



Acórdão N°
Proc. n° 0009039-54.2014.8.14.0005
Secretaria das Câmaras Cíveis Reunidas
Comarca de Altamira/PA
Mandado de Segurança
Impetrante: Ministério Público do Estado do Pará
Promotor: Gustavo Rodolfo Ramos de Andrade
Impetrado: Secretário Estadual de Saúde do Estado do Pará e Secretário Municipal de Saúde de Altamira.
Interessado: Gardenia Gomes da Costa
Relator: Des. Roberto Gonçalves de Moura

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO OMISSIVO. NÃO REALIZAÇÃO DE CIRURGIA URGENTE. ALEGAÇÃO DE PERDA DE OBJETO DA AÇÃO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO E DO MUNICÍPIO. MULTA DIÁRIA. APLICAÇÃO TÃO SOMENTE À PESSOA JURÍDICA RESPONSÁVEL PELO CUMPRIMENTO DA ORDEM, NO CASO O ESTADO DO PARÁ E O MUNICÍPIO DE ALTAMIRA. ORDEM CONCEDIDA.

1 Não há que se falar em perda de objeto do mandamus, se o pedido não diz respeito apenas ao procedimento cirúrgico já realizado, mas também a todo o suporte clínico necessário pós-cirúrgico, até a plena recuperação do paciente.

2 Sendo a saúde um direito constitucionalmente garantido é dever do Estado assegurar os meios necessários para garanti-la efetivamente a todo cidadão brasileiro, ainda mais se desprovido de recursos financeiros. Comprovada a gravidade do estado de saúde do paciente e a perspectiva plausível de dano irreparável, a demora na realização do tratamento necessário configura ato omissivo da autoridade coatora passível de correção por ação mandamental. A responsabilidade do Estado, por intermédio de sua Secretaria de Saúde, e da Prefeitura de Altamira em fornecer serviço médico adequado ao cidadão está prevista nos arts. 6º e 196 da Constituição Federal.

3 Deve ser excluída a multa arbitrada em desfavor dos Secretários de Saúde Estadual e Municipal, devendo ser imposta tão somente à pessoa jurídica responsável pelo cumprimento da ordem, no caso o Estado do Pará e o Município de Altamira.

4 Ordem concedida.

Vistos, etc.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes das Câmaras Cíveis Reunidas deste Egrégio Tribunal de Justiça, por unanimidade de votos, em conhecer do MANDADO DE SEGURANÇA e conceder a segurança pleiteada, tudo nos termos do voto do Desembargador Relator.

Câmaras Cíveis Reunidas do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos quinze dias do mês de setembro do ano de dois mil e quinze.

Julgamento presidido pelo Exmo. Sr. Des. Ricardo Ferreira Nunes.

Belém/PA, 15 de setembro de 2015.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA,
RELATOR



RELATÓRIO

O EXMO. SR. DES. ROBERTO GONÇALVES DE MOURA (RELATOR):

Tratam os autos de MANDADO DE SEGURANÇA, com pedido de liminar, impetrado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ, através de seu Promotor de Direitos Constitucionais da Comarca de Altamira, em substituição processual à nacional GARDENIA GOMES DA COSTA contra ato tido como omissivo do SECRETÁRIO ESTADUAL DE SAÚDE e do SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ALTAMIRA. Narrou o Promotor de Justiça que em 18 de novembro de 2014 foi procurado pelo Sr. Flavio Gomes da Costa, o qual lhe informou que a Sra. Gardenia Gomes da Costa sofrera um acidente automobilístico, vindo a fraturar o joelho direito, razão pela qual necessitava realizar cirurgia com urgência.



Ponderou que a cirurgia deveria ser efetuada em hospital especializado, mas não havia leito, estando a enferma cadastrada na central de regulação da região de Vitória do Xingu/PA, através do programa SUS, com o nº 704809955355404.

Aduziu que o médico que atendeu a paciente confirmou que o seu quadro clínico necessitava de tratamento cirúrgico, juntando laudos que comprovam sua afirmação.

Discorreu acerca do modelo constitucional brasileiro, precisamente no que se refere aos direitos sociais.

