



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA
GABINETE DO DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO

ACÓRDÃO

REMESSA NECESSÁRIA Nº 0001741-76.2015.815.0351.

Relator : *Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho.*

Origem : *3.ª Vara da Comarca de Sapé.*

Autor : *Ministério Público do Estado da Paraíba.*

Réu : *Município de Sapé.*

Procurador : *Fábio Roneli Cavalcante de Souza.*

REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO À SAÚDE. UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE DA FAMÍLIA EM PRECÁRIAS CONDIÇÕES. OBRIGAÇÃO DE FAZER DO MUNICÍPIO PARA REPARAÇÃO IMEDIATA. MÍNIMO EXISTENCIAL. POSSIBILIDADE DO JUDICIÁRIO DETERMINAR POLÍTICAS PÚBLICAS EM CASOS EXCEPCIONAIS DIANTE DA INÉRCIA DO EXECUTIVO. CONSECUÇÃO DE DIREITOS CONSTITUCIONAIS. AUSÊNCIA DE FERIMENTO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. A RESERVA DO POSSÍVEL NÃO PODE SER ALEGADA DIANTE DA NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS IMPRESCINDÍVEIS. AS REGRAS ORÇAMENTÁRIAS PODEM SER EXCEPCIONADAS EM HIPÓTESES EXTREMAS. DECISÃO MANTIDA. CONCESSÃO DE PRAZO RAZOÁVEL PARA CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL DA REMESSA NECESSÁRIA.

- Pela natureza das providências pleiteadas, conclui-se que são todas imprescindíveis para se garantir o básico necessário ao funcionamento de Unidade Básica de Saúde. É o chamado mínimo

existencial, que deve ser garantido para o exercício dos direitos assegurados constitucionalmente.

- O princípio da separação dos poderes não pode ser interpretado unicamente sob a ótica de um Estado liberal. Na atual quadra político-social, exige-se não apenas um Estado protetor das liberdades clássicas, como também propulsor de mudanças sociais. Diante de eventual ineficiência governamental, é inescapável a atuação do Poder Judiciário como vetor garantidor das políticas sociais.

- A Administração Pública não pode simplesmente arguir a falta de recursos financeiros como condição limitante de políticas públicas. A chamada reserva do possível é baliza para a implementação planejada e sustentável dos dispêndios públicos frente à limitação natural dos recursos. Entretanto, o gestor público não pode se afastar dos comandos constitucionais que determinam políticas públicas inarredáveis, que não podem ser vilipendiadas no planejamento público.

- A reserva do possível, em que pese poder ser reconhecida pelo Judiciário como justificativa limitante à intervenção no Executivo, não pode ser acatada sem uma análise criteriosa e sem a comprovação documental de sua configuração.

- O orçamento público igualmente não serve como empecilho, pois a ação civil pública tem o poder de determinar atuações positivas, regulando o contingenciamento e a inércia do administrador. Se determinada política constitucionalmente prevista não estiver contemplada na regra orçamentária, cabe ao Judiciário pautar sua previsão no próximo orçamento, com verbas suficientes à sua implementação, ou mesmo o cumprimento imediato da obrigação de fazer, inclusive com remanejamento de recursos de áreas não prioritárias.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos.
ACORDA a Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em dar provimento parcial ao recurso, nos termos do voto do relator, unânime.

Trata-se de **Sentença Cível** oriunda da 3.^a Vara da Comarca de Sapé, prolatada nos autos de **Ação Civil Pública** movida pelo **Ministério Público Estadual** em face do **Município de Sapé**

Infere-se dos autos que o *Parquet* Estadual moveu a presente ação com o objetivo de compelir o Município de Sapé a realizar adequação estrutural, material e humana na **Unidade Básica de Saúde da Família (UBSF) ANTÔNIO MARIZ**, com pedido liminar. Ao todo, foram requeridas 37 (trinta e sete) providências (fls. 02/26). Em caso de descumprimento das medidas, requereu o *Parquet* a aplicação de multa ao ente municipal.

