. 443, 1999, Forense; DIÓGENES GASPARINI, “Direito Administrativo”, p. 299/300, item n. 3.5, 1989, Saraiva; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 310/311, item n. 8, 7ª ed., 2004, Malheiros; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 281, item n. 12, 24ª ed., 2005, Malheiros; ALEXANDRE DE MORAES, “Constituição do Brasil Interpretada”, p. 271/272, item n. 5.47, 2ª ed., 2003, Atlas, v.g.).

Isso significa, portanto, que, **em contexto** de normalidade institucional, os bens **integrantes** do patrimônio público estadual e municipal **acham-se excluídos**, porque a ele imunes, **do alcance** desse extraordinário poder que a Lei Fundamental, **tratando-se**, unicamente, “*de propriedade particular*”, **outorgou** à União Federal (art. 5º, XXV), **ressalvadas** as situações excepcionais, que, **fundadas** no estado de defesa (CF, art. 136, § 1º, II), **outorgam**, ao Presidente da República, **os denominados** “*poderes de crise*”, **cujo exercício** está sujeito à **rígida observância**, pelo Chefe do Executivo, dos limites formais e materiais **definidos** pelo modelo jurídico **que regula**, em nosso ordenamento positivo, o sistema constitucional de crises ou de legalidade extraordinária, **conforme ressaltam** eminentes doutrinadores (UADI LAMMÊGO BULOS, “Constituição Federal Anotada”, p. 1.118/1.129, 5ª ed., 2003, Saraiva; ALEXANDRE DE MORAES, “Constituição do Brasil Interpretada”, p. 1.629/1.640, 2ª ed., 2003, Atlas; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 736/746, 22ª ed., 2003, Malheiros; WALTER CENEVIVA, “Direito Constitucional Brasileiro”, p. 317/323, 3ª ed., 2003, Saraiva, v.g.).

É por essa razão que MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (“Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 3/60-61, 1994, Saraiva), **ao versar** o tema pertinente às medidas extraordinárias **autorizadas** pelo estado de defesa, **observa**, quanto ao alcance **do poder de requisição federal**, que tal instituto **incide** sobre “*bens e serviços, inclusive públicos*”, **podendo estender-se**, em consequência, **vigente** esse mecanismo constitucional de defesa do Estado, **até mesmo**, a “*bens ou serviços municipais ou estaduais*” (grifei).

Vê-se, desse modo, **que não se revela lícito**, à União Federal, **em período** de normalidade institucional, **e analisada** a questão sob uma perspectiva de ordem **estritamente** constitucional, **promover a requisição** de bens, serviços e recursos financeiros pertencentes **ao Município** do Rio de Janeiro, **que se insurge**, por isso mesmo, **com absoluta razão**, contra o decreto emanado do Senhor Presidente da República.

O **exame** da controvérsia instaurada nesta sede mandamental – **que envolve** matéria de alta indagação constitucional – **impõe que a análise** da questão se realize, **não com apoio** em meros dispositivos legais, **mas** seja feita, essencialmente, **à luz** dos postulados fundamentais **que dão suporte à organização**, em nosso sistema institucional, **do Estado Federal**.

O **relacionamento** entre as instâncias de poder – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – **encontra necessário fundamento**

na Constituição, **que traduz**, nesse contexto, **a expressão formal do pacto federal**, cujas prescrições **não podem** ser transgredidas, **sob pena de a autonomia institucional** das entidades federadas, **que representa** pedra fundamental na **estruturação** da Federação, nulificar-se, **com evidente ofensa** a um dos princípios essenciais **que conformam** a organização do Estado Federal em nosso sistema jurídico.

Entendo, por isso mesmo, Senhor Presidente, que a controvérsia ora em exame **há de ser resolvida** em face **do princípio da autonomia municipal**, que representa, no contexto de nossa organização político-jurídica, uma das pedras angulares sobre as quais se estrutura o edifício institucional da Federação brasileira.

A **nova** Constituição da República, **promulgada** em 1988, **prestigiou** os Municípios, **reconhecendo-lhes** irrecusável capacidade política **como pessoas integrantes da própria estrutura do Estado Federal** brasileiro, **atribuindo-lhes** esferas **mais** abrangentes reservadas ao exercício de sua liberdade decisória, **notadamente no que concerne** à disciplinação de temas **associados** ao exercício do seu poder de auto-organização, de autogoverno e de auto-administração.

