



Acórdão nº
Processo Nº 0009444-71.2010.814.0301
Órgão Julgador: 2ª Câmara Cível Isolada
Recurso: Reexame Necessário e Apelação Cível
Comarca da Capital
Apelante/sentenciado: Município de Belém
Procurador do Município: Regina Marcia de Carvalho Chaves Branco
Endereço: Palácio Antônio Lemos - Praça Dom Pedro II - Cidade Velha, Belém - PA, 66020-240
Apelado/sentenciado: Ministério Público do Estado do Pará
Promotor de Justiça: José Maria Costa Lima Junior
Endereço: R. João Diogo, 100 - Cidade Velha, Belém - PA, 66015-160
Relator: Des. Roberto Gonçalves de Moura

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL – APLICAÇÃO DA NORMA PROCESSUAL NA ESPÉCIE - CONSTITUCIONAL- PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO DE BELÉM E NECESSIDADE DE DENUNCIAÇÃO DA LIDE. REJEITADAS - MÉRITO - DIREITO À SAÚDE - DEVER DO MUNICÍPIO - OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS - FORNECIMENTO DE SUPLEMENTO ALIMENTAR INDISPENSÁVEL À SAÚDE DO MENOR INTERESSADO - RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO – SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO - À UNANIMIDADE.

1. Ante o disposto no art. 14, do CPC/2015, tem-se que a norma processual não retroagirá, de maneira que devem ser respeitados os atos processuais e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da lei revogada. Desse modo, não de ser aplicados os comandos insertos no CPC/1973, vigente por ocasião da publicação e da intimação da decisão apelada/reexaminanda.

PRELIMINARES

2. Ilegitimidade passiva do Município. A saúde é responsabilidade do Estado que, em seu sentido amplo, compreende todos entes federados (União, Estado e Municípios, além do Distrito Federal), não havendo falar em faturamento de atribuições quando se trata da prestação dessa garantia constitucional.

3. Denúnciação da lide - É prevista constitucionalmente a solidariedade entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, tratando-se da saúde e/ou integridade física dos seus cidadãos, sendo facultado a estes direcionar o pedido a qualquer um dos entes federados.

MÉRITO

4. O direito à saúde, constitucionalmente assegurado, revela-se como uma das pilas sobre a qual se sustenta a Federação, o que levou o legislador constituinte a estabelecer um sistema único e integrado por todos os entes federados, cada um dentro de sua esfera de atribuição, para administrá-lo e executá-lo, seja de forma direta ou por intermédio de terceiros.

5. Impende assinalar a existência de expressa disposição constitucional sobre o dever de participação dos entes federados no financiamento do Sistema Único de Saúde, nos termos do art. 198, parágrafo único. Precedentes do C. STJ e STF, legitimidade do Município, do Estado e da União Federal, no que pertinente à obrigação para viabilizar o tratamento de saúde dos que dele necessitam.

6. Apelação conhecida e improvida. Em reexame necessário, sentença confirmada. Decisão Unânime.

Vistos, etc.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 2ª Câmara Cível Isolada, por unanimidade de votos, em conhecer do Recurso de Apelação para NEGAR-LHE PROVIMENTO e em Reexame Necessário manter todos os termos da sentença, tudo de acordo com o voto do Desembargador Relator.

Plenário 2ª Câmara Cível Isolada do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos vinte e dois do mês de agosto do ano de dois mil e dezesseis.

Câmara Julgadora: Desembargadores Célia Regina de Lima Pinheiro



(Presidente), Roberto Gonçalves de Moura (Relator) e Rosileide Maria da Costa Cunha (membro).

Belém, 22 de agosto de 2016.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES MOURA,
Relator

RELATÓRIO

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

Tratam os presentes autos de recurso de APELAÇÃO interposto pelo MUNICÍPIO DE BELÉM, inconformado com a sentença proferida pelo MM. Juízo da 1ª Vara da Infância e Juventude da Comarca de Belém/PA, que nos autos da AÇÃO CIVIL PÚBLICA, ajuizada contra si pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ, julgou procedente a pretensão esposada na exordial.