Asseverou que foram esgotadas todas as medidas administrativas possíveis quanto à percepção do procedimento cirúrgico em questão, inclusive através de ofícios encaminhados ao Complexo Regulador de Vitória do Xingu e SESP/Altamira.

Requeru medida liminar inaudita altera pars para que fosse providenciado o encaminhamento da paciente para leito em hospital especializado, a fim de ser realizado o procedimento cirúrgico indicado pelo médico que a assiste, conforme prescrição médica em anexo à inicial.

Ao final pugnou pela concessão da segurança para que as Autoridades Indicadas como Coatoras promovessem e acompanhassem o tratamento técnico adequado, sob pena de multa mensal e pessoal de R\$2.000,00 (dois mil reais).

Acostou documentos às fls. 18/30.

Inicialmente o feito fora distribuído na Comarca de Altamira, tendo o juízo declinado da competência para este Tribunal. Coube-me a relatoria (fl. 32).

Às fls. 38/39, concedi o pedido liminar, determinando que as autoridades coatoras providenciassem, no prazo de 5 (cinco) dias, a internação da interessada em hospital de referência para a realização do procedimento cirúrgico e tratamento indicado pelo médico, sob pena de multa pessoal diária de 1.000 (um mil) reais, até o limite de R\$20.000,00 (vinte mil reais).

Em suas informações às fls. 48/61, a autoridade coatora – Secretário Estadual de Saúde – sustenta, inicialmente, em sede de preliminar, a perda do objeto, visto que o pedido contido na exordial consistia tão somente na internação e realização da cirurgia e que esta já teria sido realizada, pelo que requer a extinção do processo sem resolução do mérito.

No mérito, discorre sobre o modelo brasileiro de saúde pública; alega a inexistência de direito líquido e certo, considerando o sistema de políticas públicas no Brasil; e que o deferimento do pedido do impetrante comprometeria o princípio da universalidade do acesso à saúde; esclarece sobre a atuação do Sistema Único de Saúde; a necessidade de observância do princípio da reserva do possível; os limites orçamentários; a universalidade do atendimento; a impossibilidade de intervenção do Poder Judiciário; violação de princípios constitucionais; a não aplicação e a inviabilidade da multa pessoal diária; a necessidade em se retratar da decisão liminar deferida.

Manifestação do Estado do Pará à fl. 66.

O Secretário Municipal de Altamira (fls. 68/69) expõe que o tratamento requerido já foi disponibilizado à interessada. Juntou documentos às fls. 70/76.

Parecer ministerial às fls. 78/88, opinando pela concessão da segurança.



É o relatório, síntese do necessário.

VOTO

O EXMO. SR. DES. ROBERTO GONÇALVES DE MOURA (RELATOR):

Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido liminar, impetrado pelo Ministério Público do Estado do Pará, em favor de GARDENIA GOMES DA COSTA, contra ato do Secretário de Saúde Pública do Estado do Pará e do Secretário de Saúde do Município de Altamira, que teriam se omitido de proporcionar internação, tratamento médico e cirúrgico à enferma acima referida.

Compulsando os autos, verifica-se que, pelos documentos colacionados à prefacial, não há dúvida que a paciente GARDENIA GOMES DA COSTA encontrava-se com problemas graves de saúde, fato que vinha comprometendo seu estado físico, haja vista que possuía fratura no joelho direito, e, por esta razão, necessitava de tratamento especializado, ao qual já vem se submetendo, conforme documentos anexados pelas autoridades ditas coatoras.

Dito isso, passo ao exame da preliminar suscitadas.

Preliminar de perda do objeto:

Quanto à preliminar de perda do objeto, alegada pelos Secretários Estadual e Municipal de Saúde, esclareço que o pedido contido na peça mandamental não se refere apenas à realização do procedimento cirúrgico, mas, também, que as autoridades coatoras se responsabilizem, além do procedimento cirúrgico, por todo o suporte clínico necessário pós-cirúrgico, até a plena recuperação da paciente.

Diante disso, afasto a preliminar de perda do objeto, não havendo que se falar, portanto, em extinção do processo sem resolução de mérito.

Mérito:

Todos os argumentos trazidos pelas autoridades indicadas como coatoras, em sede meritória, têm como ponto central a atuação do Sistema Único de Saúde, cujas políticas de funcionamento, com amparo na Lei n° 8.080/90 e demais normas infraconstitucionais, limitariam a amplitude que vem sendo dada ao art. 196 da CF.