O *Parquet* instruiu o pedido com cópias de inquérito civil público (fls. 27/233), contendo diversos relatórios de inspeção realizados por órgãos públicos, como Vigilância Sanitária, Bombeiros, Secretaria Estadual de Saúde e Denasus, além daqueles produzidos pelos conselhos profissionais de Medicina, Odontologia, Enfermagem e Farmácia.

O juízo determinou a intimação do ente público para se pronunciar em 72h, sem que houvesse qualquer manifestação (fls. 237).

Em decisão interlocutória de fls. 238/240, o magistrado de piso deferiu medida liminar consistente na antecipação de tutela de todas as providências pleiteadas, a serem cumpridas no prazo de 120 (cento e vinte) dias, sob pena de multa diária de R\$ 300,00 (trezentos reais) a ser revertida ao Fundo Estadual dos Direitos Difusos e Coletivos, instituído pela **Lei Estadual 8.102/2006**.

Devidamente intimado, o Município de Sapé deixou de apresentar contestação (fls. 245).

As partes não requereram a produção de provas.

O juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido autoral (fls. 248/250), condenando o Município de Sapé a promover todas as melhorias indicadas pelo *Parquet*, ou seja, dos itens 01 a 37, sem contudo fixar prazo, mas sob pena de aplicação de multa semanal de R\$ 500,00 (quinhentos reais), a ser revertida ao Fundo Especial da Infância e Juventude do Município de João Pessoa-PB.

Não houve recurso voluntário das partes.

Contudo, o município demandado peticionou nos autos informando que as medidas estão sendo implementadas, requerendo nova vistoria na UBSF (fls. 254/255).

Na qualidade de *custos legis*, a Procuradoria de Justiça ofertou parecer de fls. 268/272, opinando pela manutenção integral da decisão de primeiro grau.

É o relatório.

VOTO.

Em sua inicial, o Ministério Público, como visto, informou que verificou a existência de inúmeras deficiências na **Unidade Básica de Saúde da Família (USBF) ANTÔNIO MARIZ**, todas amparadas em relatórios de vistorias confeccionados por diversos órgãos de fiscalização.

Ao final, concluiu que as seguintes providências deveriam ser adotadas pelo Município de Sapé, *ipsis litteris*:

1) restaure o prédio em que funciona a unidade, ou transfira o estabelecimento de saúde para imóvel adequado ao funcionamento de todas as atividades inerentes ao atendimento de atenção básica à saúde, dentre elas, a odontológica. e que apresente condições de acessibilidade aos usuários com deficiência de locomoção, observando as características da planta-padrão instituída pelo Ministério da Saúde;

2) adéque a USBF às normas da Vigilância Sanitária, para que seja possível receber o devido ALVARÁ;

3) a) providencie suporte para papel toalha e sabonete líquido para todas as pias da unidade; b) bem como impermeabilize todas as paredes do local, consertando primeiro as infiltrações;

4) adquira lixeiras com tampas acionadas por pedal para as salas e para os banheiros;

5) providencie para que a unidade disponha de processamento de roupas; do contrário, deve-se utilizar de lençóis e toalhas descartáveis;

6) para o consultório médico: a) adquira armário vitrine; b) adquira uma balança antropométrica adequada a cada faixa etária; c) adquira um biombo; d) adquira mais uma cadeira (totalizando 03, como recomendou o CRM); e) adquira 02 cestos de lixo (como recomendou o CRM 02); f) adquira um esfigmomanômetro infantil e um adulto; g) adquira uma escada com dois degraus; h) adquira uma lanterna clínica para exames; i) adquira um negatoscópio ou outro meio digital que possibilitasse a leitura da imagem; j) adquira pilhas para o otoscópio; l) adquira um oftalmoscópio; m) adquira papel toalha e o respectivo suporte para alocá-lo;

