



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA
GABINETE DO DESEMBARGADOR JOÃO ALVES DA SILVA

ACÓRDÃO

APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL Nº 0002829-86.2014.815.0351

RELATOR : Desembargador João Alves da Silva
ORIGEM : Juízo da 2ª Vara da Comarca de Sapé
APELANTE : Município de Sapé, representado por seu Procurador Geminiano Luiz Maroja Limeira Filho
APELADO : Ministério Público Estadual

APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DETERMINAÇÃO DE REFORMA, AMPLIAÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE, CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS, AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL NÃO CONFIGURADA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. PROVIDÊNCIAS AFETAS À COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO. IMPOSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. REFORMA DA SENTENÇA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. PROVIMENTO DOS RECURSOS.

“Ao Poder Executivo cabe a conveniência e a oportunidade de realizar atos de administração e atos políticos. E não resta dúvida que a construção ou reforma de prédios, a aquisição de equipamentos e a contratação de pessoal se inserem nos atos políticos, por serem atos governamentais, de gestão de interesse público, cuja prática encontra limitação na Lei de Meios e nos procedimentos inerentes à Administração Pública. Ao Poder Judiciário não se defere a possibilidade de imiscuir-se no juízo de conveniência e oportunidade de o Poder Público realizar atos físicos de administração (construção de conjuntos habitacionais, reforma de prédios públicos etc.), ainda que sob o argumento de atuar com o escopo de proteger direitos coletivos. O pleito que vise compelir o Poder Público a agir obrigações de fazer, possível de ser formalizado na via da ação civil pública, não há de implicar quebra do princípio da separação dos Poderes, com imbricações danosas ao exercício harmônico e independente dos Poderes da República, que têm atribuições constitucionalmente delimitadas.” Ainda que relevantes os motivos suscitados pelo Ministério Público para a reforma de prédio da Unidade Básica de Saúde, tal ato se inclui no poder discricionário da Administração Pública,

cabendo a ela a escolha do momento oportuno e conveniente para a execução de obra.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que figuram como partes as acima nominadas.

ACORDA a Quarta Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, por unanimidade, dar provimento ao apelo e à remessa necessária, nos termos do voto do relator, integrando a decisão a súmula de julgamento juntada à fl. 308.

Relatório

Trata-se de remessa oficial e apelação interpostas pelo Município de Sapé contra sentença que julgou procedentes os pedidos formulados na ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Estado da Paraíba em desfavor daquela edilidade.

Na sentença, o magistrado registrou que a edilidade, tanto na esfera administrativa quanto na judicial não cumpre com medidas indispensáveis a regularizar a unidade de saúde familiar – São Francisco, tendo essa, deficiências estruturais e irregularidades na prestação dos serviços, necessitando da realização de obras indicadas na exordial, consistente na implementação de 63 (sessenta e três) providências, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, bem como majorou a multa diária fixada na decisão liminar para R\$ 2.000,00 (dois mil reais), limitada a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), sem prejuízo de eventual responsabilidade penal pelo crime de desobediência.

Inconformado, recorre o município aduzindo que a decisão tomou por base vistorias realizadas no ano de 2011 e 2012, não levando em consideração a inauguração de nova sede do referido posto de saúde, ocorrida em 19/06/2016.

Afirma que **“todas as irregularidades advindas da gestão anterior e da interdição mencionada foram sanadas há muito tempo, tornando inexistentes os fatos que ensejaram a condenação dos autos.”**, considerando que a antiga sede do Posto de Saúde Familiar – São Francisco, foi desativada e teve outra unidade nova inaugurada.