Referem-se também aos limites orçamentários e ao princípio da reserva do possível, todos com o escopo de desvirtuar o direito líquido e certo da parte interessada, que entendem não existir.

Ocorre que, como bem prevê o art. 196 da CF:

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

Interpretando a norma constitucional, Alexandre de Moraes traçou entendimento no sentido de que o direito à vida e à saúde, entre outros, aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Esse fundamento afasta a ideia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual.

Tem-se, desta forma, pela própria disposição literal referida, que o Estado,



em sua ampla acepção (incluindo aí a União, Estado, Distrito Federal e Municípios), tem o dever constitucional de fornecer às pessoas os tratamentos necessários à sua sobrevivência e melhoria de qualidade de vida, por se tratar de serviço de relevância pública, fazendo com que toda a argumentação trazida pelos impetrados, como os limites orçamentários, ofensa ao princípio da igualdade, não intervenção do Judiciário, o frisado caráter limitado de eficácia da norma constitucional, caiam por terra diante do amparo constitucional dispensado à questão ora sob exame, conforme, aliás, se pode aferir da leitura do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello, decano de nossa mais alta Corte, a seguir reportado:

"O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. O direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. (...). O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, caput<http://www.stf.gov.br/legislacao/constituicao/pesquisa/artigoBd.asp?e=196>) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF." (RE 271.286-AgRhttp://www.stf.gov.br/jurisprudencia/IT/frame.asp?PROCESSO=271286&CLASSE=RE%2DAgR&cod_classe=539&ORIGEM=IT&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO=M&EMENTA=2013, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 12-9-00, DJ de 24-11-00). No mesmo sentido: RE 393.175-http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/IT/frame.asp?SEQ=401322&PROCESSO=393175&CLASSE=RE%2DAgR&cod_classe=539&ORIGEM=IT&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO=&EMENTA=2262AgRhttp://www.stf.gov.br/jurisprudencia/IT/frame.asp?SEQ=401322&PROCESSO=393175&CLASSE=RE%2DAgR&cod_classe=539&ORIGEM=IT&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO=&EMENTA=2262, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 12-12-06, DJ de 2-2-07.

Em perfeita sintonia com a deliberação supra, o Colendo Superior Tribunal de Justiça tem assentando, em casos análogos:

CONSTITUCIONAL. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA OBJETIVANDO O FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO POR ENTE PÚBLICO À PESSOA PORTADORA DE DOENÇA GRAVE. PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. DIREITO À VIDA E DIREITO À SAÚDE. ILEGALIDADE DA AUTORIDADE COATORA NA EXIGÊNCIA DE CUMPRIMENTO DE FORMALIDADE BUROCRÁTICA.

(...)

2. É dever do Estado assegurar a todos os cidadãos indistintamente, o direito à saúde, que é fundamental e está consagrado na Constituição da república nos arts. 6º e 196;
3. Diante da negativa/omissão do Estado em prestar atendimento à população carente, que não possui meios para a compra de medicamentos necessários à sua sobrevivência, a jurisprudência vem se fortalecendo no sentido de emitir preceitos pelos quais os necessitados podem alcançar o benefício almejado. (...)



4. Despicienda de quaisquer comentários a discussão a respeito de ser ou não a regra dos arts. 6º e 196, da CF/88, normas programáticas ou de eficácia imediata. Nenhuma regra hermenêutica pode sobrepor-se ao princípio maior estabelecido, em 1988, na Constituição Brasileira, de que a saúde é direito de todos e dever do Estado;
5. Tendo em vista as particularidades do caso concreto, faz-se imprescindível interpretar a lei de forma mais humana, teleológica, em que princípios de ordem ético-jurídica conduzam ao único desfecho justo: decidir pela preservação da vida;
6. Não se pode apegar, de forma rígida, à letra fria da lei, e sim considerá-la com temperamentos, tendo-se em vista a intenção do legislador, mormente perante preceitos maiores insculpidos na Carta Magna garantidores do direito à saúde, à vida e à dignidade humana, devendo-se ressaltar o atendimento das necessidades básicas dos cidadãos.
7. Recurso Ordinário provido para o fim de compelir o ente público (estado do Paraná) a fornecer o medicamento Riluzol, indicado para o tratamento da recorrente. (ROMS n° 11183-PR, Rel. Min. José Delgado, DJU de 04.09.00).

