



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

ACÓRDÃO

APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL Nº 0000581-84.2013.815.0351.

Origem : *1ª Vara da Comarca de Sapé.*
Relator : *Desembargador Oswaldo Trigueiro do Valle Filho.*
Apelante : *Município de Sapé.*
Advogado : *Desyane Pereira de Oliveira (OAB/PB 23.426).*
Apelado : *Ministério Público do Estado da Paraíba.*

APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE SAPÉ. PROCEDÊNCIA DA DEMANDA. IRRESIGNAÇÃO. PRELIMINARES DE CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA E PERDA DO OBJETO. REJEIÇÃO. MÉRITO. UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA ASSISTÊNCIA À SAÚDE NA ESFERA MUNICIPAL. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO INSTAURADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO OCORRÊNCIA. RESERVA DO POSSÍVEL. INAPLICABILIDADE. ASTREINTES. REDUÇÃO DO VALOR. CABIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.

- O saneamento das irregularidades da Unidade de Saúde em virtude de tutela antecipada concedida, não ocasiona a extinção do processo sem resolução do mérito por perda do objeto.

- É entendimento pacífico no âmbito do Supremo Tribunal Federal a possibilidade de o Poder Judiciário determinar à administração pública que adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais,

sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes.

– Inobstante a efetivação de políticas públicas de saúde sejam atos discricionários, a Administração encontra-se vinculada ao fim determinado na Constituição Federal, qual seja, a prestação do melhor atendimento possível aos cidadãos mediante políticas sociais e econômicas. Nestes termos, o Estado, “lato sensu”, deve efetivamente proporcionar a prevenção de doenças, bem como oferecer os meios necessários para que os cidadãos possam restabelecer sua saúde, não havendo que se falar em discricionariedade quanto a este ponto. A forma como ocorrerá a consecução do fim determinado na Lei Maior é que deve ser deixado a cargo do Administrador, não podendo o Poder Judiciário imiscuir-se em tal seara, sob pena de afronta ao princípio da separação de poderes.

- Demonstradas as graves falhas em prestação de serviço público essencial e não demonstrado a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível para o não saneamento destas, é dever do Município implementar as medidas necessárias para o alcance da finalidade constitucional, não havendo argumentos capazes de retirar, ou mesmo postergar, a obrigação do ente municipal, em consonância com o que estabelece o art. 196 da Constituição Federal.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos. ACORDA a Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba em rejeitar as preliminares e dar provimento parcial ao apelo e à remessa necessária, nos termos do voto do relator, unânime.

Trata-se de **Remessa Oficial e Apelação Cível** interposta pelo **Município de Sapé** contra sentença proferida pelo Juízo da 1ª Vara da Comarca de Sapé, nos autos da Ação Civil Pública proposta em desfavor do recorrente pelo **Ministério Público do Estado da Paraíba**.

Na peça de ingresso, o *Parquet* aduziu, em síntese, que a Unidade de Saúde Básica – UBSF – Portal II, localizada no município promovido, desempenha fundamental papel na prestação de serviço de saúde pública daquela localidade.

Asseverou que, por meio de relatórios provenientes da Conselho Regional de Medicina fora instaurado na Curadoria de Saúde o procedimento nº 68/2012; por meio do qual se constatou que a mencionada unidade de saúde encontrava-se com deficit de médicos e enfermeiros, falta de

medicamentos, precária higienização e esterilização dos materiais médicos/odontológicos.

Neste ínterim, narrou que, em 03/04/2012, foi realizada vistoria nas dependências da UBSF Portal II por parte da Curadoria de Saúde, juntamente com representantes do Conselhos Regionais de Medicina, de Enfermagem e de Farmácia, bem como com a Vigilância Sanitária e o Corpo de Bombeiros.

Aduziu que cada um dos mencionados órgãos e entidades acima referidos produziu um relatório a respeito da vistoria, indicando diversas irregularidades e melhorias a serem implementadas na unidade de saúde.

Afirmou que, em 04/04/2012, o Secretário de Saúde Municipal firmou um TAC no sentido de dar cumprimento às recomendações expedidas pelo CRM, o que, no entanto, não fora cumprido.

