

**Intervenção federal nos estados e destes nos municípios.
Reflexões sobre o tema, ante um possível descumprimento das
leis federais sobre o sistema único de saúde. Outras
providências legais para coibir distorções.**

Helio Pereira Dias

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

DIAS, HP. *A responsabilidade pela saúde: aspectos jurídicos* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1995. 69 p. ISBN 85-85676-10-8. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

INTERVENÇÃO FEDERAL NOS ESTADOS E DESTES NOS MUNICÍPIOS. REFLEXÕES SOBRE O TEMA, ANTE UM POSSÍVEL DESCUMPRIMENTO DAS LEIS FEDERAIS SOBRE O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. OUTRAS PROVIDÊNCIAS LEGAIS PARA COIBIR DISTORÇÕES.

A Constituição Federal prescreve, em respeito à autonomia estadual, que a intervenção federal nos estados somente se dará em casos excepcionalíssimos. Na imperatividade do seu texto, há submissão incondicional à doutrina do federalismo, posto que a intervenção federal é a própria negação da autonomia constitucionalmente reconhecida aos estados-membros.

A intervenção federal, portanto, reveste-se de excepcionalidade absoluta. Só é possível nos casos taxativamente referidos pela Constituição. As hipóteses de admissibilidade de intervenção federal, por isso mesmo, constituem *numerus clausus*.

Nessa linha de raciocínio, fica evidente que a intervenção federal na atividade autônoma dos estados-membros, pela excepcionalidade que a caracteriza, reclama para sua eficácia a comprovação esmerada de causa que a legitime.

Intervenção é antítese de autonomia. Por ela afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do estado, do Distrito Federal ou do município que a tenha sofrido. Uma vez que a Constituição assegura a essas unidades políticas, como princípio básico de forma de Estado adotada. Decorre daí que a intervenção é medida excepcional, e só há de ocorrer nos casos nela taxativamente estabelecidos e indicados como exceção ao princípio da não-intervenção, conforme o art. 34: "A União não intervirá nos estados nem no Distrito Federal, exceto para...", e o art. 35: "O estado não intervirá em seus municípios, nem a União nos municípios localizados em Território Federal exceto quando...", arrolando em seguida os casos em que é facultada a intervenção estritamente consideradas as seguintes situações:

"Art. 34.

VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

A doutrina também é uníssona sobre o assunto.

A propósito, Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, *in Comentários à Constituição do Brasil*, 1993, 3ª vol., Tomo II, pág. 329, lecionam:

"Como já afirmamos anteriormente, a regra é a não-intervenção. A União jamais deverá interferir nos assuntos próprios dos estados-membros, graças à autonomia que lhes é conferida pelo próprio Texto Constitucional e que, portanto, deve ser respeitada. Acontece que, acima desse direito dos estados-membros, está o dever ou obrigação da União de intervir, caso esteja sendo ameaçada a estrutura material, política ou constitucional do País. Convenientemente, o prof. Pinto Ferreira traz à tona a opinião de renomadas autoridades sobre o assunto: "Epitácio Pessoa aduziu a consideração de que existe um dever-obrigação de intervir, com a discricção necessária; Rui contraditava sustentando que era um direito dependente dos fatos alegados e de seu exame diante do texto da Constituição" (*Comentários à Constituição Brasileira*, cit., v. 1, p. 308)

No mesmo sentido, dos mesmos autores (*op. cit.*), a seguinte lição:

"Prover, do latim *providere*, significa tomar providências acerca de, regular, ordenar, dispor, providenciar. Pela leitura do inciso sob comento, vemos que a União poderá intervir nos estados e no Distrito Federal para assegurar a execução de leis federais, assim como de ordens ou decisões judiciais.

No tocante à execução de leis ordinárias federais é pacífico que, quando forem contrárias à Constituição ou invadirem o campo da autonomia dos estados, serão inexecutáveis. Todos os conflitos que possam surgir sobre a exequibilidade de leis ordinárias devem ser submetidos ao Poder Judiciário, que é o órgão competente para conhecer da constitucionalidade delas. Se o Judiciário se pronuncia pela validade de lei impugnada, o estado terá que cumpri-la, caso contrário, caberá a imediata intervenção federal, mas tão-somente quando a execução da lei federal não for possível judicialmente.

É importante esclarecer que caberá intervenção por parte da União em qualquer unidade da Federação – não apenas no estado-membro – sempre que haja desrespeito não exclusivamente à lei federal, mas, também, a ato

governamental ou administrativo, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, Acórdão nº 179, de 15 de dezembro de 1952.

Podemos concluir afirmando que são pré-requisitos:

1ª) preceito legal plenamente de acordo com a Constituição;

2ª) que a execução da norma não tenha sido possível judicialmente.

Em outras palavras, a intervenção, para efeitos de execução de uma lei federal, somente poderá ser considerada lícita quando não houver sido dada solução pelo Judiciário para o caso.

Quanto à execução de ordem ou decisão judicial, verificaremos primeiramente que não são palavras sinônimas ou termos equivalentes. A ordem judiciária é qualquer mandado do magistrado nos autos, no decorrer da demanda, enquanto a decisão judiciária é a coisa julgada que pode ser prolatada por juiz federal ou estadual e que possui força mandamental executiva. Tratando-se de ordem, como de decisão judiciária – por emanarem de órgão do Poder Judiciário –, caso tenham sido descumpridas por parte do estado ou do Distrito Federal, só poderão estas unidades da Federação sofrer intervenção mediante prévio exame da ordem ou da decisão pelo Superior Tribunal Federal, que, depois de analisar a matéria, requisitará ou não a interferência da União através da intervenção, isso para dar um maior grau de certeza à decisão.

