



Número: **0038330-79.2017.8.14.0301**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **2ª Turma de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargadora LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

Última distribuição : **27/07/2021**

Valor da causa: **R\$ 6.000.000,00**

Processo referência: **0038330-79.2017.8.14.0301**

Assuntos: **Obrigações de Fazer / Não Fazer**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
MUNICÍPIO DE BELEM (APELANTE)	
DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO PARA (APELANTE)	
DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO PARA (APELADO)	
MUNICÍPIO DE BELEM (APELADO)	

Outros participantes	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA (AUTORIDADE)	LEILA MARIA MARQUES DE MORAES (PROCURADOR)

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
23862272	12/12/2024 10:04	Acórdão	Acórdão

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0038330-79.2017.8.14.0301

APELANTE: DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO PARA, MUNICIPIO DE BELEM

APELADO: MUNICIPIO DE BELEM, DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO PARA

RELATOR(A): Desembargadora LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

EMENTA

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO À SAÚDE. OBRIGAÇÃO DE FAZER. CAPS INFANTOJUVENIL. DEVER DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICA. RECURSOS CONHECIDOS E PARCIALMENTE PROVIDOS.

I. CASO EM EXAME

1. Apelações interpostas pelo Município de Belém e pela Defensoria Pública do Estado do Pará contra sentença que, em ação civil pública, impôs ao Município obrigações de fazer visando à melhoria do atendimento no Centro de Atenção Psicossocial Infantojuvenil (CAPS i) e a criação de novas unidades de acolhimento. A sentença determinou medidas específicas, como a garantia de matrícula das crianças, contratação de profissionais, aquisição de materiais e elaboração de um Plano de Atendimento.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há três questões em discussão: (i) verificar se a decisão judicial que impõe obrigações ao Município de Belém configura violação ao princípio da separação dos poderes e ultrapassa os limites da “reserva do possível”; (ii) analisar a razoabilidade do prazo de 90 dias para o cumprimento das obrigações estabelecidas; e (iii) avaliar o direito da Defensoria Pública ao recebimento de honorários advocatícios em ações civis públicas.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite a intervenção judicial em políticas públicas nos casos de omissão ou insuficiência do Poder Executivo em assegurar direitos fundamentais, não configurando violação ao princípio da separação dos poderes.

4. O argumento de “reserva do possível” não justifica a omissão do Poder Público em prestar serviços essenciais à saúde, especialmente quando estão em questão direitos fundamentais de crianças e adolescentes com transtornos mentais e dependência de substâncias psicoativas.

5. O prazo de 90 dias para cumprimento das obrigações é insuficiente, considerando a complexidade das providências exigidas, sendo razoável sua dilação para 200 dias, de modo a permitir a organização necessária para implementação das medidas sem comprometer a eficácia da proteção judicial.

6. Em relação aos honorários advocatícios, assiste razão à Defensoria Pública, que possui direito ao recebimento de honorários em litígios envolvendo ente público diverso, devendo o valor ser revertido ao Fundo Estadual da Defensoria Pública do Pará, conforme art. 85, § 4º, II, do CPC.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Apelação do Município de Belém parcialmente provida para ampliar o prazo de cumprimento das obrigações de 90 para 200 dias.

8. Apelação da Defensoria Pública do Estado do Pará parcialmente provida para arbitrar honorários advocatícios a serem revertidos ao Fundo Estadual da Defensoria Pública.

Tese de julgamento:

1. A intervenção judicial em políticas públicas é legítima em caso de omissão estatal que comprometa direitos fundamentais, não configurando violação ao princípio da separação dos poderes.

2. A “reserva do possível” não exime o Poder Público do dever de prestar assistência em saúde quando envolva direitos fundamentais de prestação mínima obrigatória.

3. Em ações civis públicas, a Defensoria Pública possui direito ao recebimento de honorários advocatícios contra ente público diverso, revertidos ao fundo institucional correspondente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e aprovados em Plenário Virtual os autos acima identificados, ACÓRDAM os Excelentíssimos Desembargadores que integram a 2ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, por unanimidade, conhecer e dar parcial provimento às apelações do Município de Belém e da Defensoria Pública do Estado do Pará, na conformidade do Relatório e Voto, que passam a integrar o presente Acórdão.