Ressaltou que, em relatórios subsequentes, ficou demonstrado que os problemas da unidade de saúde persistiam, colocando em risco a vida e a saúde de seus usuários, razão pela qual ingressou com a presente demanda coletiva a fim de condenar o ente municipal a tomar as seguintes providências:

“1) Conter os riscos de incêndios nas edificações enumeradas pelo Corpo de Bombeiros; 2) Prover o Sistema de distribuição de GLP; 3) implantar rede de hidrantes, Sistema de Iluminação de emergência e Sistema de Alarme de Incêndio; 4) Adquirir extintores para uso em caso de sinistro, sendo necessário no mínimo duas duplas de extintores, 02 (dois) “AP” de 10 lt e 02 (dois) “PQS”; de 04 kg; 5) Edificar sistema de produção de proteção contra descargas atmosféricas; 6) Adequar o consultório médico de acordo com as recomendações do CRM, levantando a interdição ética do estabelecimento; 7) Identificar os ambientes; 8) telar as janelas; 9) Prover mobiliário para a entrada do prédio; 11) Adequar a privacidade do consultório médico; 12) Adquirir sabão e papel toalha; 13) Equipar o consultório médico com mesa para consulta e material ou equipamento para consulta médica; 14) prover o atendimento de gestantes exclusivamente por profissionais médicos; 15) acondicionar melhor os medicamentos de forma que não perduem em caixas no chão; 16) Providencie ambiente específico para esterilização; 17) proveja climatização para consultório, farmácia e sala de vacina; 18) aloque recepcionistas e vigilantes; 19) adquira ventilador da recepção com grade de proteção; 20) proveja lixeira com tampa e janela com tela para a sala de curativos; 21) Providencie ambiente específico para esterilização e lavagem de materiais; Providencie

dispensadores de sabão líquido e toalha para lavagem das mãos nas dependências da unidade; a privacidade do consultório médico; 22) disponibilize WC exclusivo para cada sexo; 23) disponibilize aparelho de ar condicionado na sala de imunização; 24) disponibilize um WC interno exclusivo para a sala de ginecologia/enfermagem; 25) disponibilize aparelho de ar condicionado no no consultório médico além de condições de privacidade; 26) Equipe de farmácia em sala que disponha de ventilação, climatização, com controle de ambiente externo de temperatura; 27) Retire os medicamentos do contato direto com o chão; 28) Providencie medicamentos termolábeis e sob controle especial; 29) Equipe o consultório médico com mesa sem oxidação; sem porta de “rolo” com falhas para área de espera, comprometendo a privacidade da consulta; 30) equipe a sala médica com escada com degrau; providencie lençol de pano para a mesa de exame; 31) providencie armário e materiais descartáveis para consulta. 32) No consultório odontológico providencie condições de conforto adequado; 33) adquira instrumentos repondo aqueles que estão sem condições de uso; 34) na sala de curativos: providencie escada de degraus para pronto uso; 35) adquira suporte para sabão para equipar os cômodos; 36) conserte o forro de teto da sala de curativos que ameaça desabar e providencie colchão para maca; 37) Na sala de vacina providencie lixeira com tampa, suporte de papel toalha e sabão líquido; 38) instale a sala de vacina em local ventilado; 39) faça o controle diário de temperatura quanto ao armazenamento das vacinas; 40) Na copa providencie nova balança; 41) Providencie banheiros para ambos os sexos com lixeira com tampa e ralo com feixo hídrico; 42) Ilumine o corredor; 43) Providencie o armazenamento de material em armário sem pontos de ferrugem; 47) Providencie depósito para perfuro-cortantes. 48) Providencie a inscrição da ASB junto ao CRO-PB; 49) Providencie a mudança da sala de clínica para outro espaço mais adequado quanto as dimensões físicas; 50) providencie climatização da sala de clínica odontológica; 51) adquira um autoclave para esterilização; 52) providencie papel cirúrgico para empacotamento e esterilização dos instrumentos odontológicos”. (fls. 14/15).

O Juízo *a quo* reservou-se a apreciar a medida liminar após a citação da parte promovida (fls. 86).

A edilidade apresentou manifestação, às fls. 102/106, aduzindo, em resumo, que a atual administração vem realizando o levantamento dos problemas a serem solucionados, bem como tomando as providências cabíveis para tal.