Sustenta que o Ministério Público não cumpriu com seu ônus de provar o fato constitutivo de seu direito (Art. 373, I do CPC)

Ataca o prazo e o valor da multa fixado na decisão de primeiro grau, afirmando mostrar-se desproporcional e irrazoável, pois retira verba do ente municipal de Sapé para enriquecer o ente estatal e **“contribui para o agravamento da já caótica situação da saúde pública no Brasil.”**

Defende que a necessidade de suspensão dos efeitos da decisão, considerando que a Administração está sujeita ao princípio da legalidade, de forma que as

obras e aquisições devem obedecer aos trâmites adequados, sendo impossível a interferência do Judiciário na gestão das políticas públicas do município, pois o “comando judicial invade o mérito administrativo, ocasionando grave lesão, também, a ordem administrativa.”

Ao final, pede o provimento do recurso, a fim de reformar a sentença e julgar improcedentes os pedidos.

Em sede de contrarrazões, o autor pediu o desprovimento do recurso.

Diante da desnecessidade de intervenção do Ministério Público, deixo de remeter os autos à Procuradoria-Geral de Justiça, nos termos do artigo 169, §1º, do RITJPB, c/c o artigo 178, do Código de Processo Civil vigente.

É o relatório.

VOTO

Compulsando-se os autos, verifica-se que o Ministério Público Estadual ajuizou ação civil pública em face do Município de Sapé, visando a reforma das Unidades de Saúde da Família – São Francisco, sendo indicado deficit de profissionais da área de saúde, problemas relacionados à sua infraestrutura, falta de medicamentos, precária higienização e deficitária esterilização dos materiais médico e odontológicos.

Asseverou o órgão do *parquet* que a unidade de saúde destacada possui vários problemas, tais como: impermeabilizações das paredes, ausência de suportes para papel toalha e sabonete líquido; ausência de lixeiras; aquisição de lavanderia especializada no processamento de roupas de serviço de saúde ou substituição por lençóis descartáveis; remoção de material para instalação de consultório odontológico e armazenamento em depósito de materiais; reparo em oxidação de escada, armário, mesa e birô; climatização adequada das áreas; conserto de infiltrações no teto; colocação de portas e lâmpadas novas; separação de área de copa de sala de esterilização; colocação de tela protetora nas janelas; substituição de estufa para esterilização dos instrumentais por autoclave; proteção da fiação elétrica; solicitar desinsetização desratização; aquisição de extintores de incêndio; reparar balança antropométrica; remoção de entulho da área externa, entre outras recomendações.

É cediço que a Constituição Federal, ao tratar “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” (Título II), deixa positivado, logo no caput do art. 5º, que são garantidos **“aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”**.

Ao se ocupar do tema, Alexandre de Moraes assevera que **“o direito**

à vida é o mais fundamental de todos os direitos, já que se constitui em pré-requisito à existência e exercício de todos os demais direitos”. E conclui logo após: “A Constituição Federal proclama, portanto, o direito à vida, cabendo ao Estado assegurá-lo em sua dupla acepção, sendo a primeira relacionada ao direito de continuar vivo e a segunda de se ter vida digna quanto à subsistência”¹.

Corolário direto desta garantia constitucional, o direito a saúde foi objeto de especial atenção do legislador constitucional que, no art. 196, cuidou de estabelecer os princípios sobre os quais se assenta. Ali ficou positivado:

“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 igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Nada obstante tais observações, há de se ter em mente que em decorrência da autonomia administrativa e financeira de que gozam cada um dos entes federados (CF, art. 18), e, notadamente, por força do princípio da independência e harmonia entre os poderes (CF, artigo 2º), não se afigura viável que o Poder Judiciário, fazendo as vezes do Poder Executivo, no exercício do juízo de conveniência e oportunidade quanto à gestão das políticas públicas e aplicação dos recursos públicos, determine onde e como deverá ser aplicado o dinheiro do contribuinte.

Assim, ainda que se trata de medida relevante para a garantia da saúde dos cidadãos, creio não ser possível manter a sentença de primeiro grau, na medida em que estaria o Poder Judiciário usurpando a competência constitucional do Poder Executivo Municipal na escolha, gestão e execução das políticas públicas de saúde, substituindo quanto ao juízo de conveniência e oportunidade que lhe é peculiar.

