



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

SENTENÇA

Processo nº: **0010974-42.2009.8.06.0001**
 Classe: **Ação Civil Pública**
 Assunto: **Internação compulsória**
 Requerido, **Município de Fortaleza e outros**
 Requerente e Autor:
 Réu: **Município de Fortaleza - Procuradoria Geral do Município de Fortaleza - PGM
 Município de Fortaleza - Procuradoria Geral do Município de Fortaleza - PGM**

Vistos, etc...

O Ministério Público do Estado do Ceará, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, ajuizou a presente Ação Civil Pública contra o Município de Fortaleza, pessoa jurídica de direito público interno.

Alega o órgão autor que realizou audiências com entidades públicas a fim de discutir e buscar soluções para os pacientes que permanecem em internação hospitalar psiquiátrica por longo período e sem condições de retorno ao lar, por falta de apoio das respectivas famílias. Informa que, em 20 de julho de 2007 recebeu relatório de desinstitucionalização dos moradores dos hospitais psiquiátricos de Fortaleza, de autoria do psiquiatra Marcelo Brandt Fialho, dando conta da necessidade de implantação de novos serviços de Residências Terapêuticas, as quais se tratam de moradias inseridas em comunidade, destinadas a cuidar das pessoas com transtornos mentais, egressas de internações psiquiátricas de longa permanência e que não possuam suporte social e laços familiares.

Informa o autor que, apesar da necessidade, o Município de Fortaleza não implementa as políticas públicas devidas na seara da saúde mental, razão pela qual se faz imprescindível a atuação do Poder Judiciário.

Acrescenta que, conforme o relatório supra, seriam inaugurados dois serviços de Residências Terapêuticas até o final de 2007, sendo o primeiro na SER I e outro na SER IV, proporcionando a transferência de 16 (dezesseis) pacientes egressos de hospitais psiquiátricos. Contudo, noticia que tais residências não foram edificadas.

O órgão autor estima que há necessidade imediata de implementação de



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

Residências Terapêuticas nas seis Secretarias Executivas Regionais, pois havia em julho de 2007 uma média de quarenta e quatro pacientes com perfil de residência terapêutica e que a demanda por tal equipamento é crescente.

O Ministério Público discorre sobre sua legitimidade para figurar no polo ativo da demanda, bem como sobre a legitimidade do Município figurar no polo passivo. O autor invoca o princípio da dignidade humana, fala sobre o mínimo existencial e a reserva do possível.

Ao final, pugna, a título de tutela antecipada, que o Município de Fortaleza seja compelido para, no prazo impostergável de noventa dias, adotar medidas administrativas tendentes à criação das residências terapêuticas previstas na portaria GM nº 106/2000, nas seis secretarias executivas regionais, disponibilizando quarenta e oito vagas para os pacientes portadores de transtorno mental que se enquadrem no perfil de assistência. Caso não seja realizada a obrigação de fazer supra, pede que seja aplicada multa diária de cem salários mínimos, a ser revertida em favor do Fundo Municipal de Saúde de Fortaleza. No mérito pede que seja confirmada a tutela antecipada.

Instado a se manifestar sobre o pedido de tutela antecipada, o Município de Fortaleza apresentou a peça de fls. 66 a 76. Preliminarmente, argumenta pela impossibilidade do Poder Judiciário fixar as prioridades, o desenvolvimento de atividades da Administração, inclusive no que tange à definição das políticas públicas de saúde, sob pena de malferimento do Princípio da Separação dos Poderes. Entende que a competência para conhecer da presente causa cabe à Justiça Federal, pois a União é responsável pela fiscalização e preservação das ações empreendidas pelo SUS e, assim, interessada na causa. Alega que o Município não pode arcar sozinho com a implementação das Residências Terapêuticas, pois não seria o único responsável pela implantação de tais equipamentos.

Às fls. 95 a 101, já no ano de 2014, não tendo sido emitido qualquer juízo de valor a respeito do pleito de tutela antecipada, o Ministério Público comparece aos autos para atualizar a situação de fato, isto é, para informar em que estágio se encontrava a implementação das Residências Terapêuticas no Município de Fortaleza. Informou que, naquela data, *o Município de Fortaleza disponibiliza três Serviços Residenciais Terapêuticos, nas Regionais I, II e III, acolhendo trinta e dois usuários; que os usuários são assistidos em conformidade com todos os protocolos estabelecidos pelo SUS; e que não há, no momento, previsão de implantação e novos Serviços Residenciais Terapêuticos no Município.* Concluiu

**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ**

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

o órgão do *parquet* que, naquele momento, a demanda ainda era superior à oferta de vagas e que os equipamentos então existentes eram insuficientes para suprir mencionada demanda. Reiterou, então, o pedido de tutela antecipada para implementação de quarenta e oito vagas em Residências Terapêuticas.

