



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
QUARTA CÂMARA CÍVEL

ACÓRDÃO

Remessa Oficial e Apelação Cível nº 0002010-50.2013.815.0751

Origem : 4ª Vara da Comarca de Bayeux

Relator : Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho

Apelante : Município de Bayeux

Advogado : Glauco Teixeira Gomes

Apelado : Ministério Público do Estado da Paraíba

Remetente : Juiz de Direito

REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE. INSPEÇÃO DOS CONSELHOS REGIONAIS DE SAÚDE E DO CORPO DE BOMBEIROS. CONDIÇÕES DE FUNCIONAMENTO INADEQUADAS. IRREGULARIDADES CONSTATADAS. DESCASO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. DIREITO À SAÚDE. GARANTIA CONSTITUCIONAL. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. LEGALIDADE E DISCRICIONARIEDADE. ESCUDO. IMPOSSIBILIDADE. ATIVISMO JUDICIAL. AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO. INÉRCIA DO EXECUTIVO. IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIDA PERSEGUIDA. PRAZO PARA INÍCIO DE EXECUÇÃO DAS OBRAS E MULTA DIÁRIA

APLICADA, EM CASO DE DESCUMPRIMENTO. EXCLUSÃO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA À LEI Nº 8.666/93. REFORMA DA DECISÃO NESSES ASPECTOS. PROVIMENTO PARCIAL DA REMESSA E DA APELAÇÃO.

- Por força do disposto no art. 127 e art. 129, III, da Constituição Federal, o Ministério Público tem o dever institucional de promover a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, sendo a saúde seu maior exponencial.

- Conforme o texto constitucional, em seu 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”, ofertando suporte jurídico a ação civil pública e afastando, por conseguinte, a alegação da edilidade no tocante à ausência de lei.

- É lícito ao Poder Judiciário emitir decisão que obrigue o Executivo a cumprir os regramentos constantes na Constituição Federal e na legislação que a conforma, haja vista que o princípio da discricionariedade administrativa não pode servir de pretexto, para regularizar as eivas porventura existente nas Unidades Básicas de Saúde do respectivo município.

–“O controle judicial das políticas públicas é vedado quando o pleito deduzido em sede de ação civil pública reveste-se de caráter genérico, inespecífico e

abstrato. Quando, porém, da execução de determinada política pública, seja por ação ou omissão, decorre prejuízo concreto, a interesses individuais homogêneos, difusos ou coletivos, é possível o controle judicial de tais políticas por meio de ação coletiva, já que investidos o Judiciário, o Ministério Público e as associações de representação funcional específica, de caráter constitucional. Nesse caso, não se cogita de ativismo judicial frente à Administração e ao Legislativo, porquanto foi o próprio Poder Constituinte originário quem atribuiu ao Judiciário e aos demais órgãos em questão a titularidade para o manejo de ações específicas para compelir a Administração inconstitucionalmente omissa a implementar políticas públicas. Nesse caso, cumpre ao juiz, na condição de guardião das promessas (na expressão de Garapón), obrigar o Administrador faltoso ou omissor a tornar factível o princípio vinculante da Supremacia da Constituição” (TJSC – 2010.082906-1, Rel. Des. Pedro Manoel Abreu).

- A decisão combatida merece parcial reforma, a fim de excluir o prazo estipulado para fins de comprovação do início da execução das obras, bem como a exclusão da multa aplicada, devendo ser observado, quando do cumprimento da obrigação imposta, prazo suficiente para atendimento dos preceitos previstos na Lei nº 8.666/93.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos.

ACORDA a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, prover parcialmente os recursos.

O **Ministério Público do Estado da Paraíba** ajuizou **Ação Civil Pública** contra o **Município de Bayeux**, representado pelo **Prefeito** e o **Secretário de Saúde Municipal**, a fim de sanar as irregularidades existentes nas Unidades Básicas de Saúde Tambay e Brasília I, haja vista terem o condão de colocar em risco a vida dos funcionários e da população daquela localidade.

Por ocasião de inspeção realizada no início do ano de 2012, pelo Conselho Regional de Medicina em conjunto com o Conselho Regional de Farmácia e Conselho Regional de Enfermagem, além do Corpo de Bombeiros, nas Unidades Básicas de Saúde Tambay e Brasília I, localizadas no Município de Bayeux, foram confeccionados Relatórios pelo CRM - Conselho Regional de Medicina -, e COREN - Conselho Regional de Enfermagem-, com ulterior envio ao Ministério Público estadual oficiante naquela unidade judiciária, para adoção de providências, dando ensejo ao Procedimento Preparatório nº 29/2012.

O Ministério Público do Estado da Paraíba, então, deu ciência à referida edilidade, para solução dos problemas detectados, obtendo resposta do Município de Bayeux.

Dando prosseguimento à sua atuação administrativa, a 5ª Promotora de Justiça, juntamente com os conselhos regionais de saúde e o Corpo de Bombeiros, inspecionaram novamente as Unidades Básicas de Saúde acima mencionadas, averiguando, ainda, várias irregularidades, conforme relatado à fl. 79.