Nesse sentido, confira-se recentíssimo julgado do STF, proferido nos autos de ação civil pública promovida pelo Ministério Público, objetivando reforma de hospital, bem como aquisição de equipamentos, materiais e contratação de profissionais de saúde:

“Ao Poder Executivo cabe a conveniência e a oportunidade de realizar atos de administração e atos políticos. E não resta dúvida que a construção ou reforma de prédios, a aquisição de equipamentos e a contratação de pessoal se inserem nos atos políticos, por serem atos governamentais, de gestão de interesse público, cuja prática encontra limitação na Lei de Meios e nos procedimentos inerentes à Administração Pública. Ao Poder Judiciário não se defere a possibilidade de imiscuir-se no juízo de conveniência e oportunidade de o Poder Público realizar atos

1 Direito Constitucional - 8ª ed. - Atlas - p.61/62.

físicos de administração (construção de conjuntos habitacionais, reforma de prédios públicos etc.), ainda que sob o argumento de atuar com o escopo de proteger direitos coletivos. O pleito que vise compelir o Poder Público a agir obrigações de fazer, possível de ser formalizado na via da ação civil pública, não há de implicar quebra do princípio da separação dos Poderes, com imbricações danosas ao exercício harmônico e independente dos Poderes da República, que têm atribuições constitucionalmente delimitadas. Esta Corte, em casos análogos, tem decidido que a determinação pelo Poder Judiciário de realização de obras em cadeia pública contraria o princípio da separação dos poderes (RE 650.085, Rel. Min. Cármen Lúcia), assentando que a obrigação de fazer imposta pelo Judiciário fere a independência dos Poderes, porque se traduz em usurpação de competência do Executivo, que, no exercício do poder discricionário, decide como empregar os recursos orçamentários na consecução de políticas públicas (RE 403.806, Rel. Min. Cezar Peluso). No mesmo sentido são os seguintes julgados: RE 422.298/PR, Rel. Min. Eros Grau; RE 365.299/SC, Rel. Min. Carlos Velloso; e ARE 659.670/GO, Rel. Min. Cármen Lúcia. Isso posto, com base no art. 557, § 1ºA, do Código de Processo Civil, conheço do recurso e lhe dou provimento, para julgar improcedente o pedido formalizado na inicial da ação civil pública”.²

Nessa linha de entendimento, Edis Milaré ensina que:

“O certo, todavia, é que cabe ao Poder Executivo formular e executar as políticas públicas a serem desenvolvidas nos vários e amplos setores em que o Estado age. E a adoção de políticas públicas é matéria que se insere na competência interna e exclusiva do Poder Executivo. Assim, as deliberações do governo, enquanto age ele dentro do cumprimento normal e de boa-fé de sua competência constitucional, adotando decisões de conveniência e oportunidade que lhe são próprias e exclusivas, ficam resguardadas da ingerência dos demais Poderes. As decisões do Poder Executivo, assim assumidas, ficam subtraídas à apreciação ou interferência dos demais Poderes”³.

É bem verdade que o STF tem admitido a intervenção do Poder Judiciário para compelir o executivo a concretizar políticas públicas destinadas a garantir o gozo de direitos fundamentais, tal como a saúde. Contudo, no caso em apreço, a situação de excepcionalidade, em que pese o respeito devido ao entendimento defendido pelo

² STF - RE: 668854 SP, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 27/08/2014, Data de Publicação: DJe-169 DIVULG 01/09/2014 PUBLIC 02/09/2014.

³ MILARÉ, Edis. Ação civil Pública - Lei 7.347/1985 - 15 anos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 699

recorrente, não se faz presente, conforme demonstra a informação acostada, por meio da qual o Município de Sapé, além de informar que o referido posto de saúde fora desativado e outro novo fora entregue, com a resolução dos problemas relatados.

A situação dos autos, insista-se, por não configurar excepcionalidade, não justifica a intervenção do Poder Judiciário como se administrador fosse.