A respeito das normas dos artigos 196 e 198 da CF deterem natureza programática, ao implementarem políticas de governo a serem seguidas pelo legislador ordinário, já que traçam diretrizes e fins colimados pelo Estado na consecução dos fins sociais, tal circunstância, no entanto, não afasta a responsabilidade do Estado em garantir o direito essencial do ser humano à saúde, a qual consiste em um direito fundamental indissociável do direito à vida.

Assim, a todos os cidadãos é garantido o direito à saúde, sendo dever do Estado, com atuação conjunta e solidária das esferas institucionais da organização federativa, efetivar políticas socioeconômicas para sua promoção, proteção e recuperação. Isso porque a proteção à saúde, que implica na garantia de dignidade, gratuidade e boa qualidade no atendimento e no tratamento integra os objetivos prioritários do Estado.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, inclusive, sobre o tema, no sentido do que restou explanado, assentou:

O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da CF/88 – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional insequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. (TJ/MG Ação Civil Pública 1.0017.04.011431-0/001(1), Des. Rel. Nepomuceno Silva, D.J 25/05/2006)

Ainda que este entendimento seja superado, a matéria tratada nos art. 196 e 198 já está regulamentada por meio da Lei 8.080/90, conforme se observa:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde - SUS são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no artigo 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

(...)

XI - conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na prestação de serviços de assistência à saúde da população; (grifo nosso)

Dessa feita, o paciente deve ter todas as condições de ser atendido em seu intento, haja vista que o direito à vida e à saúde sobrepõe a qualquer direito.



Assim, como se vê, a condenação dos entes estatal e municipal ao fornecimento de tratamento médico encontra respaldo na Constituição da República e na legislação infraconstitucional, em razão da proteção integral concedida aos cidadãos nestes casos.

Desta forma, tal condenação ao fornecimento de tratamento em questão, não representa ofensa aos princípios da separação dos poderes, da legalidade, do devido processo legal ou da reserva do possível.

Daí porque a jurisprudência dos Tribunais Pátrios firmou-se no sentido de que os entes estatais são solidariamente responsáveis pelo atendimento do direito fundamental à saúde, não havendo como cogitar de ilegitimidade passiva ou de obrigação exclusiva de um deles.

Convém salientar que o Judiciário não é insensível aos graves e agudos problemas financeiros por que passam os entes federativos e não desconhece que cabe a eles tarefa executiva de administrar e gerir os recursos públicos, bem como sabe-se que não cabe ao Judiciário discutir a implementação ou não de políticas públicas, ou impor programas políticos, ou direcionar recursos financeiros para estes ou aqueles fins por ele determinados, incumbências essas da esfera da Administração.

Entretanto, ao Judiciário cabe dar efetividade à lei. Ou seja, se a lei não for observada, ou for desrespeitada pelos Poderes Públicos, o Judiciário é chamado a intervir e dar resposta efetiva às pretensões das partes.

Note-se, da mesma forma, que o sistema constitucional brasileiro veda a ingerência do Poder Judiciário nos assuntos legislativos e nos executivos, mas também veda, através do próprio ordenamento processual civil, que se esquive de julgar (vedação ao non liquet, previsto no artigo 126 do Código de Processo Civil, cabendo aplicar as normas legais).

No caso concreto, há desrespeito da Administração em cumprir os ditames constitucionais/legais, sendo esse o motivo do Judiciário ser provocado a decidir, para fazer cumprir a lei que se alega desrespeitada.