O Município de Sapé apresentou contestação (fls. 89/98), oportunidade em que sustentou que o magistrado *a quo*, ao apreciar o pedido exordial, deveria levar em consideração a situação econômica da edilidade e a reserva do possível. Por fim, requereu a improcedência da demanda.

Decisão, fls. 100/101, deferindo o pedido de tutela antecipada no sentido de determinar que o Município de Sapé procedesse à implementação das 52 (cinquenta e duas) providências descritas em sede de exordial.

Em seguida, fora determinada a expedição de ofícios para os Conselhos Regionais de Medicina, Enfermagem e Conselho Federal de Farmácia, bem como para o Corpo de Bombeiros; a fim de que procedessem a vistorias *in locu* na UBSF – Portal II.

Relatórios de visita às fls. 119/122 e às fls. 136.

Intimadas a respeito do interesse de produzir provas, o Ministério Público informou não ter mais provas a produzir, ao passo que o Município de Sapé deixou o prazo escoar *in albis*.

Sobreveio, em seguida, sentença de procedência do pedido autoral (fls. 147/149v), nos seguintes termos:

“Ante todo o exposto, com esteio no art. 487, I, e art. 497 do Código de Processo Civil c/c art. 12 da Lei da Ação Civil Pública (n. 7.347/85), JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, CONFIRMANDO OS EFEITOS DA TUTELA ANTECIPADAMENTE CONCEDIDA (FLS. 100/101) E, POR CONSEQUENTE, CONDENO O MUNICÍPIO DE SAPÉ NA OBRIGAÇÃO DE FAZER CONSISTENTE NA IMPLEMENTAÇÃO DAS 52 (CINQUENTA E DUAS) PROVIDÊNCIAS REQUERIDAS na presente Ação Civil Pública, catalogadas às fls. 14/15, na UBSF – Portal II, no prazo de 90 dias. Majoro a multa diária já fixada na decisão antecipatória para R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e limitada a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ante o descaso no cumprimento da ordem judicial, a ser revertida em favor do Fundo Especial dos Direitos Difusos e Coletivos e sem prejuízo de eventual responsabilidade penal pelo crime de desobediência”.

Irresignado, o Município de Sapé interpôs Recurso de Apelação (fls. 155/170), alegando a nulidade da sentença em decorrência da ausência de provas atualizadas nos autos. Neste sentido, assevera que as vistorias apresentadas na inicial são de mais de 06 (seis) anos atrás e que o magistrado deveria ter procedido a uma inspeção judicial *in locu*, a fim de averiguar a atual situação da UBSF.

Aduz, ainda, que o prazo de 90 (noventa) dias concedido pelo juízo primevo fora demasiadamente exíguo e que a multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) era desproporcional.

Pugna, ao final, para que a sentença seja anulada, “*ante a necessidade de realização de vistoria e instrução cabível*” e ausência de provas atualizadas. Alternativamente, requer a redução da multa aplicada, bem como a dilação do prazo estabelecido na sentença.

Contrarrrazões apresentadas (fls. 185/188), pleiteando a improcedência recursal, aduzindo que persiste a obrigação do demandado de garantir aos cidadãos o direito fundamental à saúde. Destaca, ainda, que “*o feito seguiu corretamente todo o seu trâmite, de modo que foram ofertadas a ambas as partes a possibilidade de produção de novas provas, bem como o devido contraditório, de modo que foram esgotadas todas as fomas de investigações possíveis no afã de se buscar a veracidade dos fatos*”.

O Ministério Público, por meio de sua Procuradoria-Geral de Justiça, ofertou parecer (fls. 197/201), manifestando-se pelo desprovemento dos recursos.

É o relatório.

VOTO.

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço da Remessa Necessária, analisando-a conjuntamente com a Apelação interposta face à indissociabilidade de seus fundamentos.

Conforme se observa nos autos, cuida-se de demanda coletiva ajuizada pelo Ministério Público Estadual, com base em Procedimento Administrativo interno cujo objetivo era regularizar a situação estrutural e de atendimento da Unidade Básica de Saúde – UBSF – Portal II, situada no município de Sapé/PB.