Utilizando de suas prerrogativas legais, a representante ministerial, com base no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85, propôs um TAC - Termo de Ajustamento de Conduta, visando ao atendimento das diligências faltantes, restando frustrada a composição e fomentando o ajuizamento da vertente ação, para que haja “o reparo dos banheiros da Unidade Tambay Brasília I; providenciar boa acessibilidade para que as pessoas com necessidades especiais possam usufruir a

Unidade de Saúde da Família Tambay e Brasília I sem qualquer dificuldade; compra de todo material e equipamento necessário ao funcionamento da Unidade (...)", fl. 18, entre outros.

Tutela antecipada indeferida, fls. 189/191.

Contestação do Município de Bayeux, por intermédio do Prefeito, fls. 223/228.

O Juiz de Direito *a quo* proferiu sentença nos seguintes termos, fls. 247/251:

Isto posto e tudo mais que dos autos constam e princípios de direito aplicáveis à espécie **julgo procedente** o pedido e faço com base no art. 269, I do CPC e art. 129, Inciso III da CF para determinar ao demandado que no prazo de 90 (noventa) dias nas Unidades Tambay e Brasília I: proceda (...).

Inconformado, o **Município de Bayeux** interpôs **APELAÇÃO**, fls. 252/258, sustentando, em suma, que promoveu a adoção de soluções nos Postos de Saúde da Família Tambay e Brasília I, mas não como queria rigorosamente o Ministério Público, mas pautado no princípio da legalidade, regente da Administração Pública, não podendo ser compelido a execução de obra, sem o devido respaldo normativo, mormente pela exiguidade do período concedido - noventa dias -, em que não poderia contratar o farmacêutico sem concurso público, tampouco realizar obras sem a licitação correspondente. Defende, ainda, encontrar-se o Município munido pelo princípio da discricionariedade, jungida no mérito administrativo, no qual possibilita ao gestor, dentro da conveniência e oportunidade.

Contrarrazões, fls. 261/264, repelindo os termos apelatórios, uma vez que a municipalidade não realiza os investimentos necessários no tocante à saúde.

A **Procuradoria de Justiça**, em parecer do **Dr. José Raimundo de Lima**, fls. 272/275, não emitiu parecer opinativo de mérito.

É o **RELATÓRIO**.

VOTO

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e, dentre outras funções, podemos citar, “I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei”; “II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”; “III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, nas linhas dos arts. 127 e 129, incisos I a III, da Constituição Federal.

Por sua vez, nos termos do art. 1º, da Lei nº 7.347/85, a ação civil pública pode ter como objeto a apuração de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; por infração da ordem econômica; à ordem urbanística.

Cabível, também, sua propositura com a finalidade cominatória, para o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, conforme art. 3º, da legislação mencionada:

Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Então, percebe-se que o Município de Bayeux, seja

por ação, seja por omissão, não tem agido de forma satisfatória no sentido de solucionar irregularidades verificadas nas Unidades Básicas de Saúde Tambay e Brasília I, posto que tal situação estende-se há mais de ano, conforme noticia os autos.

Tendo o Ministério Público legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar, art. 5º, do predito regramento.

Em nenhum aspecto prospera a insurreição do apelante, ao discorrer sobre a ausência de lei a albergar o pleito ministerial.

Nesse passo, a Constituição Federal de 1988, no Título VIII da Ordem Social, no Capítulo II – intitulado da Seguridade Social e na Seção II da Saúde, se insere o art. 196, dispõe que **“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”**.

De acordo com o citado dispositivo, é dever do Estado, aqui definido como todos os entes públicos, garantir aos indivíduos, políticas públicas voltadas à prevenção e proteção à saúde, assegurando-se aos cidadãos os serviços à sua promoção, *in casu*, consubstanciada na reforma e melhoramento das referidas unidades de saúde básica.

Então, ao descumpri-lo, o município prejudica, sobremaneira, a saúde e o bem-estar da população daquela localidade, não podendo, ao meu ver, a alegação de falta de dotação orçamentária servir como pretexto para eliminar direito constitucionalmente assegurado ao cidadão.

Nesse raciocínio, observa-se a fragilidade dos argumentos da edilidade, máxime pelas oportunidades sucessivas de inserção nos orçamentos, de dotação própria e destinada a reparar esta lamentável ocorrência, cuja desídia compromete os propósitos das administrações municipais, não só desobedecendo as determinações do Judiciário, ressalte, atendendo seus reclamos e, também, a comunidade que permaneceu carente de importante instrumento público.

Impende destacar, também, que a legalidade estrita ou a discricionariedade não são escudos para livrar os alcaides de suas respectivas obrigações.

Absolutamente.