7) para o consultório de enfermagem: a) adquira um biombo; b) adquira um armário vitrine; c) adquira esfigmomanômetro infantil e outro adulto; d) adquira estetoscópio adulto; e) adquira um glicosímetro; f) adquira uma escada com dois degraus; g) adquira uma lixeira acionada por pedal; h) adquira uma banqueta giratória; i) climatize a sala com ar-condicionado; j) providencie a nomeação de enfermeiro responsável técnico de enfermagem; l) determinar ao enfermeiro que requeira a Certidão de Responsabilidade Técnica ao COREN-PB; m) adéque a estrutura física da unidade para garantir a qualidade e eficiência da assistência de enfermagem; n) providencie testes que avaliem a eficiência da autoclave, como o teste químico e biológico; o) providencie a manutenção preventiva e corretiva da autoclave; p) troque o estofado da cadeira para exame ginecológico; q) adquira armário para guardar os materiais descartáveis;

8) para a sala de imunização/vacinação: a) reforme o espaço para aumentá-lo ou edifique outra sala, já a atual é muito pequena, com estrutura inadequada; c) cubra as paredes com tinta lavável; d) contate técnico responsável para verificar termômetro e geladeira onde são acondicionadas as vacinas; e) disponibilize cartões de vacina para a população; f) repare os pontos de oxidação encontrados no armário e na cadeira de aço; g) impermeabilize as paredes; h) instale suportes para papel toalha e sabão líquido; i) coloque tela de proteção na janela; j) remova o descarpack da bancada da pia, a fim de evitar a umidade; h) complete a estrutura das paredes;

9) na sala de nebulização/curativo: a) instale uma bancada, com pia, para proporcionar o preparo da nebulização; b) instale suportes para papel toalha e sabão líquido; c) impermeabilize as paredes; d) adquira mais um nebulizador; e) providencie declaração de lavanderia especializada no processamento de roupas de serviço de saúde ou substituição por lençóis descartáveis; f) repare os pontos de oxidação encontrados na escada, na mesa de suporte para curativo, maca e armário de aço; g) climatize adequadamente a sala; h) compre um cilindro de oxigênio (preso em suporte); i) adquira um ressuscitador manual, do tipo balão auto inflável, com reservatório e máscara; j) adquira um suporte de metal para soro; l) adquira uma central de nebulização com 05 saídas; m) adquira um nebulizador portátil; n) disponibilize solução glicosada 5%, tubos com 500ml;

o) disponibilize solução ringer lactato, tubos com 500ml; p) adquira materiais para pequenas cirurgias; q) adquira materiais para assepsia/esterilização dentro das normas sanitárias; r) adquira material para anestesia local;

11) determine que um profissional de saúde responsável (enfermeiro) acompanhe os pacientes que realizam exames físicos;

12) quanto aos formulários: disponibilize as notificações de receita B2 e receita A, conforme indicado em relatório do CRM;

13) edifique banheiros distintos para funcionários e pacientes; com separação pelo sexo, instalando em cada um deles suporte para papel toalha e para sabonete líquido e assento e tampa de vaso sanitário;

14) disponibilize uma sala de observação para os pacientes que recebem atendimentos que necessitam ser acompanhados por um curto espaço de tempo;

15) providencie a desinsetização e a desratização, comprovando-os por meio de registro;

16) disponibilize sala e armários apropriados para depósito de materiais de limpeza;

17) providencie a limpeza completa do quintal, adequando a rede de esgoto que está correndo a céu aberto;

18) providencie a coleta diária do lixo comum e do contaminado, abstendo-se de dispensá-los no quintal;

19) providencie uma sala para almoxarifado e outra para reuniões;

20) para a área externa: a) acione órgão competente para fazer a limpeza da área externa, providenciando uma casa de abrigo de lixo; b) mantenha o mato cortado;