Este dispositivo constitucional protege o primado do Judiciário, que constitui um dos princípios fundamentais do Estado de Direito.

Ainda, o juiz estadual ou distrital que veja descumprida a sua ordem ou decisão deverá, primeiramente, solicitar o auxílio do governo local, que, se for necessário, deverá usar força policial para remover o obstáculo ao cumprimento da decisão. Só no caso de o governo local não atender ao requisitado configura-se a intervenção.

Relativamente à ordem ou decisão judiciária, é necessário que possuam um caráter mandamental ou ordinário; no dizer de Pontes de Miranda, "sentido do comando".

No plano da legislação ordinária, infraconstitucional, bem é de ver que o Sistema Único de Saúde, disciplinado pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, atento ao regime federativo e à autonomia política e administrativa dos estados, municípios e do Distrito Federal, erigiu uma direção única, de acordo com o art. 198 da Constituição, a ser exercida, em cada esfera de governo, pelos seguintes órgãos:

I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde;

II - no âmbito dos estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente;

III - no âmbito dos municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

De tal sorte, uns não podem intervir nos serviços dos outros nem interferir por falta de subordinação hierárquica de uns aos outros, posto que situados em esferas de governo diferentes.

A intervenção federal da União nos estados e destes nos seus respectivos municípios, a rigor, só poderia se configurar, em tese, nas questões inerentes ao Sistema Único de Saúde *para fazer valer o princípio constitucional de prestação de contas de administração pública, direta e indireta* (art. 34, VII, "d", e 35, II, CF) ou para prover a *execução das Leis Federais sobre o SUS*, ordem ou decisão judicial sobre o SUS (art. 34, VI).

No primeiro caso a intervenção dependeria de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, e, no segundo caso, de provimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de representação daquela mesma autoridade, no caso de recusa à execução de lei federal. (art. 36, III e IV, CF).

Em ambas as situações o decreto de intervenção deverá especificar a amplitude, o prazo e as condições de execução e, se couber, nomeará o intervenor, cujo nome deverá ser submetido à aprovação do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa do estado, no prazo de vinte e quatro horas (art. 36, IV, § 1º, CF).

No que se refere especificamente à administração dos hospitais, o ato, em princípio, é da competência dos estados e dos municípios, não se justificando a ação direta da União Federal, a não ser para recuperação de microrregiões, com o propósito de diminuir os desequilíbrios e desigualdades sociais e regionais.

Os eventuais deslizes dos estados e municípios no cumprimento do dever de administrar os seus serviços de saúde conforme a Constituição e a legislação federal de saúde devem, por isso mesmo, ser examinados com prudência, a ver se não ensejam outras medidas além da intervenção que, como foi visto anteriormente, constitui medida extrema e excepcional.

Pelos excessos ou eventuais abusos cometidos existem outros remédios jurídicos, tais como a lei que define crimes de responsabilidade, o mandado de segurança, a ação civil pública e outros, conforme o caso.

A teor do art. 6º da Lei nº 7.347, de 24.7.85, qualquer pessoa poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da AÇÃO CIVIL PÚBLICA e indicando-lhes os elementos de convicção.

Consoante o disposto no artigo 196 da Constituição Federal, 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.*

Dentre as funções institucionais do *Ministério Público da União* se encontra, nos termos da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, zelar pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública quanto aos direitos assegurados na Carta Magna relativos às ações e aos serviços de saúde, competindo àquela Instituição promover, de ofício, ou mediante representação, o INQUÉRITO CIVIL e a AÇÃO CIVIL PÚBLICA para a proteção dos direitos constitucionais do cidadão, bem como para a proteção de outros interesses sociais, dentre eles a saúde.

Assim sendo, em tese, a desativação de um hospital estadual ou municipal, ou o não provimento de outros serviços essenciais de saúde através da rede pública do SUS, como forma de garantia do mesmo direito à saúde, poderá motivar a atuação do *Ministério Público da União* que agirá, de ofício, ou mediante representação, promovendo as ações necessárias à defesa de interesses, especialmente quanto à ordem social, desde que, todavia, por outro modo, o agente não esteja atendendo a sua obrigação constitucional e legal.

Da mesma forma o *Ministério Público dos estados*, na pessoa dos seus *Promotores de Justiça* nos municípios, poderá ter a sua iniciativa provocada, por se encontrar, dentre as suas funções, a promoção de *inquérito civil* e da *ação civil pública*, na forma da lei, para a proteção, prevenção e reparação de danos causados a interesses coletivos e individuais indispensáveis e homogêneos, tudo de acordo com a alínea "d" do inciso IX do artigo 10, com a alínea "a" do inciso IV do artigo 25, e com o inciso I do artigo 26, todos da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.

A saúde, em nível constitucional e da legislação ordinária, é um bem jurídico tutelado, extensivo a todas as pessoas que estejam sujeitas à ordem jurídica brasileira. É impensável que uma pessoa ou toda a coletividade possa ser ferida nesse bem, sem que as leis brasileiras lhe dêem a devida proteção.