Em um Estado Democrático de Direito, todos, sem exceção, incluindo o Poder Público, devem submeter-se às regras e princípios do direito positivo. Isso nada mais é do que a tradução do princípio da segurança jurídica, tendo como haste principal de sustentação o princípio da legalidade, segundo o qual toda atividade administrativa deve ser autorizada por lei¹.

Mas, como dito, ninguém pode se beneficiar de sua própria torpeza, competindo ao Poder Público municipal, focado nas legislações acima declinadas, determinar a concretização dos serviços, com o afã de remediar a situação de prejuízo notório e concreto decorrente da não implantação das determinações judiciais, vindo a acarretar graves consequências não apenas aos cidadãos que carecem de tratamento, mas dos profissionais que atuam nos postos de saúde.

Entretanto, a inércia do Executivo poderá ser “preenchida” por determinação judicial, não afrontando a divisão de poderes, tampouco a invasão do Poder Judiciário na seara pública, descaracterizando ofensa ao mérito administrativo.

Nesse viés, entende o Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PERMISSÃO DE USO DE BEM DE USO COMUM DO POVO. PEDIDO DE CESSAÇÃO DE SEUS EFEITOS. LIMITES DA COISA JULGADA.

¹ José dos Santos Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, 13ª edição, Editora Lumen Júris.
Remessa Oficial e Apelação Cível nº 0002010-50.2013.815.0751

MATÉRIA COM REPERCUSSÃO GERAL REJEITADA PELO PLENÁRIO DO STF NO ARE Nº 748.371. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA LEGALIDADE. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. 1. Os princípios da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e dos limites da coisa julgada, quando debatidos sob a ótica infraconstitucional, não revelam repercussão geral apta a tornar o apelo extremo admissível, consoante decidido pelo plenário virtual do STF, na análise do ARE nº 748.371, da relatoria do Min. Gilmar Mendes. 2. O controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários não viola o princípio constitucional da separação dos poderes. Precedentes: RE 654.170, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, dje 15/4/2013, e ARE 723.380, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, dje 1/8/2013. 3. O princípio constitucional da legalidade, quando debatido sob a ótica infraconstitucional, revela uma violação reflexa e oblíqua da Constituição Federal decorrente da necessidade de análise de malferimento de dispositivo infraconstitucional, o que torna inadmissível o recurso extraordinário, a teor da Súmula nº 636 do STF. 4. In casu, o acórdão extraordinariamente recorrido assentou: “ação civil pública. Permissão de uso de bem público. Clube esportivo privado. Pedido de cessação de seus efeitos. Princípio da inafastabilidade da jurisdição. Ingerência do judiciário (sic) na administração pública. Inocorrência. Possibilidade/necessidade para garantia do direito constitucional de ação. Pertinência da ação. Decisão. Decisão em agravo de

instrumento limitada à concessão liminar-inexistência de preclusão ou caso julgado. Legitimidade do ministério público. Ato administrativo que não mais se justifica. Discricionariedade, de per si, não tem característica absoluta de legalidade. Preliminares rejeitadas, apelação provida, em parte". 5. Agravo regimental desprovido. (STF; AI-AgR 808.598; SP; Primeira Turma; Rel. Min. Luiz Fux; Julg. 13/05/2014; DJE 28/05/2014; Pág. 57).

Destarte, restando demonstrado nos autos, que o apelante deixou de observar as normas constitucionais, assim como de vigilância sanitária, não tendo providenciado as medidas necessárias para afastar todas as irregularidades apontadas nos relatórios mencionados, de ordem higiênico-sanitárias constatadas no local, mantenho a decisão atacada.

De outra sorte, considero exíguo o prazo concedido na decisão para comprovação do início da execução das medidas necessárias à reforma das Unidades de Saúde mencionadas alhures, porquanto, como sabido, as obras e serviços realizadas pelo Poder Público, em regra, devem ser precedidas do devido procedimento licitatório, nos termos previstos na Lei nº 8.666/93, logo, imperioso se torna a modificação do *decisum* quanto a este ponto, bem como com relação a multa diária imposta, em caso de descumprimento.

Ante o exposto, **DOU PROVIMENTO PARCIAL AO APELO E A REMESSA NECESSÁRIA**, para reformar a decisão, apenas no sentido de excluir o prazo estipulado para comprovação do início da execução das obras e das demais providências descritas no *decisum*, e como consequência, excluo a multa ali aplicada, devendo ser observado, quando do cumprimento da obrigação imposta, prazo suficiente para atendimento dos preceitos previstos na Lei nº 8.666/93.

É o VOTO.

Participaram do julgamento, os Desembargadores Romero Marcelo da Fonseca Oliveira (Presidente), Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho (Relator) e Ricardo Vital de Almeida (Juiz de Direito convocado para substituir o Desembargador João Alves da Silva).

Presente a Dra. Jacilene Nicolau Faustino Gomes, Procuradora de Justiça, representando o Ministério Público.

Sala das Sessões da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em 16 de fevereiro de 2016 - data do julgamento.

Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho
Desembargador
Relator