21) repare as falhas apontadas em relatório do Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba, para que receba o certificado de aprovação, quais sejam: a) adote medidas para que as portas de acesso da edificação abram no sentido do fluxo de saída das pessoas, de modo a obedecer as estruturas descritas na NBR/ABNT

9.077; b) adquira extintores de incêndio, de acordo com as recomendações especificadas no relatório do Corpo de Bombeiros; c) repare as infiltrações na cobertura da edificação; d) providencie a colocação de sinalização de emergência, devendo ser adequada a NBR/ABNT 13.434; instalando fotoluminescente de saídas de emergência na porta de saída da edificação e no corredor; indicando toda a sua rota de fuga, de acordo com a NT 006 - CBMPB e NBR ABNT 13.434; e) adéque as rampas de acesso à unidade (ausência de guardas, corrimões, pisos antiderrapante), de acordo com a NBR 9.077; f) contrate engenheiro credenciado pelo CREA para avaliar as fissuras no piso da edificação e as infiltrações no teto e nas paredes, com o fito de apontar a correta solução de reparo para estrutura e, por conseguinte, providencie todos os consertos indicados pelo engenheiro;

22) para a recepção: a) climatize adequadamente a sala; b) compre cadeiras novas; c) compre um geláguia; d) disponibilize sempre copos descartáveis; e) compre uma TV e o respectivo suporte para o aparelho; f) adquira 04 armários para colocar as pastas suspensas; g) adquira cadeiras novas, substituindo os bancos de madeira; h) adquira impressora e a respectiva mesa para colocá-la; i) adquira um microcomputador e a respectiva mesa para colocá-lo; j) adquira e instale um quadro de avisos;

23) no consultório odontológico: a) impermeabilize as paredes e repare/limpe os focos de fungos (mofo); b) aloque uma pia exclusiva para limpeza das mãos; c) adquira lixeira acionada por pedal; d) embuta a fiação ou a proteja com caneleta externa; e) adquira armário para guardar os materiais; f) providencie uma central de esterilização; g) providencie portas para os armários das bancadas; h) providencie a climatização da sala de clínica; i) providencie o revestimento das paredes, com material de fácil limpeza; j) disponibilize equipamentos para proteção individual EPI's - dos profissionais, em quantidade suficiente, por paciente; l) determine a esterilização feita por autoclave; m) providencie depósito específico para perfurocortantes; n) determine aos profissionais que se abstenham de dispensar lixo contaminado em lixeiras e sacos inapropriados, providenciando o acondicionamento e a coleta adequadas; o) melhore a iluminação da sala de clínica;

24) determine que a Secretaria de Saúde mantenha ambiente limpo e material adequado para que os

profissionais de saúde, bem como os demais funcionários possam prestar assistência humanizada e de boa qualidade;

25) disponibilize uma sala para a realização de reuniões/palestras;

26) abstenha-se de fornecer toalhas de tecido aos profissionais e aos usuários;

27) contrate médico que cumpra a carga horária de 40 horas semanais ou flexibilize o horário dos profissionais, reduzindo o salário pago, contratando mais profissionais para atender a demanda; determinando que o médico faça as devidas anotações em prontuário próprio;

28) substitua os dispensadores de perfurocortante inadequados (improvisados);

29) coloque telas de proteção em todas as janelas da unidade;

29) coloque portas nas salas de esterilização/nebulização e na copa;

30) providencie uma caixa d'água para o local, determinando, por conseguinte, que os profissionais deixem de acondicionar água em baldes;

31) no banheiro para funcionários/pacientes: 1) edifique banheiros distintos para funcionários e para pacientes; 2) providencie a alocação de suporte para papel toalha e para sabonete líquido; 3) adquira lixeira acionada por pedal; 4) coloque tela de proteção na janela;

32) quanto à acessibilidade: a) adéque as rampas de acesso para que os deficientes transitem com facilidade; b) disponibilize corrimões de segurança; c) cubra o piso com material antiderrapante; d) adéque a largura das portas para que os cadeirantes consigam por elas passar;