Decisão interlocutória lançada às fls. 107 a 112 dos autos, datada de 18 de setembro de 2017, onde o juízo então processante deferiu a medida de urgência e determinou que o Município de Fortaleza disponibilizasse, no prazo de um ano, as quarenta e oito vagas em Residências Terapêuticas para pacientes portadores de transtorno mental, tudo dentro dos padrões estabelecidos pelo Ministério da Saúde.

O Município de Fortaleza compareceu aos autos para noticiar a existência de uma ação junto à 6ª Vara da Justiça Federal no Ceará, no caso uma execução em Ação Civil Pública movida pela Defensoria Pública da União, onde o Juiz Federal condenara o Município e outros réus a adotarem medida necessárias para que os pacientes não esperassem mais que seis horas no Hospital de Messejana, bem como fornecessem condições adequadas de acolhimento, minimizando o sofrimento da demora.

Entende o Município que o cumprimento daquela decisão estaria diretamente relacionada com este feito, pois o atendimento de doentes mentais depende diretamente da existência de leitos no Hospital de Messejana, o qual estaria vinculado a existência de vagas nas residências terapêuticas. Sugeriu, então, que este processo fosse enviado para Justiça Federal, a fim de que ali fosse realizado negócio jurídico processual.

Às fls 158 a 159, o autor noticia que fora firmado termo de ajustamento de conduta entre o MP e o Município para instauração de novas Residências Terapêuticas, porém até o dia do ajuizamento daquela petição, 6 de junho de 2018, o acordo não havia sido cumprido pelo Município.

O Ministério Público foi chamado para se manifestar sobre a noticiada conexão de causas e, para tanto, foi anexado ao presente processo cópia integral da ação que tramitou perante a Justiça Federal (documentos de fls. 165 a 166), o que fez às fls. 205 e 206. Declarou o MP que restou impossibilitado um acordo no Cumprimento de Sentença da ação julgada perante a Justiça Federal, pois o representante do Município não compareceu ao ato conciliatório. Alegou o MP que não há como afirmar a conexão entre esta e aquela ação, porque o Município pode realizar o dito negócio jurídico sem contemplar a implementação das Residências Terapêuticas ou mesmo sequer transigir. Notícia também que o Município



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

pediu repactuação do TAC sobre a instalação de tais equipamentos.

A tutela antecipada anteriormente deferida foi revogada, mediante a decisão de fls. 2043 a 2045.

As partes foram intimadas para que informassem sobre a fase em que se encontra o processo junto à Justiça Federal bem como para indicarem as provas que pretendiam produzir. Em atenção a tal chamado, as partes apresentaram as petições de fls. 2101 e 2145 a 2147, sem requerimento de produção de novas provas.

É o breve relato. Passo a decidir.

1) Sobre a legitimidade do Município de figurar no polo passivo da presente demanda:

Inicialmente, passa-se a analisar a preliminar suscitada pelo Município de Fortaleza de ilegitimidade passiva *ad causam*, sob fundamento de ser responsabilidade também da União e do Estado adotar medidas para acolhimento dos doentes mentais, inclusive relativa a estrutura de hospitais e residências terapêuticas.

De fato, o art. 23, II, da Carta Magna prevê a título de competência comum da União, Estado, Distrito Federal e Município zelar pela saúde, conseqüentemente pela política de acolhimento de pacientes sofrem de transtornos mentais em hospitais da rede pública, independente de qual seja este. Calha a transcrição do dispositivo em alusão, *in verbis*:

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

I – (*omissis*)

II – **cuidar da saúde** e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (gn)

Impende consignar que o direito à saúde e à vida são consagrados na Constituição Federal, em seu art. 196:

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.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

Acresça-se, porém, ser o entendimento dominante do STF e do STJ que o funcionamento do Sistema Único de Saúde – SUS é de responsabilidade solidária da União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, de maneira que, qualquer dessas entidades têm legitimidade *ad causam* para figurar no polo passivo de demanda que objetive a garantia do acesso a tratamento médico para pessoas desprovidas de recursos financeiros. Segue jurisprudência do STF e do STJ neste sentido, *in verbis*:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. FORNECIMENTO DE FRALDAS DESCARTÁVEIS. IMPRESCINDIBILIDADE. DECISÃO EM SENTIDO DIVERSO DEPENDENTE DA REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA DELINEADA NO ACÓRDÃO REGIONAL. AS RAZÕES DO AGRAVO REGIMENTAL NÃO SÃO APTAS A INFIRMAR OS FUNDAMENTOS QUE LASTREARAM A DECISÃO AGRAVADA. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 21.01.2010.