Participaram do julgamento os Excelentíssimos Desembargadores José Maria Teixeira do Rosário (Presidente), Luzia Nadja Guimarães Nascimento (Relatora) e Luiz Gonzaga da Costa Neto.

49ª sessão do Plenário Virtual da 2ª Turma de Direito Público, no período de 02 a 09/12/2024.

Belém/PA, assinado na data e hora registradas no sistema.

DESA. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

Relatora

RELATÓRIO

A SENHORA DESEMBARGADORA LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO (Relatora):

Apelações cíveis interpostas pelo Município de Belém e Defensoria Pública do Estado do Pará contra sentença proferida na ação civil pública ajuizada pela DPE/PA, em defesa de crianças e adolescentes com transtornos mentais e necessidades decorrentes do uso de substâncias psicoativas, visando a melhoria do atendimento no Centro de Atenção Psicossocial Infantojuvenil (CAPS i) e a criação de novas unidades de acolhimento na região.

A sentença julgou parcialmente procedentes os pedidos, determinando que o Município de Belém, no prazo de 90 dias, tomasse providências urgentes, incluindo:

1. Realização de medidas administrativas para garantir a matrícula e frequência regular das crianças no CAPS i, até a construção de novas unidades;
2. Convocação dos responsáveis legais das crianças para confirmar o interesse nas vagas;
3. Contratação de profissionais em número adequado para atender a demanda;
4. Aquisição de material e mobiliário necessário para o funcionamento do CAPS i;
5. Apresentação de um Plano de Atendimento considerando o crescimento demográfico .

Inconformado, o Município de Belém interpôs o presente recurso sustentando: (I) interferência indevida do Judiciário na formulação de políticas públicas, alegando que as obrigações impostas representam ingerência nas



decisões administrativas e violação ao princípio da separação dos poderes; (II) impossibilidade de cumprimento simultâneo das ordens por limitações financeiras e orçamentárias, com fundamento na “reserva do possível”; (III) o curto prazo estabelecido para cumprimento das obrigações.

Em contrarrazões, a DPE defende a manutenção da sentença de primeiro grau, alegando que o Município tem demonstrado negligência na política de saúde mental, que permanece insuficiente e prejudicial às crianças e adolescentes da região. Sustenta, ainda, que a decisão judicial visa garantir o direito fundamental à saúde e que o acesso à justiça para proteção desses direitos está previsto constitucionalmente, sendo legítima a intervenção do Judiciário .

A Defensoria Pública também interpôs apelação, apontando várias omissões na sentença, alegando: (I) A necessidade de implantação de novas Unidades de Acolhimento Infantojuvenil nos bairros mais populosos e vulneráveis de Belém, bem como a expansão de CAPS i adicionais; (II) A intimação deveria ser realizada por meio eletrônico, em conformidade com o CPC, art. 183, §1º, não havendo prerrogativa para intimação presencial; (III) A defesa do direito à saúde pública e à dignidade dos assistidos demanda intervenção judicial para garantir o atendimento adequado e respeitar os princípios da eficiência e da reserva do possível; (IV) A necessidade de condenação do Município ao pagamento de danos morais coletivos, revertidos ao fundo de amparo à infância, considerando o abandono e a situação precária enfrentada por crianças e adolescentes; (V) A solicitação de honorários advocatícios em favor da Defensoria, fundamentada na autonomia da instituição e na legislação complementar, com reversão dos valores ao Fundo Estadual da Defensoria Pública do Pará .

Distribuída a apelação, a recebi somente no efeito devolutivo.

A Procuradoria de Justiça opinou pelo desprovimento do recurso do Município de Belém e pelo provimento da apelação interposta pela Defensoria Pública do Estado do Pará.

É o relatório.



VOTO

A SENHORA DESEMBARGADORA LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO (Relatora):

Presentes os pressupostos recursais, **conheço** do recurso.