33) disponibilize transporte para a unidade;

34) repare os pontos de ferrugem nas macas/armários ou adquira novos;

35) a) adéque a iluminação e a ventilação (inclusive providenciando entrada de ar nos banheiros) do prédio, já que são insuficientes ao bom funcionamento e ao bem-estar dos funcionários e dos usuários; b) conserte as tomadas dos consultórios estavam quebradas;

36) para a copa: a) adquira uma geladeira; b) adquira 06 cadeiras, como recomendado pelo CRM; c) disponibilize um quadro de avisos; d) adquira um cesto de lixo acionado por pedal; e) impermeabilize as paredes e repare as falhas do reboco; f) armazene o hipoclorito em local adequado, sem contato com a luz solar e com umidade;

37) determine ao médico o cumprimento da carga horária de 40 horas ou flexibilize o horário do profissional, reduzindo a jornada de trabalho e o salário a ser pago.

Em decisão ora reexaminada, o juízo *a quo* determinou a realização de todas as medidas acima. Na verdade, observa-se que são, na verdade, 35 providências, já que está ausente a providência de número 10 e as providências 27 e 37 têm o mesmo conteúdo.

Como visto, o Município de Sapé, destinatário da obrigação de fazer, não contestou a existência das falhas ou sequer apresentou recurso contra a sentença. Ao revés, confirmou que está implementando as medidas, requerendo, inclusive, nova vitória.

Extrai-se dos autos que todas as providências encontram-se fundadas em relatórios de inspeção confeccionados por diversos órgãos e entes competentes, não havendo, portanto, motivos para desconsiderá-los. Nesse aspecto, apontam-se os seguintes relatórios e laudos:

a) Relatórios de Inspeção de Vigilância Sanitária do local (fls. 34/37 e 215/217);

b) Relatórios das Visitas do Conselho Municipal de Saúde aos PSFs (fls. 39/44, 102/109, 140/147, 150/160, 167/176 e 228/231);

c) Relatório de Fiscalização confeccionado pelo Conselho Regional de Odontologia da Paraíba (fls. 68/70);

d) Relatório de Fiscalização confeccionado pelo Conselho Regional de Enfermagem da Paraíba (fls. 74/79);

e) *Relatório da Auditoria realizada pela Secretaria Estadual de Saúde da Paraíba (fls. 126/137);*

f) *Relatório de Atividade Fiscal elaborado pelo Conselho Regional de Farmácia do Estado da Paraíba (fls. 113/121);*

g) *Laudo de Vistoria Técnica confeccionado pelo Corpo de Bombeiros Militar (fls. 184/188);*

h) *Relatórios de Vistoria confeccionado pelo Conselho Regional de Medicina da Paraíba (fls. 189/197 e 204/210).*

Em que pese não haver inconformismo do município em face da decisão, é preciso deixar claro que a ideia clássica de que o Poder Judiciário não pode buscar a implementação de políticas públicas, uma vez que se trata de questão de mérito administrativo, e de que os recursos são escassos, vem claudicando na doutrina e na jurisprudência, como conseqüência da mudança de mentalidade sobre o papel do Estado.

Não se nega, *prima facie*, que é missão do Poder Executivo decidir sobre a consecução de uma determinada política pública. Por outro lado, existem políticas públicas previstas constitucionalmente, que não podem passar ao largo da atuação do gestor. Assim, quando a administração é ineficiente, decorrendo daí omissão governamental na implementação de políticas destinadas a garantir o exercício de direitos fundamentais, é perfeitamente possível ao Poder Judiciário realizar determinações ao Poder Executivo.

O princípio da separação dos poderes, como pensado por Montesquieu, é voltado para os ideais de um Estado liberal, destinado unicamente a salvaguardar o cidadão de um Estado onipotente. Configura-se, pois, como uma garantia para a proteção, sobretudo, dos direitos fundamentais de primeira geração ou dimensão, as chamadas liberdades clássicas (direito à vida, à liberdade etc).