De acordo com a inspeção feita, o mencionado estabelecimento de saúde funcionava em condições precárias de estrutura, pessoal e higiene. Com base na situação descrita, bem como tendo em vista a inobservância por parte do município a quanto à Recomendação Ministerial para adoção das providências cabíveis, foi postulado junto ao Poder Judiciário a adoção das seguintes providências:

“1) Conter os riscos de incêndios nas edificações enumeradas pelo Corpo de Bombeiros; 2) Prover o

Sistema de distribuição de GLP; 3) implantar rede de hidrantes, Sistema de Iluminação de emergência e Sistema de Alarme de Incêndio; 4) Adquirir extintores para uso em caso de sinistro, sendo necessário no mínimo duas duplas de extintores, 02 (dois) “AP” de 10 lt e 02 (dois) “PQS”; de 04 kg; 5) Edificar sistema de produção de proteção contra descargas atmosféricas; 6) Adequar o consultório médico de acordo com as recomendações do CRM, levantando a interdição ética do estabelecimento; 7) Identificar os ambientes; 8) telar as janelas; 9) Prover mobiliário para a entrada do prédio; 11) Adequar a privacidade do consultório médico; 12) Adquirir sabão e papel toalha; 13) Equipar o consultório médico com mesa para consulta e material ou equipamento para consulta médica; 14) prover o atendimento de gestantes exclusivamente por profissionais médicos; 15) acondicionar melhor os medicamentos de forma que não perdurem em caixas no chão; 16) Providencie ambiente específico para esterilização; 17) proveja climatização para consultório, farmácia e sala de vacina; 18) aloque recepcionistas e vigilantes; 19) adquira ventilador da recepção com grade de proteção; 20) proveja lixeira com tampa e janela com tela para a sala de curativos; 21) Providencie ambiente específico para esterilização e lavagem de materiais; Providencie dispensadores de sabão líquido e toalha para lavagem das mãos nas dependências da unidade; a privacidade do consultório médico; 22) disponibilize WC exclusivo para cada sexo; 23) disponibilize aparelho de ar condicionado na sala de imunização; 24) disponibilize um WC interno exclusivo para a sala de ginecologia/enfermagem; 25) disponibilize aparelho de ar condicionado no no consultório médico além de condições de privacidade; 26) Equipe de farmácia em sala que disponha de ventilação, climatização, com controle de ambiente externo de temperatura; 27) Retire os medicamentos do contato direto com o chão; 28) Providencie medicamentos termolábeis e sob controle especial; 29) Equipe o consultório médico com mesa sem oxidação; sem porta de “rolo” com falhas para área de espera, comprometendo a privacidade da consulta; 30) equipe a sala médica com escada com degrau; providencie lençol de pano para a mesa de exame; 31) providencie armário e materiais descartáveis para consulta. 32) No consultório odontológico providencie condições de conforto adequado; 33) adquira instrumentos repondo aqueles que estão sem condições de uso; 34) na sala

de curativos: providencie escada de degraus para pronto uso; 35) adquira suporte para sabão para equipar os cômodos; 36) conserte o forro de teto da sala de curativos que ameaça desabar e providencie colchão para maca; 37) Na sala de vacina providencie lixeira com tampa, suporte de papel toalha e sabão líquido; 38) instale a sala de vacina em local ventilado; 39) faça o controle diário de temperatura quanto ao armazenamento das vacinas; 40) Na copa providencie nova balança; 41) Providencie banheiros para ambos os sexos com lixeira com tampa e ralo com feixo hídrico; 42) Ilumine o corredor; 43) Providencie o armazenamento de material em armário sem pontos de ferrugem; 47) Providencie depósito para perfurocortantes. 48) Providencie a inscrição da ASB junto ao CRO-PB; 49) Providencie a mudança da sala de clínica para outro espaço mais adequado quanto as dimensões físicas; 50) providencie climatização da sala de clínica odontológica; 51) adquira um autoclave para esterilização; 52) providencie papel cirúrgico para empacotamento e esterilização dos instrumentos odontológicos”

Após o julgamento de procedência da demanda, a parte promovida apresentou o presente apelo, arguindo, preliminarmente, a preliminar de cerceamento do direito de defesa arguido pela edilidade e a perda do objeto, as quais passo a analisar.

- Das preliminares de nulidade da sentença por cerceamento do direito de defesa e perda do objeto.