O artigo 29 da Constituição da República **representa**, na realidade, **o substrato** consubstanciador, **o núcleo expressivo** de outorga dessa autonomia institucional às entidades municipais. A Constituição da República, no preceito mencionado, **dispõe** que o Município **reger-se-á** por lei orgânica, **que se qualifica** como verdadeiro **estatuto constitucional** das pessoas municipais.

Cabe assinalar, neste ponto, **que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante** da organização institucional do Estado brasileiro, **qualificando-se como prerrogativa política**, que, **outorgada** ao Município **pela própria** Constituição da República, somente por esta pode ser **validamente** limitada, **consoante observa** HELY LOPES MEIRELLES, em obra clássica de nossa literatura jurídica (**“Direito Municipal Brasileiro”**, p. 80/82, 6^a ed./3^a tir., 1993, Malheiros):

*“A **Autonomia** não é poder originário. **É prerrogativa política** concedida e **limitada** pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros **como os Municípios** têm a sua autonomia **garantida** constitucionalmente, **não como** um poder de autogoverno **decorrente** da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo **de organizar o seu governo** e prover a sua Administração, **nos limites** que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a **autonomia municipal** seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. **É mais que delegação; é faculdade política**, reconhecida na **própria** Constituição da República. **Há**, pois, um **minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município**, e para cuja utilização **não depende** a Comuna de **qualquer delegação** do Estado-membro.” (grifei)*

Essa **mesma** orientação **já era** perfilhada por SAMPAIO DORIA (“**Autonomia dos Municípios**”, in Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, vol. XXIV/419-432, 1928), cujo **magistério – exposto** sob a égide de nossa **primeira** Constituição republicana (1891) – **bem ressaltava a extração constitucional** dessa insuprimível prerrogativa político-jurídica **que a Carta Federal**, ela própria, **atribuiu aos Municípios**.

Sob tal perspectiva, e como projeção concretizadora desse expressivo postulado constitucional, **ganha relevo**, a meu juízo, **no exame** da presente controvérsia, **a garantia institucional** da autonomia política, **fundada** no próprio texto da Constituição da República.

Tenho para mim, desse modo – **ao reconhecer que existe**, em favor da autonomia municipal, uma “*garantia institucional do mínimo intangível*” (PAULO BONAVIDES, “**Curso de Direito Constitucional**”, p. 320/322, item n. 7, 12^a ed., 2002, Malheiros) – **que o art. 29** da Carta Política **não autoriza** a utilização de recursos hermenêuticos cujo emprego **possa importar** em grave **vulneração** à autonomia constitucional dos Municípios, **especialmente se considerar** que a Constituição da República **criou**, em benefício das pessoas municipais, **um espaço mínimo** de liberdade decisória **que não pode** ser afetado, **nem** comprometido, em seu concreto exercício, por ingerências normativas **ou** político-administrativas de **outras** entidades estatais **ou**, como decorreria da tese **sustentada** pelo Senhor Presidente da República, **por interpretações** que culminassem **por lesar** o mínimo essencial **inerente** ao conjunto (**irredutível**) das atribuições **constitucionalmente deferidas aos Municípios**.

O **exame** do decreto presidencial, **considerado** o seu próprio conteúdo, **permite** que nele se reconheça um indisfarçável (**e inaceitável**) caráter interventivo, **claramente transgressor** da ordem constitucional **vigente** no Estado brasileiro.

O **fato** é que a adoção de mecanismos excepcionais **não poderá traduzir**, como sucede na espécie, **meio dissimulado** da prática de atos **de nítido** caráter interventivo, **cuja utilização** – tratando-se da União **em suas relações** com os Municípios – é expressamente **vedada** pela Constituição, pois, **não custa advertir**, os Municípios, **exceto** aqueles situados em territórios federais (**CF**, art. 35, “*caput*”), **não podem sofrer** intervenção decretada pela União Federal.