Não obstante, o princípio da separação dos poderes não pode ser interpretado unicamente sob a ótica de um Estado liberal. Na atual quadra político-social, exige-se não apenas um Estado protetor das liberdades clássicas, como também propulsor de mudanças sociais. Diante de eventual ineficiência governamental, é inescapável a atuação do Poder Judiciário como vetor garantidor das políticas sociais.

O uso da ação civil pública para implementação políticas públicas vem sendo largamente reconhecido pelo Judiciário. Observe-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO.

1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.

2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas.

4. Recurso especial provido (REsp 493811/SP, Rel. Min. ELIANA CALMON, 2.ª T. - STJ, j. 11.11.2003, pub. DJ 15.3.2004, p. 236).

Interessante conferir o trecho do voto da Relatora, Ministra ELIANA CALMON, *in verbis*:

“A Constituição Federal de 1988 revolucionou o Direito Administrativo brasileiro, ao substituir o modelo de Estado liberal, traçado na Era Vargas, para o Estado social e democrático de direito.

No primeiro, o Estado distanciava-se da vida social, econômica e religiosa dos indivíduos, mantendo-os independentes em relação a ele, que estava presente para garantir-lhes essa independência, interferindo minimamente e deixando que a sociedade seguisse, como ordem espontânea dotada de racionalidade imanente.

Mas o novo modelo emancipou a sociedade em relação ao Estado, reaproximando-os. Daí o surgimento das políticas intervencionistas, como contraponto de uma sociedade que se politiza.

As transformações no modo de atuar do Estado, alteraram a estrutura da sociedade, acarretando a diluição dos limites entre o Estado e sociedade, vinculados por um número crescente de inter-relações. No dizer de Bobbio, "o Estado e a sociedade atuam como dois momentos necessários, separados, mas contíguos, distintos, mas interdependentes do sistema social em sua complexidade e articulação interna".

O novo modelo ensejou a multiplicação de modos de solução de problemas, mediante negociações, acordos, protocolos de intenções. Esse intrincamento de vínculos torna impossível a

previsão, em normas legais, de todas as diretrizes de conduta a serem observadas e de soluções a serem adotadas.

Essa digressão sociológica é importante para direcionar o raciocínio de que não é mais possível dizer, como no passado foi dito, inclusive por mim mesma, que o Judiciário não pode imiscuir-se na conveniência e oportunidade do ato administrativo, adentrando-se na discricionariedade do administrador. E as atividades estatais, impostas por lei, passam a ser fiscalizadas pela sociedade, através do Ministério Público, que, no desempenho de suas atividades precípuas, a representa.”

Não é outro o entendimento no julgado abaixo:

ACP. CONTROLE JUDICIAL. POLÍTICAS PÚBLICAS. Trata-se, na origem, de ação civil pública (ACP) em que o MP pleiteia do Estado o fornecimento de equipamento e materiais faltantes para hospital universitário. A Turma entendeu que os direitos sociais não podem ficar condicionados à mera vontade do administrador, sendo imprescindível que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. Haveria uma distorção se se pensasse que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido para garantir os direitos fundamentais, pudesse ser utilizado como empecilho à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais. Uma correta interpretação daquele princípio, em matéria de políticas públicas, deve ser apenas no sentido de utilizá-lo quando a Administração atua dentro dos limites concedidos pela lei. Quando a Administração extrapola os limites de sua competência e age sem sentido ou foge da finalidade à qual estava vinculada, não se deve aplicar o referido princípio. Nesse caso, encontra-se o Poder Judiciário autorizado a reconhecer que o Executivo não cumpriu sua obrigação legal quando agrediu direitos difusos e coletivos, bem como a corrigir tal distorção restaurando a ordem jurídica violada. Assim, a atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas não se faz de forma discriminada, pois violaria o princípio da separação dos poderes. A interferência do Judiciário é legítima quando a Administração Pública, de maneira clara e indubitável, viola direitos fundamentais por meio