Inicialmente, alega o Município de Sapé a nulidade da sentença em decorrência da suposta ausência de provas atualizadas nos autos. Neste sentido, assevera que as vistorias apresentadas na inicial são de mais de 06 (seis) anos atrás e que o magistrado deveria ter procedido a uma inspeção judicial *in locu*, a fim de averiguar a atual situação da UBSF.

Defende, assim, que lhe fora tolhido o direito “*de realização de vistoria e instrução cabível*”, tendo sido a sentença prolatada com base em provas que não retratam a atual realidade da UBS. Neste sentido, destaca que grande parte das providências requeridas em sede de exordial já haviam sido cumpridas pela edilidade, inexistindo motivos para o julgamento de procedência da demanda.

No entanto, ao contrário do que a edilidade alega, houve a devida intimação das partes a respeito do interesse de produzir provas, nos termos do despacho às fls. 141. Ocorre que a promovida deixou o prazo escoar sem apresentar qualquer manifestação, perdendo a oportunidade de requerer as provas que entendesse pertinentes.

Não fosse isso, ressalta-se que, além das vistorias apresentadas em sede de exordial, houve a realização de nova visita *in locu* à UBS – Portal III por parte do Corpo de Bombeiros, oportunidade em que se constatou a persistência de diversas irregularidades no que tange às normas de segurança, nos termos do relatório às fls. 136/140.

Assim, não há que se falar em cerceamento do direito de defesa, uma vez que foi oportunizado a devida produção probatória a ambas as partes, ao passo em que se evidenciou que os elementos constantes nos autos foram suficientes para a formação da convicção do magistrado de base.

Doutro norte, destaca-se que as resoluções de parte dos problemas da UBS em análise não foram obtidos de forma voluntária, mas decorram da obrigação contida na liminar que antecipou a tutela pleiteada.

Importante ressaltar que o Município de Sapé não reconheceu a procedência do pedido do requerente quando da contestação, pelo contrário, defendeu a sua improcedência.

Desse modo, se a satisfação da prestação jurisdicional da parte promovente apenas foi obtida em razão do cumprimento da tutela antecipada por parte do demandado, entende-se que subsiste a necessidade de análise do mérito da pretensão, pois a controvérsia travada nos autos ainda se encontra “*sub judice*”, havendo necessidade de ratificação ou revogação da tutela concedida.

Destarte, a partir do momento da concessão da liminar todas as irregularidades apresentadas em sede de exordial devem ser sanadas, sem que isto implique em perda do objeto nem do interesse de agir.

Nesse sentido, trago à baila julgado do Tribunal de Justiça de Mato Grosso:

“APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIAL DE MÉRITO DE NULIDADE DA SENTENÇA POR CERCEAMENTO DE DEFESA ANTE O JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. REJEIÇÃO. FALTA DE INTERESSE DE AGIR SUSCITADA EM CONTRARRAZÕES. NÃO CARACTERIZAÇÃO. REFORMA INTEGRAL DE ESCOLA PÚBLICA PARA ATENDER AO DIREITO À EDUCAÇÃO E À ACESSIBILIDADE. DIREITO FUNDAMENTAL. PROTEÇÃO INTEGRAL COM ABSOLUTA PRIORIDADE À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE. DEVER IMPOSTO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E PELA LEI Nº 8.069/90 (ECA). CONDENAÇÃO EM OBRIGAÇÃO DE FAZER. ATENDIMENTO DO PEDIDO EM CUMPRIMENTO À LIMINAR CONCEDIDA. SITUAÇÃO QUE NÃO CONFIGURA PERDA