A matéria devolvida a este colegiado diz respeito à obrigação do Município de Belém de adotar medidas estruturais e administrativas visando à melhoria do atendimento no CAPS i, de modo a garantir condições dignas e eficientes de atendimento a crianças e adolescentes com transtornos mentais e necessidades relacionadas ao uso de substâncias psicoativas.

O Município de Belém alega que a sentença viola o princípio da separação dos poderes ao impor obrigações de fazer que configurariam ingerência nas políticas públicas de competência da administração municipal, violando o princípio da separação dos poderes.

Essa alegação, no entanto, já foi exaustivamente debatida e superada no âmbito do Supremo Tribunal Federal. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas é permitida quando se verifica inércia ou omissão estatal no cumprimento de direitos fundamentais, como é o caso da saúde a atenção à criança e ao adolescente.

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO. REALIZAÇÃO DE OBRAS EM INSTITUIÇÃO DE ENSINO. POLÍTICAS PÚBLICAS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DESPROVIMENTO.

1. A jurisprudência desta Corte é assente no sentido de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes, inserto no artigo 2º da Constituição Federal.

2. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa do art. 1.021, § 4º, do CPC. Sem honorários, por se tratar de ação civil pública (art. 18 da Lei 7.347/1985).

(STF - ARE: 1364315 TO, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 05/06/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-06-2023 PUBLIC 30-06-2023)



No presente caso, a atuação do Judiciário não fere o princípio da separação dos poderes, uma vez que o objetivo da decisão é justamente garantir a implementação de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados. A inércia do Poder Executivo em adotar as medidas necessárias para o funcionamento adequado do CAPS i exigiu, de forma legítima, a atuação do Judiciário para resguardar o direito à saúde, dignidade da pessoa humana e proteção integral e prioritária às crianças e adolescentes.

Quanto à alegação de insuficiência orçamentária, com fundamento na “reserva do possível”, tal argumento não merece prosperar.

A reserva do possível não pode ser invocada como pretexto para a omissão do Poder Público no atendimento a demandas que envolvem a proteção de direitos fundamentais. Na hipótese, está em discussão o direito de crianças e adolescentes a um atendimento adequado para transtornos mentais e necessidades decorrentes do uso de substâncias psicoativas. Estes são direitos que se enquadram entre aqueles considerados de prestação mínima obrigatória, devendo prevalecer sobre argumentos de limitações orçamentárias, sob pena de violação à dignidade da pessoa humana e ao direito à saúde.

Além disso, deve ser aplicado o princípio da razoabilidade na interpretação da reserva do possível, de modo que o Município de Belém, em vez de arguir genericamente a limitação orçamentária, deveria demonstrar concretamente a impossibilidade de cumprir as medidas impostas, o que não restou evidenciado nos autos.

O Município de Belém sustenta que o prazo de 90 dias, fixado em sentença para a adoção das medidas, é insuficiente diante das dificuldades logísticas e administrativas para implementar todas as providências requeridas. Após análise dos autos e considerando a complexidade das adequações e contratações exigidas, entendo que é razoável conceder uma dilação no prazo para cumprimento das obrigações impostas.

Embora o prazo inicial de 90 dias reflita a urgência na proteção dos direitos das crianças e adolescentes, a extensão para 200 dias mostra-se adequada para que o Município organize e conclua os atos administrativos necessários, sem comprometer a eficácia da proteção judicial. Importa destacar que essa dilação do prazo não implica flexibilização quanto à importância e à prioridade das obrigações de fazer, mas sim uma adaptação realista para que as determinações judiciais sejam plenamente atendidas, com os recursos e medidas adequados.

Desse modo, dou parcial provimento ao recurso do Município de Belém, exclusivamente para ampliar o prazo de



cumprimento das obrigações de 90 para 200 dias, mantendo-se as demais disposições da sentença.

Nesse sentido já decidiu este TJPA

AGRAVO INTERNO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECISÃO QUE DETERMINOU QUE O MUNICÍPIO APRESENTE PLANO DE REESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE MENTAL, COM A PREVISÃO DE IMPLANTAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE UM CAPS I NO MUNICÍPIO, COM CRONOGRAMA DE ATIVIDADES. PROBABILIDADE DO DIREITO COMPROVADA. RISCO DE DANO CARACTERIZADO. PEDIDO DE DILAÇÃO DE PRAZO. REJEITADO. TUTELA MANTIDA. AGRAVO INTERNO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. A decisão monocrática recorrida manteve a decisão interlocutória que determinou que o Município de Concórdia do Pará no prazo de 15 (quinze), dias apresente um plano de reestruturação da política pública de saúde mental, com a previsão de implantação e funcionamento de um CAPS I no Município.