da execução ou falta injustificada de programa de governo. Quanto ao princípio da reserva do possível, ele não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial. Somente depois de atingido o mínimo existencial é que se pode cogitar da efetivação de outros gastos. Logo, se não há comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário ordene a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político. A omissão injustificada da Administração em efetivar as políticas públicas essenciais para a promoção de dignidade humana não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário, pois esse não é mero departamento do Poder Executivo, mas sim poder que detém parcela de soberania nacional. Assim, a Turma conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento. Precedentes citados do STF: MC na ADPF 45-DF, DJ 4/5/2004; AgRg no RE 595.595-SC, DJe 29/5/2009; do STJ: REsp 575.998-MG, DJ16/11/2004, e REsp 429.570-GO, DJ 22/3/2004. REsp 1.041.197-MS, Rel.Min. Humberto Martins, julgado em 25/8/2009.

Enfrentando a questão com maestria, inclusive sobre a legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, sobre a necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do “*mínimo existencial*”, o Supremo Tribunal Federal, por intermédio do Ministro Celso de Mello, dispôs:

“É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, "Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976", p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo.

Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia

e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

Cabe assinalar, presente esse contexto - consoante já proclamou esta Suprema Corte - que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política "não pode converter-se em promessa constitucional inconstitucional, 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" (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à "reserva do possível" (STEPHEN HOLMES/CASS R. SUNSTEIN, "The Cost of Rights", 1999, Norton, New York), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas.

É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir; considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de

justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.” (ADPF 45 MC/DF - Informativo do STF n. 345).

Como facilmente se pode concluir por tudo exposto até aqui, de nada adianta a existência de garantias constitucionais apenas como ideais ou esperanças irrealizáveis, sem a sua plena efetividade. Pensar assim seria, a toda evidência, um retrocesso social. Bem por isso, busca-se uma concretização dos direitos albergados pela Constituição da República, por intermédio dos meios jurídicos disponíveis, tais como a presente ação civil pública.

No dizer de **Américo Bedê Freire Júnior**, “*constatamos, assim, ser um arremedo absurdo apontar o princípio da separação dos poderes como entrave à efetivação de direitos fundamentais, uma vez que tal interpretação aniquila a efetividade (correta aplicação) da separação dos poderes*” (In **O controle Judicial das Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005).

Por outro lado, a Administração Pública não pode simplesmente arguir a falta de recursos financeiros como condição limitante de políticas públicas. A chamada reserva do possível é baliza para a implementação planejada e sustentável dos dispêndios públicos frente à limitação natural dos recursos. Entretanto, o gestor público não pode se afastar dos comandos constitucionais que determinam políticas públicas inarredáveis, que não podem ser vilipendiadas no planejamento público.

Nesse contexto, a reserva do possível, em que pese poder ser reconhecida pelo Judiciário como justificativa limitante à intervenção no Executivo, não pode ser acatada sem uma análise criteriosa e sem a comprovação documental de sua configuração.

O orçamento público igualmente não serve como empecilho, pois a ação civil pública tem o poder de determinar atuações positivas, regulando o contingenciamento e a inércia do administrador. Se determinada política constitucionalmente prevista não estiver contemplada na regra orçamentária, cabe ao Judiciário pautar sua previsão no próximo orçamento, com verbas suficientes à sua implementação, ou mesmo o cumprimento imediato da obrigação de fazer, inclusive com remanejamento de recursos de áreas não prioritárias. “*Desse modo, é possível que ordem judicial determine a inclusão de verba no orçamento do próximo exercício financeiro. Tal argumentação guarda pertinência com o nosso sistema constitucional, principalmente no que tange à obrigatoriedade de efetivação de políticas sociais estabelecidas em planos de governo e que*

integram as políticas públicas do Estado”. (SOARES, Inês Virgínia Prado. Ação civil pública como instrumento de controle da execução orçamentária. In Ação Civil Pública – 20 anos da Lei 7.347/85. Del Rey: 2005. p. 504).