Desta forma, não há que se falar em falta de previsão orçamentária do Estado para fazer frente às despesas com obrigações relativas à saúde pública. Mesmo porque não se está determinando a implementação de uma nova política pública diversa da que já é adotada pelo Estado em casos semelhantes, que por sinal é detentor de verba destinada para esse fim. O Ministro Gilmar Ferreira Mendes ao comentar a histórica ADPF nº 45 em sua obra Curso de Direito Constitucional, Ed. Saraiva, 6ª Edição, São Paulo, 2011, pág. 711, a respeito do tema em questão, doutrinou:

Daí concluir-se que o administrador não age na implementação dos serviços de saúde com plena discricionariedade, haja vista a existência de políticas governamentais já implementadas que o vinculam. Nesse sentido, o Judiciário, ao impor a satisfação do direito à saúde no caso concreto, em um número significativo de hipóteses, não exerce senão o controle judicial dos atos e omissões administrativas.

Em relação à aplicação da multa pessoal em caso de descumprimento na decisão liminar, esclareço que, de fato, o gestor público não pode ser pessoalmente condenado ao pagamento de astreintes se não figurou como parte na relação processual em que foi imposta a cominação, sob pena de afronta ao direito constitucional da ampla defesa.

O entendimento exposto acima é o que vem prevalecendo, de forma uníssona, no Superior Tribunal de Justiça – STJ, conforme se pode verificar nas ementas a seguir reproduzidas:



ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. APLICAÇÃO DE MULTA PREVISTA NO ART. 461, §§ 4º E 5º, DO CPC. IMPOSSIBILIDADE DE REDIRECIONAMENTO AO GESTOR PÚBLICO POR NÃO SER PARTE NO FEITO. 1. Nos termos da jurisprudência pacífica desta Corte, em se tratando de obrigação de fazer, é permitido ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, a imposição de multa cominatória ao devedor (astreintes), mesmo contra a Fazenda Pública. 2. Não é possível, contudo, a extensão ao agente político de sanção coercitiva aplicada à Fazenda Pública em decorrência da sua não participação efetiva no processo. Entendimento contrário acabaria por violar os princípios do contraditório e da ampla defesa. Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp 196.946SE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/2013, DJe 1652013.)”

PROCESSUAL CIVIL. ASTREINTES. ART. 461, § 4º, DO CPC. REDIRECIONAMENTO A QUEM NÃO FOI PARTE NO PROCESSO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. Na origem, foi ajuizada Ação Civil Pública para compelir o Estado de Sergipe ao fornecimento de alimentação a presos provisórios recolhidos em Delegacias, tendo sido deferida antecipação de tutela com fixação de multa diária ao Secretário de Estado da Justiça e Cidadania, tutela essa confirmada na sentença e na Apelação Cível, que foi provida apenas para redirecionar as astreintes ao Secretário de Segurança Pública. 2. Na esteira do entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça, admite-se a aplicação da sanção prevista no art. 461, § 4º do CPC à Fazenda Pública para assegurar o cumprimento da obrigação, não sendo possível, todavia, estendê-la ao agente político que não participara do processo e, portanto, não exercitara seu constitucional direito de ampla defesa. Precedentes. 3. In casu, a Ação Civil Pública fora movida contra o Estado de Sergipe - e não contra o Secretário de Estado -, de modo que, nesse contexto, apenas o ente público demandado está legitimado a responder pela multa cominatória. 4. Recurso Especial provido. (REsp 1.315.719SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/8/2013, DJe 1892013)

No mesmo sentido, têm-se também a decisão monocrática daquele Tribunal Superior, todas em trânsito em julgado: REsp 1.373.795/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell, DJe 19/03/2014; AREsp 184.459/PR, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe 26/06/2014; REsp 1.386.178/RN, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe 12/11/2013.

Assim, deve ser excluída a multa diária arbitrada em desfavor da pessoa física dos Secretários de Saúde Estadual e Municipal, devendo ser imposta tão somente à pessoa jurídica responsável pelo cumprimento da ordem, no caso o Estado do Pará e o Município de Altamira.

Ante o exposto, concedo a segurança pleiteada, nos termos da liminar anteriormente deferida às fls. 38/39, afastando apenas a incidência da multa à pessoa física dos secretários de saúde, devendo incidir, todavia, sendo o caso, à pessoa jurídica responsável pelo cumprimento da ordem (Estado do Pará e Município de Altamira).

Sem custas.

Descabe condenação em verba honorária, nos termos do art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmulas 512 do STF e 105 do STJ.

É o voto.

Belém/PA, 15 de setembro de 2015.

Des. Roberto Gonçalves de Moura,
Relator