A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido da responsabilidade solidária dos entes federativos quanto ao fornecimento de medicamentos pelo Estado, podendo o requerente pleiteá-los de qualquer um deles – União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. As razões do agravo regimental não são aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à reelaboração da moldura fática constante do acórdão recorrido, a inviabilizar o trânsito do recurso extraordinário. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido. (RE 626382 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 27/08/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-178 DIVULG 10-09-2013 PUBLIC 11-09-2013)

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. SAÚDE. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. SOLIDARIEDADE DOS ENTES FEDERATIVOS. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 13.8.2008. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido da responsabilidade solidária dos entes federativos quanto ao fornecimento de medicamentos pelo Estado, podendo o requerente pleiteá-los de qualquer um deles – União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. Agravo regimental conhecido e não provido. (ARE 738729 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 25/06/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 14-08-2013 PUBLIC 15-08-2013) (gn)3. In casu, não há empecilho jurídico para que a ação, que visa a assegurar o fornecimento de medicamentos, seja dirigida contra o município, tendo em vista a consolidada jurisprudência desta Corte, no sentido de que "o funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS) é de responsabilidade solidária da União, Estados-membros e Municípios, de modo que qualquer dessas entidades têm legitimidade *ad causam* para figurar no pólo passivo de demanda que objetiva a garantia do acesso à medicação para pessoas desprovidas de recursos financeiros. (ARESP 404517, Min. ELIANA CALMON, julgado em 03.10.2013)4. Esta Corte Superior tem firmada a jurisprudência de que o funcionamento do Sistema Único de Saúde é de responsabilidade solidária da União, dos Estados e dos Municípios, de modo que qualquer um desses Entes tem legitimidade *ad causam* para figurar no polo passivo de demanda que objetiva a garantia do acesso a medicamentos para tratamento de problema de saúde. (STJ, RESP 1112901/SC, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIS FILHO, 14.09.2012)

Cabe registrar, ainda, o entendimento uníssono do Egrégio Tribunal de Justiça do Ceará acerca da responsabilidade solidária dos Entes Federados, *verbis*:



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA NECESSÁRIA. DIREITO CONSTITUCIONAL. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES DA FEDERAÇÃO. DIREITO À SAÚDE. DEVER DO PODER PÚBLICO. CF/88 ART. 1º, III; ARTS. 5º, 6º, 196. PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. RESERVA DO POSSÍVEL. SÚMULA Nº 45 TJ-CE. HONORÁRIOS DEVIDOS PELO ESTADO À DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. NÃO CABIMENTO. CONFUSÃO ENTRE O DEVEDOR E CREDOR. HONORÁRIOS DEVIDOS AO MUNICÍPIO. ART 85, §2º, CPC. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDAS E DESPROVIDAS. 1. O funcionamento do Sistema Único de Saúde – SUS é de responsabilidade solidária da União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, de maneira que quaisquer dessas entidades possuem legitimidade ad causam para figurar no polo passivo de demanda que objetive a garantia do acesso à medicação para pessoas desprovidas de recursos financeiros. 2. A teor do art. 23, II, da Carta Magna é competência comum da União, Estado, Distrito Federal e Município zelar pela saúde, sendo solidária, portanto, a responsabilidade entre os entes da federação no que concerne ao fornecimento de medicamento a quem tenha escassos recursos financeiros, razão pela qual, cabe ao impetrante escolher contra qual ente público deseja litigar. 3. O direito à saúde tem assento constitucional no direito à vida e na dignidade da pessoa humana, detendo absoluta prioridade e ostentando categoria de direito fundamental, devendo instituir os entes da federação políticas públicas para a promoção, proteção e recuperação da saúde da pessoa natural, incumbindo ao Judiciário determinar o cumprimento das prestações contidas nas políticas públicas que garantam acesso universal e igualitário aos serviços criados para atender ao dever do Estado. CF/88 art. 1º, III; arts. 5º, 6º, 196.