SUPERVENIENTE DO OBJETO. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM JULGAMENTO DO MÉRITO. SENTENÇA MANTIDA. APELO DESPROVIDO. SENTENÇA RATIFICADA. 1. Tendo a sentença sido desfavorável ao ente público, com a imposição de obrigação de fazer, afasta-se a alegação de falta de interesse de agir suscitada em contrarrazões. 2. Não há cerceamento do direito de defesa quando o Juiz tem o poder-dever de julgar a lide antecipadamente, dispensando a realização de audiência para a produção de provas, ao constatar que o acervo documental é suficiente para nortear e instruir seu entendimento. 3. Não acarreta a perda superveniente do interesse de agir o cumprimento de obrigação de fazer, consistente na realização de reforma de unidade escolar, depois de proferida decisão concessiva da antecipação de tutela, em razão de sua provisoriedade e precariedade, o que torna necessário o julgamento do mérito para sua confirmação. 2. A Constituição Federal reconhece e assegura, expressamente, o direito à educação como direito fundamental, direito social e dever do Estado em sentido lato, que deve dispensá-lo às crianças e aos adolescentes com absoluta prioridade. 4. De forma excepcional, o Poder Judiciário deve atuar na prerrogativa de executar políticas públicas, se e quando os órgãos estatais competentes descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem e vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional. (TJMT; APL-RN 37447/2016; Rondonópolis; Rel^a Des^a Helena Maria Bezerra Ramos; Julg. 19/03/2018; DJMT 26/03/2018; Pág. 66). (grifo nosso).

Assim, não prospera o argumento do recorrente cerceamento do direito de defesa ou de perda do objeto, motivo pelo qual **REJEITO** as preliminares em comento.

- Do mérito.

Doravante, há de se ressaltar ser entendimento pacífico no âmbito do Supremo Tribunal Federal que não há ferimento à independência e à harmonia dos Poderes quando a pretensão da demanda consistir em tutela de direito fundamental essencial, sendo dever do Judiciário garantir a observância desses princípios por parte das entidades governamentais.

Nesse sentido, trago à baila os seguintes julgados da Suprema Corte:

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Administrativo. Ação civil pública. Reforma em escola. Implementação de políticas públicas pelo poder judiciário. Possibilidade. Violação ao princípio da separação de poderes. Inocorrência. Precedentes. Omissão estatal. Situação de risco. Reexame do conjunto fático- probatório dos autos. Incidência da Súmula nº 279 do STF. Agravo interno desprovido”. (STF; Ag-RE-AgR 1.071.070; Primeira Turma; Rel. Min. Luiz Fux; DJE 12/12/2017).

E,

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 24. 1.2017. DIREITO ADMINISTRATIVO. CEMITÉRIOS PÚBLICOS. EXISTÊNCIA DE SUPERLOTAÇÃO E CLANDESTINIDADE. AUSÊNCIA DE CONDIÇÕES DE HIGIENE. RISCO À SAÚDE PÚBLICA. DETERMINAÇÃO AO MUNICÍPIO PARA CONSTRUÇÃO DE NECRÓPOLE. SEPARAÇÃO DE PODERES. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. 1. É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas nas questões relativas ao direito constitucional à saúde. 2. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no [art. 1.021, § 4º, do CPC](#). Inaplicável o artigo 85, § 11, CPC, por se tratar de recurso oriundo de ação civil pública”. (STF; ARE 1014959; Segunda Turma; Rel. Min. Edson Fachin; DJE 02/05/2017; Pág. 124). (grifo nosso).

Na hipótese vertente, trata-se de ação coletiva que visa resguardar o direito fundamental à saúde, pleiteando-se a realização de obras e adoção de outras providências de caráter essencial à garantia da adequada prestação de serviço de saúde à população, enquadrando-se visivelmente nas situações excepcionais que autorizam o Judiciário a determinar à Administração a adoção de medidas assecuratórias deste direito fundamental.

Assim, a ação intentada pela parte autora buscou, sobretudo, resguardar a efetividade do direito à vida e à saúde, que se encontram garantidos constitucionalmente nos arts. 5º, *caput*, e 196, a seguir descritos:

“Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos”.

“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”.

De acordo com tais dispositivos constitucionais, a vida está ligada ao conceito de pessoa humana, revestindo-se da característica da inviolabilidade, enquanto a saúde – meio necessário à manutenção da vida – apresenta-se como direito de todos e dever do Estado, devendo ser assegurada mediante políticas sociais e econômicas que promovam o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Sobre a importância da saúde para o ser humano, em seu escrito *“Aforismos para a Sabedoria de Vida”*, o filósofo alemão Arthur Schopenhauer, brilhantemente conclui que:

“Em geral, 9/10 da nossa felicidade repousam exclusivamente sobre a saúde. Com esta, tudo se torna fonte de deleite. Pelo contrário, sem ela, nenhum bem exterior é fruível, seja ele qual for, e mesmo os bens subjectivos restantes, os atributos do espírito, do coração, do temperamento, tornam-se indisponíveis e atrofiados pela doença. Sendo assim, não é sem fundamento o facto de as pessoas se perguntarem umas às outras, antes de qualquer coisa, pelo estado de saúde e desejarem mutuamente o bem-estar. Pois realmente a saúde é, de longe, o elemento principal para a felicidade humana. Por conta disso, resulta que a maior de todas as tolices é sacrificá-la, seja pelo que for: ganho, promoção, erudição, fama, sem falar da volúpia e dos gozos fugazes. Na verdade, deve-se pospor tudo à saúde”.

In casu, a omissão do poder público coloca em risco a vida dos funcionários e da própria população do Município de Sapé, uma vez que as condições que se encontram a Unidade de Saúde Básica – UBSF – Portal II fere todas as normas de saúde e, a qualquer momento pode haver a contaminação dos usuários, por falta de uma esterilização adequada; ou pode haver um grave problema de intoxicação, pela dispensação do medicamento errado; e pode acontecer também a contaminação da população pelo acondicionamento errado do lixo contaminado, sem falar do dano ambiental, dentre outros graves problemas à saúde e dignidade da população.

Não se pode conceber como garantida a qualidade do sistema de saúde da população de um município, quando determinada unidade básica de saúde se encontra com graves problemas estruturais, de higiene e de atendimento, ameaçando a vida das crianças, adolescentes e adultos que nela buscam o restabelecimento do bem-estar físico e mental.

Como bem destacado pela Douta Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer de lavra da Dra. Lúcia de Fátima M. de Farias:

“O Município de Sapé-PB deve submeter-se à obrigação de manter os insumos necessários ao atendimento da saúde, inclusive a aquisição, armazenamento, distribuição de serviço adequado por sua respectiva secretaria municipal de saúde. Se o município deixa de fornecer tais elementos necessários e indispensáveis ao funcionamento de sua rede de saúde, a falta de atuação nesse sentido demonstra desídia no cumprimento de sua obrigação, evidenciando grave violação ao interesse público em virtude da interrupção da prestação de serviço público essencial”. (fls. 198).

Provadas e não refutadas, pois, as deficiências no atendimento à saúde no Município Apelante, a proteção constitucional à vida e à saúde, como valores corolários da dignidade da pessoa humana, impõe sua primazia sobre princípios de direito financeiro (questão orçamentária, por exemplo) e administrativo. Neste sentido, vejamos:

Recurso extraordinário. Criança de até cinco anos de idade. Atendimento em creche. Educação infantil. Direito assegurado pelo próprio texto constitucional (CF, art. 208, IV, na redação dada pela EC nº 53/2006). Compreensão global do direito constitucional à educação. Dever jurídico cuja execução se impõe ao poder público (CF, art. 211, § 2º). O papel do poder judiciário na implementação de políticas públicas previstas na constituição e não efetivadas pelo poder público. A fórmula da reserva do possível na perspectiva da teoria dos custos dos direitos: impossibilidade de sua invocação para legitimar o injusto inadimplemento de deveres estatais de prestação constitucionalmente impostos ao poder público. Sucumbência recursal. Majoração da verba honorária. Precedente (pleno). Necessária observância dos limites estabelecidos no art. 85, §§ 2º e 3º do CPC. Agravo interno improvido. (STF; RE-AgR 1.076.911; Segunda Turma; Rel. Min. Celso de Mello; DJE 11/04/2018)

Outrossim, ainda que as políticas públicas de saúde sejam atos discricionários, a Administração encontra-se vinculada ao fim determinado na Constituição Federal, qual seja, a prestação do melhor atendimento possível aos cidadãos mediante políticas sociais e econômicas. Nestes termos, o Estado, “lato sensu”, deve efetivamente proporcionar a prevenção de doenças, bem como oferecer os meios necessários para que os cidadãos possam restabelecer sua saúde, não havendo que se falar em discricionariedade quanto a este ponto. A forma como ocorrerá a consecução do fim determinado na Lei Maior é que deve ser deixado a cargo do Administrador, não podendo o Poder Judiciário imiscuir-se em tal seara, sob pena de afronta ao princípio da separação de poderes.