2. A imposição ao Ente Municipal de providenciar tratamento adequado ao doente mental e ao dependente químico, encontra respaldo na Constituição da República e na legislação infraconstitucional, em observância à efetivação da dignidade da pessoa humana. Ofensa ao princípio da separação dos poderes não configurada.

3. Dever do Município em prestar tratamento de saúde digno e efetivo às pessoas portadoras de transtorno mental e dependência química. Probabilidade do direito comprovada. Risco de comprometimento da saúde mental dos munícipes, bem como, a possibilidade das patologias, no decurso do tempo se tornarem crônicas e irreversíveis.

4. Pedido de dilação de prazo. Não acolhido. Desde o ano de 2019 o Ministério Público tenta junto ao Município a implementação do CAPS. Em 2020 o próprio agravante se comprometeu a cumprir voluntariamente as determinações que ora impugna, tendo naquela ocasião deliberado sobre os prazos a serem cumpridos. O processo ficou paralisado por 120 dias. 5. Agravo Interno conhecido e não provido. 6. À unanimidade.

(TJ-PA - AGRAVO DE INSTRUMENTO: 0813478-46.2021.8.14.0000, Relator: MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA, Data de Julgamento: 05/09/2022, 1ª Turma de Direito Público)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL PARA TRATAMENTO DE USUÁRIOS DE ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS – CAPS AD III. PRELIMINARES DE INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO DE ORIGEM E ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEITADAS. MÉRITO. ARGUIÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DO POSSÍVEL E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AFASTADA. TRATAMENTO INDISPENSÁVEL A SAÚDE MENTAL DOS DEPENDENTES QUÍMICOS DE TUCURUÍ. DEVER CONSTITUCIONAL DE TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. ART. 196 DA CF/88. CONDENAÇÃO QUE NÃO REPRESENTA OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA DEFERIDA NA ORIGEM. PEDIDO DE DILAÇÃO DO PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO. ACOLHIDO. PEDIDO DE REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA DIÁRIA E FIXAÇÃO DE DELIMITAÇÃO. NÃO CONHECIDO POR AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL. AGRAVO DE



INSTRUMENTO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. UNANIMIDADE.

1. A decisão agravada determinou que o agravante e o Município de Tucuruí criassem e implementassem o CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL PARA TRATAMENTO DE USUÁRIOS DE ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS – CAPS AD III, no âmbito do município de Tucuruí, com inclusão orçamentária para o exercício financeiro de 2018, no prazo de 90 (noventa) dias úteis, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) limitado à R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

2. Preliminar de incompetência absoluta do Juízo de origem por alegada necessidade de chamamento da União para compor a lide e, ilegitimidade passiva do Estado do Pará. Responsabilidade solidária da União, dos Estados e dos Municípios, assim, qualquer um desses entes tem legitimidade para figurar no polo passivo de demanda que tem por objetivo garantir o acesso ao tratamento de saúde. Precedentes do STF e STJ. Preliminar rejeitada.

3. Mérito. Arguição de Impossibilidade de cumprimento da obrigação por violação aos princípios da reserva do possível e da separação dos poderes. O poder público é responsável pela promoção efetiva do Direito à saúde, o que inclui à saúde mental. Artigos 1º, inciso III e 196 da CF/88 e artigos 1º, 2º 3º, 4º e 5º, da Lei n.º 10.216/01.

4. A ação civil pública fora ajuizada em razão da situação precária dos dependentes químicos de Tucuruí (CAPS II), no que se refere à disponibilização de atendimento médico/ambulatorial/clínico/hospitalar regular e eficaz. Portanto, a imposição ao Ente Estadual em providenciar tratamento adequado ao doente mental e ao dependente químico, encontra respaldo na Constituição da República e na legislação infraconstitucional, em observância à efetivação da dignidade da pessoa humana.