(...) (Relator (a): MARIA IRANEIDE MOURA SILVA; Comarca: Crato; Órgão Julgador: 1ª Vara Criminal da Comarca de Crato; Data do julgamento: 05/12/2018; Data de registro: 05/12/2018)

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO À SAÚDE (ART. 196, CF C/C ART. 2º, LEI N. 8.080/1990). DEFESA DO DIREITO FUNDAMENTAL E SOCIAL À SAÚDE. PRELIMINAR RELATIVA À NECESSIDADE DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO. COMPETÊNCIA COMUM E CONCORRENTE (ART. 23, II e art. 24, xii, ambos da cf). Responsabilidade solidária. (...) 3. Inicialmente, devido haver a competência comum e legislativa concorrente no que diz respeito à saúde, a responsabilidade dos entes da federação é solidária; podendo, pois, o ora agravado demandar qualquer um dos entes, para pleitear o direito à saúde. Por isso, deverá ocorrer a rejeição da preliminar. (AI 1972640200880600000, Rel. Des. Paulo Francisco Banhos Ponte, 1ª C, 04.09.2012)

Ademais, acerca do funcionamento descentralizado do Sistema Único de Saúde - SUS, impende destacar excerto do voto do Ministro Gilmar Mendes, esclarecendo que: *"O fato de o Sistema Único de Saúde ter descentralizado os serviços e conjugado os recursos financeiros dos entes da federação, com o objetivo de aumentar a qualidade e o acesso aos serviços de saúde, apenas reforça a obrigação solidária e subsidiária entre eles."*

Ora, tratando-se de obrigação solidária, um, ou alguns, ou todos respondem. Neste tocante, é predominante o entendimento, inclusive do Tribunal de Justiça do Ceará e dos Tribunais Superiores, de que cabe ao ente estatal o dever de adotar medidas necessárias



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

para a proteção dos direitos fundamentais à saúde e à vida, o que no caso concreto significa o fornecimento dos materiais solicitados.

Tal entendimento se solidifica em razão de que a ordem jurídica pátria impõe ao Poder Público, em todas as suas esferas, o dever constitucional de custear e fornecer os procedimentos médicos imprescindíveis à sobrevivência e à manutenção da saúde de qualquer cidadão, assegurando-lhe tratamento adequado para recuperação de seu estado de saúde.

Desse modo, denota-se que a alegação do Município é contrária à orientação jurisprudencial, cuja atuação volta-se para a necessidade de manutenção dos pacientes que necessitam de atenção continuada em face de moléstia de natureza psicológica.

Mais especificamente, no âmbito da saúde mental, conquanto haja a responsabilidade solidária, é certo que, na repartição de atribuições entre os entes federados, cabe à União prestar auxílio financeiro e apoio técnico. A Estados e Municípios restam reservadas as atividades de implementação local de equipamentos e contratação de pessoal especializado, até mesmo para que sejam verificadas as especificidades locais. Neste sentido dispõe a Portaria nº 106/2000 do Ministério da Saúde, através da qual foram criados os Serviços de Residência Terapêutica no âmbito do SUS, para atendimento do portador de transtornos mentais. Neste sentido, dispõe mencionada portaria:

Art. 12 - Definir que as Secretarias Estaduais e Secretarias Municipais de Saúde, com apoio técnico do Ministério da Saúde, deverão estabelecer rotinas de acompanhamento, supervisão, controle e avaliação para a garantia do funcionamento com qualidade dos Serviços Residenciais Terapêuticos em Saúde Mental.

Sobre a responsabilidade solidária acerca da implantação dos Serviços de Residências Terapêuticas temos a seguinte decisão do TRF da 3ª Região:

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO À SAÚDE. PACIENTES PORTADORES DE TRANSTORNOS MENTAIS. IMPLEMENTAÇÃO DE CAPS E SRT. LEI Nº 10.216/01. OMISSÃO DO PODER EXECUTIVO NO CUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE DE INGERÊNCIA. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO AFASTADA.