No caso concreto, como já antevisto, o Município de Sapé não negou a existência das falhas na **Unidade Básica de Saúde da Família (UBSF) ANTÔNIO MARIZ**, as quais, diante de todas as provas já referidas, são incontrovertidas e, portanto, devem ser cumpridas.

Pela natureza das providências pleiteadas, conclui-se que são todas plausíveis, de fácil implementação e imprescindíveis para se garantir o básico necessário ao funcionamento da unidade de saúde. É o chamado mínimo existencial, que deve ser garantido para o exercício dos direitos assegurados constitucionalmente. No caso dos autos, a saúde.

A sentença em reexame (fls. 248/250) condenou o Município de Sapé a promover todas as melhorias indicadas pelo *Parquet*, ou seja, dos itens 01 a 37, sem contudo fixar prazo, mas sob pena de aplicação de multa semanal de R\$ 500,00 (quinhentos reais), a ser revertida ao Fundo Especial da Infância e Juventude do Município de João Pessoa-PB. A inexistência de prazo somente pode conduzir à conclusão de que as melhorias devem ser implementadas imediatamente.

Todavia, não se pode descurar que o Município de Sapé é responsável por diversas outras UBSF, que, em maior ou menor grau, necessitam também de reparos imprescindíveis, não se podendo exigir de uma gestão pública o pronto e rápido atendimento de todas as necessidades postas, visto que os recursos, sem dúvida, são limitados, enquanto as necessidades vastas.

Diante da ponderação de valores e observando-se os gastos necessários para as obras pleiteadas pelo Ministério Público, entendo que o Município de Sapé deve ser compelido, à solução de **todos** os itens indicados, reconhecendo, todavia, como adequado para a completa finalização o prazo de **120 (cento e vinte) dias**, em lugar da comprovação imediata, por compreender mais razoável para que se proceda ao remanejamento orçamentário e execução com sucesso de todas as medidas, já que a inexecução parcial importará, inegavelmente, na aplicação de multa.

Outrossim, a eventual multa a ser aplicada de R\$ 500,00 (quinhentos reais) semanais deve ser revertida em prol Fundo Estadual do Direitos Difusos e Coletivos, instituído pela Lei Estadual 8.102/2006, e não a fundo vinculado ao Município de João Pessoa, estranho à lide.

Pelas razões expostas, **DOU PROVIMENTO PARCIAL À REMESSA NECESSÁRIA**, mantendo-se a decisão de primeiro grau, mas concedendo-se um prazo 120 (cento e vinte) dias para a completa execução e comprovação nos autos de todos os itens a serem realizados pelo Município de Sapé, sendo a prova do cumprimento responsabilidade

exclusiva do ente estatal no prazo acima assinalado, sem a qual será desconsiderada descumprida a decisão, o que será apurado em fase de cumprimento de sentença em primeiro grau. Findo o prazo concedido, incidirá a multa anteriormente aplicada de R\$ 500,00 (quinhentos reais) semanais, até o limite de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), devendo ser revertida em prol Fundo Estadual dos Direitos Difusos e Coletivos, instituído pela Lei Estadual 8.102/2006, sem prejuízo de ser apurada eventual responsabilidade por ato de improbidade administrativa do gestor público.

É COMO VOTO.

Presidiu a sessão o Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos. Participaram do julgamento, o Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, o Exmo. Dr. Tércio Chaves de Moura, juiz convocado em substituição a Exma. Des. Maria das Neves do Egito de Araújo Duda Ferreira e o Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos. Presente ao julgamento, a Exma. Dra. Lúcia de Fátima Maia de Farias, Procuradora de Justiça. Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 25 de outubro de 2016.

Oswaldo Trigueiro do Valle Filho
Desembargador Relator