A parte dispositiva da Sentença foi vazada nestes termos (v. fls. 207/213):

Isso posto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO formulado na inicial; razão pela qual DETERMINO que o MUNICÍPIO DE BELÉM-PA/SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE procedam à imediata disponibilização de [...] suplementos alimentares (alfaré ou pregomin), na quantidade de 8 (oito) latas do referido produto, pelo período de 6 (seis) meses, [...], em favor de T. L. C. B., com apoio nos dispositivos legais citados, art. 269, II, CPC, e por tudo mais o que consta nos autos. Ratifico a liminar antes deferida. A cada janeiro o Autor deverá comprovar, por Laudo Médico a necessidade de continuidade do tratamento, por Laudo Médico atualizado, podendo, caso não encontre a parte interessada, utilizar da ferramenta de consulta de endereço disponibilizada pelo TRE. Na hipótese de trânsito em julgado, baixe-se o registro de distribuição e arquivem-se. Ciência ao Ministério Público e ao Município de Belém-PA / Secretaria Municipal de Saúde.



Em suas razões recursais (v. fls. 147/159), o ente municipal, após a síntese dos fatos, sustenta preliminarmente: a) a ilegitimidade passiva do Município de Belém, alegando ser responsabilidade do Estado do Pará fornecer esse tipo de suplemento alimentar requerido; b) necessidade de denunciação da lide, com o chamamento do Estado do Pará, a fim de que o município seja excluído.

Em seguida, no mérito, o Apelante tece comentários sobre o modelo brasileiro de saúde pública, e argumenta acerca da inexistência de direito subjetivo tutelado de imediato, por se tratar de norma de caráter programático.

Discorre sobre o princípio da reserva do possível, os limites orçamentários, a universalidade do atendimento, a intervenção do judiciário e a violação de princípios constitucionais.

Sustenta a ausência de pressupostos para a concessão da liminar.

Ao final requer o conhecimento e provimento do presente recurso para reformar a sentença de 1º grau.

A Apelação foi recebida no efeito devolutivo (fl. 163).

Às fls. 165/176 o apelado apresentou contrarrazões.

Os autos foram distribuídos à minha relatoria em 11/06/2015 (fl. 178).

O representante do Ministério Público, fls. 182/190, manifestou-se pelo conhecimento e improvimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

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

Não obstante a omissão do juízo singular, conheço, de ofício, do reexame necessário da sentença, na esteira do entendimento da Corte Especial do C. Superior Tribunal de Justiça, externado no julgamento do REsp nº 1.101.727-PR (relator o Ministro Hamilton Carvalhido, julgado em 04.11.2009, publicado no "DJ" de 03.12.2009), por se tratar de sentença ilícida proferida contra o Poder Público, não configurando, portanto, a exceção do §2º do art. 475 do CPC.

Assim, presentes os requisitos do art. 475 do CPC/73 e os pressupostos de admissibilidade, conheço do reexame de sentença de ofício e da apelação cível, pelo que passo a apreciá-los.

Inicialmente, faz-se necessário ressaltar que, de acordo com o que dispõe o art. 14, do CPC/2015, a norma processual não retroagirá, de maneira que devem ser respeitados os atos processuais e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

Eis o teor do referido dispositivo:

Art. 14. A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

Desse modo, no caso em questão, hão de ser aplicados os comandos insertos no CPC/1973, porquanto em vigor por ocasião da publicação e da intimação da decisão ora recorrida/reexaminanda.

Havendo preliminares suscitada pelo apelante, passo a apreciá-las.

PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO DE BELÉM

Suscitou o Apelante sua ilegitimidade para figurar no polo passivo da demanda.



Contudo, entendo que compete aos entes federados, solidariamente, o fornecimento dos medicamentos, equipamentos (materiais) e tratamentos médicos necessários à proteção da vida e da saúde do indivíduo, independentemente da esfera governamental, observado o disposto nos artigos 23, II, e 196 da Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 196. 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 e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

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.