1. A presença do Ministério Público Federal no polo ativo da demanda é suficiente para, nos termos do art. 109, I da Constituição Federal, determinar a competência da Justiça Federal para a causa. Preliminar afastada.
2. Conforme se infere da leitura do documento de fls. 500/501, após realizada reunião para composição em relação à implantação dos SRT, houve deliberação para que fossem tais



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

unidades implantadas nos termos pretendidos na inicial, com a anuência do Estado de São Paulo e da União (fls. 600/601 e 604/605). Entretanto, o Município de São Paulo discordou dos termos por falta de disponibilidade orçamentária. Em virtude da ausência de concessões recíprocas (art. 840, CC), não restou configurada a hipótese de transação. Ao contrário, verificou-se a realização de reunião no âmbito da municipalidade, na qual deliberou-se pela implantação dos SRT de acordo com o cronograma pretendido pelo *parquet* na exordial, situação esta que se amolda à hipótese de reconhecimento do pedido, neste ponto específico.

3. Analisando-se as provas carreadas aos autos, verificou-se que, à época da propositura da ação, houve o reconhecimento, por parte do Município de São Paulo, da necessidade de planejamento e ampliação da sua rede de atendimento, de modo a dar fiel cumprimento do modelo assistencial em saúde mental previsto pela Lei nº 10.216/01.

4. A ingerência do Poder Judiciário se justifica nas situações em que se vislumbra a omissão do Poder Executivo no cumprimento das políticas públicas estabelecidas na legislação infraconstitucional, como efetivamente ocorrido no presente caso. Por esta razão, as providências determinadas pela d. sentença apelada não consubstanciam qualquer invasão na esfera de competência do Poder Executivo.

5. É pacífico na jurisprudência o entendimento de que existe obrigação solidária entre os entes federados, integrantes do SUS, na promoção e garantia do direito fundamental à saúde, independentemente da análise legislativa da divisão interna de atribuições conferidas a cada um deles, não sendo legítimo, portanto, à União, como pretendido, eximir-se da responsabilidade pela constituição de equipes para atuação junto aos SRT e CAPS, alegando a existência de limites materiais para sua atuação, que se resumiria somente à formulação de programas e normas gerais que digam respeito à assistência à saúde, não sendo executora direta de tais programas.

6. Qualquer inoperância que se verifique em termos de garantia ao direito à saúde, ainda que atribuída à ação ou omissão do Estado ou do Município, compromete a estrutura e essência do SUS, indicando, pois, a responsabilidade de todos os seus integrantes pelo restabelecimento de sua eficácia, na busca da realização de sua finalidade. TRF da 3ª Região **APELAÇÃO CÍVEL Nº 0012274-29.2008.4.03.6100/SP; 2008.61.00.012274-9/SP; RELATORA: Desembargadora Federal CECILIA MARCONDES APELANTE: Ministério Público Federal; PROCURADOR: SONIA MARIA CURVELLO e outro APELANTE: Uniao Federal ADVOGADO: TERCIO ISSAMI TOKANO e outro APELANTE: Prefeitura Municipal de Sao Paulo SP; ADVOGADO: FABIANA CARVALHO MACEDO e outro; APELADO: Estado de Sao Paulo ADVOGADO: LUIZ DUARTE DE OLIVEIRA e outro APELADO OS MESMOS No. ORIG.: 00122742920084036100 19 Vr SAO PAULO/SP.**

Por esta razão, considerando a responsabilidade solidária dos entes federativos para implementação de políticas públicas em saúde; considerando que, em face de tal solidariedade, os entes públicos federados podem ser demandados conjuntamente ou não para implementação de tais políticas e, por fim, considerando que a execução dos Serviços de Residência Terapêutica é realizada especificamente pelos Municípios, ainda que sob o financiamento e apoio técnico da União, INDEFIRO a preliminar do Município de Fortaleza de ilegitimidade passiva *ad causam*, entendendo ser responsabilidade social do Município de Fortaleza de zelar pela manutenção e recuperação da saúde da população, consoante preceitua o artigo 196 da Constituição Federal e os artigos 8º, VIII, artigo 11, VII e 297 a 312 da Lei



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

Orgânica do Município de Fortaleza.

2) Sobre a sindicabilidade por parte do Poder Judiciário quanto à implementação de políticas pública com vistas à garantia de direitos constitucionalmente previstos. Princípio da Separação dos Poderes.

Apesar da boa argumentação contida na peça de fls. 66 a 76, não nos parece correta a conclusão de que o Judiciário não pode realizar ingerências em políticas públicas de saúde.