5. A necessidade de previsão orçamentária para a realização de despesas públicas é regra dirigida fundamentalmente à Administração Pública, e não ao juiz, que pode deixar de observar o preceito para concretizar outra norma constitucional, utilizando-se da ponderação de valores.

6. Neste viés, a condenação em questão não representa ofensa aos princípios da separação dos poderes, da legalidade, do devido processo legal ou da reserva do possível. Preenchimento dos requisitos necessários para a concessão da tutela de urgência deferida na origem.

7. Pedido de dilação do prazo para cumprimento da decisão agravada. O cumprimento da decisão agravada demanda urgência, uma vez que o pleito envolve tratamento de saúde de diversos cidadãos do Município de Tucuruí, logo, o perigo da demora é inverso, não havendo possibilidade dos munícipes aguardarem um procedimento licitatório. No entanto, levando em consideração as formalidades administrativas relativas à criação e a implantação do CAPS AD III, se mostra razoável a dilação do prazo.

8. Pedido de minoração do valor da multa diária e delimitação das astreintes. Segundo o agravante, a multa diária no valor de R\$ 10.000,00, sem fixação de teto, mostra-se excessiva. A decisão agravada estabeleceu multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) até o limite de R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Pedido não conhecido por ausência de interesse recursal.

9. Registra-se, à título de conhecimento, que o valor fixado pelo Magistrado de origem observou os limites de razoabilidade e proporcionalidade que a natureza do bem jurídico tutelado exige. 1

0. Na esteira do parecer ministerial, Agravo de Instrumento conhecido e parcialmente provido, para que seja dilatado o prazo para cumprimento da decisão recorrida, de 90 (noventa) dias úteis para 200 (duzentos) dias úteis.

11. À unanimidade.

(TJ-PA - AI: 08016679420188140000 BELÉM, Relator: MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA, Data de Julgamento: 27/05/2019, 1ª Turma de Direito Público, Data de Publicação: 29/05/2019)



Passo, então, à análise do recurso interposto pela Defensoria Pública do Estado do Pará.

A Defensoria Pública sustenta a necessidade de condenação do Município ao pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais. Assiste razão à DPE. Mesmo antes da fixação do Tema 1.002 do STF, no qual restou reconhecido o direito da Defensoria Pública ao recebimento de honorários advocatícios quando atua em litígios contra o ente público ao qual pertence, esta magistrada já se pronunciava pelo direito ao recebimento dos honorários quando se tratar de ente diverso, como no presente caso, razão pela qual merece reforma a sentença.

Assim, dou parcial provimento ao recurso da DPE somente para arbitrar honorários advocatícios em percentual a ser apurado em liquidação de sentença, na forma do art. 85, §4º, II do CPC, valor este que deverá ser revertido ao Fundo Estadual da Defensoria Pública.

Quanto aos demais pedidos formulados pela Defensoria Pública, entendo que não merecem acolhida, tendo em vista que a sentença já contemplou medidas adequadas e suficientes para atender à demanda urgente e prioritária de melhorias no CAPS i.

As exigências de instalação de novas unidades de acolhimento e expansão da rede de CAPS, bem como o pedido de sequestro de verbas e indenização por danos morais coletivos, excedem o escopo do que se mostra necessário e razoável para a efetiva proteção dos direitos das crianças e adolescentes já beneficiados com as providências ordenadas na sentença.

A manutenção dessas determinações, como foi decidido em sentença, já garante um avanço significativo na concretização dos direitos em questão, respeitando, ao mesmo tempo, os limites de atuação do Judiciário nas políticas públicas.

Ante o exposto, **conheço e dou parcial provimento à apelação do Município de Belém** somente para ampliar para 200 (duzentos) dias o prazo para cumprimento das obrigações impostas em sentença, e **conheço e dou parcial provimento à apelação da Defensoria Pública do Estado** somente para arbitrar honorários advocatícios.

É o voto.



Belém/PA, assinado na data e hora registradas no sistema.

Desa. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

Relatora

Belém, 11/12/2024