No caso em testilha, como já explicitado alhures, a prestação do serviço tem se dado de forma deficiente, implicando em ofensa ao dever estatal previsto constitucionalmente, não havendo que se falar, assim, em discricionariedade administrativa quanto à realização das reformas necessárias para o pleno funcionamento da Unidade Básica de Saúde.

Nesse sentido, conferir trechos da ADPF 45 (informativo 345 do STF), cuja relatoria coube ao eminente Min. Celso de Mello:

“ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA "RESERVA DO POSSÍVEL". NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO "MÍNIMO EXISTENCIAL". VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS

CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).

(...)

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 inconseguente, 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. Daí a correta ponderação de ANA PAULA DE BARCELLOS ("A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais", p. 245-246, 2002, Renovar): "Em resumo: a limitação de recursos existe e é uma contingência que não se pode ignorar. O intérprete deverá levá-la em conta ao afirmar que algum bem pode ser exigido judicialmente, assim como o magistrado, ao determinar seu fornecimento pelo Estado. Por outro lado, não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para, em seguida, gastá-los sob a forma de obras,

prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição. A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível." (grifei)

*Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da "reserva do possível", ao processo de concretização dos direitos de segunda geração - de implantação sempre onerosa -, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. Desnecessário acentuar-se, considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos. **Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer***

que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.

(...)

Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, julgo prejudicada a presente argüição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da perda superveniente de seu objeto. Arquivem-se os presentes autos. Publique-se. Brasília, 29 de abril de 2004. Ministro CELSO DE MELLO Relator - decisão pendente de publicação". (grifei)

Assim, demonstradas as falhas em prestação de serviço público essencial e não demonstrado a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível para o não saneamento destas, é dever do Município de Sapé implementar as medidas determinadas na sentença guerreada, não havendo argumentos capazes de retirar, ou mesmo postergar, a obrigação do ente municipal, em consonância com o que estabelece o art. 196 da Constituição Federal.

No que tange ao prazo de 90 (noventa dias) concedidos pela sentença de base, entendo que fora razoável, já que as providências a serem adotadas não são de grande complexidade, sendo o tempo em questão suficiente para o respectivo cumprimento.

Por fim, passo a tecer considerações acerca do valor da penalidade pecuniária.

Sabe-se que as astreintes, pela sua função e natureza, devem ser arbitradas em patamar capaz de, em tese, compelir o destinatário a efetuar o comando imposto pela decisão judicial, bastando, ao réu, que efetive a determinação para que não incida a consequência pecuniária prevista na decisão.

Segundo Nelson Nery “*deve ser imposta a multa, de ofício ou a requerimento da parte. O valor deve ser significativamente alto, justamente porque tem natureza inibitória. O juiz não deve ficar com receio de fixar o valor em quantia alta, pensando no pagamento. O objetivo das astreintes não é obrigar o réu a pagar o valor da multa, mas obrigá-lo a cumprir a obrigação na forma específica. A multa é apenas inibitória. Deve ser alta para que o devedor desista de seu intento de não cumprir a obrigação específica. Vale dizer, o devedor deve sentir ser preferível cumprir a obrigação na forma específica a pagar o alto valor da multa fixada pelo juiz*” (Código de Processo Civil Comentado, 10^a ed.).

Em que pese tal constatação, vislumbro, *data vênia*, que o valor atual da multa cominatória, estipulado no importe de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por dia mostra-se exorbitante.

Assim, tendo como norte o objetivo do instrumento coercitivo, que é o de garantir a eficácia da ordem judicial, entendo que as astreintes devem ser minoradas para o importe de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de atraso, até o limite de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Pelas razões expostas, **REJEITO as preliminares** e, no mérito, **DOU PROVIMENTO PARCIAL AOS RECURSOS**, apenas para reduzir as astreintes fixadas em desfavor do recorrente para o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de atraso, até o limite de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

É COMO VOTO.

Participaram do julgamento, o Exmo. Des. Luíz Silvio Ramalho Júnior, o Exmo Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos, e o Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho. Presente ao julgamento, o Exmo. Dr. Valberto Cosme de Lira, Procurador de Justiça. Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 22 de maio de 2018.

Oswaldo Trigueiro do Valle Filho
Desembargador Relator