A competência comum dos entes federados de prestação à saúde não se afasta pela descentralização dos serviços e das ações do Sistema Único de Saúde, já que se impõe ao Poder Público realizar todas as medidas necessárias à preservação da garantia constitucional à saúde.

Compartilha deste entendimento o Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO EM MATÉRIA DE SAÚDE. AGRAVO IMPROVIDO.

I – O Supremo Tribunal Federal, em sua composição plena, no julgamento da Suspensão de Segurança 3.355-AgR/RN, fixou entendimento no sentido de que a obrigação dos entes da federação no que tange ao dever fundamental de prestação de saúde é solidária.

II – Ao contrário do alegado pelo impugnante, a matéria da solidariedade não será discutida no RE 566.471-RG/RN, Rel. Min. Marco Aurélio.

III - Agravo regimental improvido.

(AI 808059 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 02/12/2010)

O STJ, em brilhante voto da lavra do Min. Humberto Martins, já decidiu, verbis:

A realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador" (REsp 1185474/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29/04/2010).

Assim, improcede o argumento do Município de Belém quanto à sua ilegitimidade passiva para figurar na lide, haja vista a responsabilidade dos entes federados no caso de fornecimento de suplemento alimentar ser solidária.

Em consequência, rejeito a presente preliminar.

PRELIMINAR DE DENUNCIÇÃO DA LIDE – CHAMAMENTO AO PROCESSO



DO ESTADO DO PARÁ

Conforme relatado, requer o apelante a denunciação da lide, devendo integrar o polo passivo da ação o Estado do Pará.

Tal preliminar não merece acolhimento, pois é prevista constitucionalmente a solidariedade entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, tratando-se da saúde e/ou integridade física dos seus cidadãos, sendo facultado a estes direcionar o pedido a qualquer um dos entes federados.

Sendo assim, descabe o pedido de denunciação da lide.

Diante de tais razões, rejeito a preliminar em questão e passo análise do mérito.

MÉRITO

Todos os argumentos trazidos pelo Apelante, em sede meritória, têm como ponto central a atuação do Sistema Único de Saúde, cujas políticas de funcionamento, com amparo na Lei nº 8.080/90 e demais normas infraconstitucionais, limitariam a amplitude que vem sendo dada ao art. 196 da CF.

Refere-se também aos limites orçamentários e ao princípio da reserva do possível, todos com o escopo de desvirtuar o direito do interessado, que entende 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.

Entende-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 recorrente, 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 se pode auferir 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."

(R E 2 7 1 . 2 8 6 - AgR [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=M&EMENTA=2262](http://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 - <a href=) AgR 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=M&EMENTA=2262, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 12-12-06, DJ de 2-2-07. (grifei)

Em perfeita sintonia com a deliberação supra, o Colendo Superior Tribunal de Justiça tem assentado, 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 indivíduos 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 inconsequente, 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, DJ 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 se sobrepõem a qualquer direito.

Assim, como se vê, a condenação do ente estatal e/ou municipal ao fornecimento de suplemento alimentar encontra respaldo na Constituição da República e na legislação infraconstitucional, em razão da proteção integral concedida aos cidadãos nestes casos.

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

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, 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 Município de Belém 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 Ente Municipal em casos semelhantes, que por sinal é detentor de verba destinada para esse fim.

Ante o exposto, CONHEÇO DO RECURSO E NEGO-LHE PROVIMENTO,



mantendo a decisão de 1º grau em todos os seus fundamentos.

Em reexame necessário, mantido todos os termos da sentença.

Providencie a Secretaria as devidas retificações nos assentos, para deles constar que a remessa se dar também por reexame necessário.

É como voto.

Servirá a presente decisão como mandado/ofício, nos termos da Portaria n.º 3731/2005-GP.

Belém, 22 de agosto de 2016.

Desembargador **ROBERTO GONÇALVES DE MOURA**,
Relator