Apesar da documentação apresentada demonstrar a necessidade das reformas apontadas naquela unidade de saúde, daquela localidade, também há necessidade de se atender a outros programas, o que impõe o bom senso e a responsabilidade em cada esfera de Governo. A destinação de verbas exclusivamente Municipal para a reforma de terminada unidade de saúde pode onerar excessivamente a Administração, de forma a prejudicar a realização das demais obras e serviços que são igualmente importantes para a sociedade, inclusive em relação a outras unidades de saúde da família.

Não por outra razão, no exame de caso semelhante, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região decidiu:

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. UNIDADES DE ATENDIMENTO DE SAÚDE E UNIDADE MISTA HOSPITALAR. MUNICÍPIO DE MURICI-AL. IMPOSSIBILIDADE DE ATENDIMENTO DE SITUAÇÕES INDIVIDUAIS EM DETRIMENTO DOS DEMAIS EM SITUAÇÕES SEMELHANTES. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE. 1. Apelação do MPF em face da sentença que julgou improcedente ação civil pública para determinar a reestruturação dos postos de atendimento das Unidades de Saúde Familiar e a Unidade Mista (Hospital Municipal) Dagoberto Uchoa Lopes de Omena, no Município de Murici-AL. 2. A formulação e ampliação de políticas públicas é de competência da Administração Pública, não sendo possível, regra geral, a ingerência do Poder Judiciário. A atuação do Poder Judiciário apenas é permitida em casos excepcionais, evitando-se decisões que impliquem em destinação de recursos ao atendimento de situações individuais em detrimento de outras pessoas em condições semelhantes. Tais decisões prejudicariam, mesmo que indiretamente, terceiros que desses recursos necessitem para serem atendidos de maneira eficaz, e quando não comprometer a eficácia e a integridade dos direitos individuais e coletivos garantidos constitucionalmente a todos os cidadãos em situações semelhantes, o que não é o caso dos autos. Precedente desta Corte. 3. Apelação a que se nega provimento”.⁴

No mesmo sentido:

4 TRF-5 - AC: 5193520124058000 , Relator: Desembargador Federal Marcelo Navarro, Data de Julgamento: 26/09/2013, Terceira Turma, Data de Publicação: 03/10/2013

“É incabível a ingerência do Poder Judiciário na Administração Pública para determinar a construção de presídio e a reforma de cadeia pública, notadamente diante da demonstração de que o Estado tem buscado implementar melhorias no sistema prisional. - Embargos infringentes acolhidos”.⁵

Assim, o Judiciário não pode intervir, tomando decisões que importem análise de conveniência e oportunidade do ato, já que há planejamento de políticas públicas que não pode ser modificado.

Ressalto, por fim, que em outros julgados desta Colenda Câmara, em situações análogas a dos autos, decidiu-se pela impossibilidade do Judiciário determinar a reforma, contratação de pessoal, implementação e compra de materiais de saúde, entre eles, destaque: 0005103-60.2014.815.0371; 0000837-88.2013.815.0751; 0001796-59.2013.815.0751

Diante de tais considerações, **dou provimento aos recursos para reformar a sentença e julgar improcedente os pedidos formulados na ação civil pública. É como voto.**

DECISÃO

A Quarta Câmara Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba decidiu, por unanimidade, dar provimento ao apelo e à remessa necessária, nos termos do voto do relator.

Presidiu a Sessão Exmo. Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho. Participaram do julgamento, o Exmo. Des. João Alves da Silva (relator), o Exmo. Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho, e o Exmo. Dr. Tércio Chaves de Moura (Juiz de Direito Convocado para substituir o Exmo. Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira).

Presente ao julgamento o Dr. José Raimundo de Lima, Procurador de Justiça.

Sala de Sessões da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 28 de agosto de 2018.

João Pessoa, 28 de agosto de 2018.

Desembargador João Alves da Silva

Relator



⁵ TJ-MG - EI: 10390100009161002 MG , Relator: Alyrio Ramos, Data de Julgamento: 20/02/2014, Câmaras Cíveis / 8ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 06/03/2014