Essa particular circunstância **qualifica-se**, no caso ora em exame, **como dado juridicamente relevante**, pois, no sistema constitucional brasileiro, **não há possibilidade** de a União intervir em **quaisquer** Municípios, ressalvados, **unicamente**, os Municípios “**localizados em Território Federal...**” (**CF**, art. 35, “*caput*”).

Desse modo, os **Municípios** situados no âmbito dos Estados-membros, **como sucede** com o Município do Rio de Janeiro, **não se expõem** à possibilidade constitucional de sofrerem intervenção decretada pela União Federal, eis que, **relativamente a esses entes municipais**, a **única** pessoa política **ativamente legitimada** a neles intervir é o **Estado-membro**, consoante **adverte** o magistério da doutrina (ALEXANDRE DE MORAES, “**Direito Constitucional**”, p. 280, item n. 3.3, 4^a ed., 1998, Atlas; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “**Comentários à Constituição Brasileira de 1988**”, vol. 1/236, 1990, Saraiva; CELSO RIBEIRO BASTOS e IVES GANDRA MARTINS, “**Comentários à Constituição do Brasil**”

, vol. 3, tomo II/353, 1993, Saraiva; PINTO FERREIRA, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 2/352, 1990, Saraiva; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. IV/2091, item n. 184, 1991, Forense Universitária; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 483 e 488, 15ª ed., 1998, Malheiros, v.g.).

Cumprir enfatizar, no ponto, por relevante, **que esse entendimento encontra pleno suporte** no magistério jurisprudencial que **esta** Suprema Corte **firmou** na matéria em causa:

“IMPOSSIBILIDADE DE DECRETAÇÃO DE INTERVENÇÃO FEDERAL EM MUNICÍPIO LOCALIZADO EM ESTADO-MEMBRO.

– Os **Municípios** situados no âmbito dos Estados-membros **não se expõem** à possibilidade constitucional de sofrerem intervenção decretada pela União Federal, eis que, **relativamente a esses entes municipais**, a **única** pessoa política ativamente legitimada a neles intervir **é o Estado-membro**. Magistério da **doutrina**.

Por isso mesmo, no sistema constitucional brasileiro, **falece legitimidade ativa** à União Federal para intervir **em quaisquer Municípios**, **ressalvados**, unicamente, os Municípios **‘localizados em Território Federal...’** (CF, art. 35, **caput**).”

(RTJ 167/6-7, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)

No caso, e como já destacado nos votos precedentes, registrou-se hipótese **expressamente** vedada pela Constituição, **o que não pode ser tolerado** por esta Suprema Corte.

Concluo o meu voto, Senhor Presidente. **E**, ao fazê-lo, **ressalto que o ato** do Senhor Presidente da República, **objeto** de impugnação **nesta** sede mandamental, **não obstante** veiculado com a finalidade **de promover a requisição** de bens e serviços **do Município** do Rio de Janeiro/RJ, qualifica-se – considerado o seu próprio conteúdo – como medida de nítido caráter interventivo, incidindo, por isso mesmo, em clara transgressão ao que dispõe a Constituição da República.

O vício de inconstitucionalidade que afeta e compromete o decreto presidencial em questão é suscetível de reconhecimento, no caso ora em exame, por dois motivos: primeiro, porque a União Federal **não dispõe de legitimidade** para requisitar bens, serviços e recursos financeiros **pertencentes** a qualquer Município, **eis que** a prerrogativa **a que se refere** o art. 5º, XXV, da Constituição, **em contexto** de normalidade institucional, **somente** pode incidir sobre a *“propriedade particular”*; **e segundo**, porque **qualquer requisição** dirigida **a um Município**, como ocorreu na espécie, **traduzirá**, na realidade, **indisfarçável** ato de intervenção federal, **absolutamente incabível**, em face **do que prescreve** a Carta Política, **que não admite** a possibilidade de intervenção **federal** em municípios situados em território dos Estados-membros (CF, art. 35, *“caput”*), **conforme já advertiu** o Plenário desta Suprema Corte (RTJ 167/6-7, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Sendo assim, e consideradas as razões expostas, **defiro**, integralmente, **nos termos** em que impetrado, o **presente** mandado de segurança, **em ordem a invalidar**, por absolutamente inconstitucional, **o decreto** do Senhor Presidente da República.

É o meu voto.

Date Created

22/06/2005