A dignidade do ser humano é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme previsto no artigo 1º, III, da nossa lei maior. A promoção e a manutenção da saúde do indivíduo é consectário lógico de tal fundamento do Estado Democrático de Direito que, mais que não prejudicar a saúde do seu povo, deve promover ações, realizar atos, determinantes na preservação da higidez física de seus cidadãos.

A teoria constitucional nos ensina que os dispositivos contidos nas Constituições há muito deixaram de ser uma carta de intenções e passaram a ser reconhecidas como regras, normas, com força coercitiva, inclusive para compelir os poderes constituídos a promover ações que realizem os valores nela insculpidos.

Ao lado de tal força norma normativa das regras constitucionais, temos a inafastabilidade da jurisdição, também como regra constitucional. É dizer: *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito* (artigo 5º, XXV, da CF88). De tal forma, quando a omissão estatal chega ao ponto de malferir direitos e garantias fundamentais, o Poder Judiciário deve atuar para compelir o gestor a agir e suprir a falta, de modo a realizar os direitos e garantias fundamentais.

Especificamente, no caso em apreço, mister promover ações relativas à garantia da dignidade do doente mental, no sentido de ser atendido em condições humanas e que direcionem seu acolhimento comunitário e familiar.

Assim, ao contrário do que argumenta o Município promovido, com esta ação, o Ministério Público não pretende que o Poder Judiciário dite políticas públicas no âmbito da prestação de serviços para doentes mentais, posto que tais políticas já estão definidas pela União, por meio de lei. Cuida-se de fazer valer e efetivar política já estabelecida em legislação federal (Lei 10.206/01) a fim de desinstitucionalizar doentes



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

mentais e conduzi-los a um tratamento mais humanizando e que promova a inserção social e comunitária. Para tal desiderato se fazem necessários alguns equipamentos, em substituição aos nosocômios, tais como os Centros de Atenção Psicossocial, residências terapêuticas e ambulatórios de saúde mental.

Doutrina a Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito da UFBA, Vanessa Mascarenhas de Araújo que *“faz-se necessário, pois, desmistificar a rigidez do princípio da separação dos poderes a fim de que a função jurisdicional possa ser exercida de modo a atender ao princípio do acesso à justiça, que trata não somente de ‘porta de entrada’, mas sobretudo de ‘porta de saída’, consubstanciada numa decisão final justa, adequada e eficaz a partir da prolação da decisão judicial estrutural nos casos em que assim exige”* (ARAÚJO, 2021)¹.

Neste sentido, isto é, da sindicabilidade pelo Poder Judiciário na implementação de políticas públicas, mormente quando a Administração Pública se mostra absolutamente omissa na realização do seu mister, vem se pronunciando reiteradamente a jurisprudência pátria. Transcrevo:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA COMPELIR O MUNICÍPIO À CONTRATAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PARA CENTROS DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CREAS DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE/SC. ALEGAÇÃO DE OFENSA A PRECEITO CONSTITUCIONAL. **POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS DO EXECUTIVO, EM SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS, NÃO RECONHECIDAS, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM.** ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCONFORMISMO. ARTS. 6º-C, CAPUT, E 6º-E DA LEI 8.742/93, 373 DO CPC/2015 E 40, 41, I, E 42 DA LEI 4.320/64. NÃO PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211 DO STJ. ART. 1.025 DO CPC/2015. INAPLICABILIDADE, NO CASO. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. ACÓRDÃO BASEADO EM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO DA MATÉRIA, NO MÉRITO, EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL, SOB PENA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STF. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA EXTENSÃO, IMPROVIDO.

I. Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina contra o Município de Joinville, a fim de compelir o réu a contratar, mediante concurso público, doze assistentes sociais, doze psicólogos, dois terapeutas ocupacionais e um auxiliar administrativo para comporem as equipes de serviços assistenciais, prestados em regime de média complexidade, nos Centros de Referência

¹ Arenhart, Sérgio Cruz (org.); Jobim, Marco Félix (org.). Processos Estruturais. 3ª edição, Editora JusPodivm, Salvador, 2021, pág. 1156.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

Especializados de Assistência Social - CREAS, sob o argumento de que a contratação do referido contingente seria necessária para a adequação do quadro funcional dos CREAS ao que preconiza a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social, expedida pelo Conselho Nacional de Assistência Social - NOB-RH/SUAS. A sentença julgou improcedente o pedido. Interposta Apelação, pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina, foi improvido o recurso.

III. Não há falar, na hipótese, em violação ao art. 1.022 do CPC/2015, porquanto a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do acórdão proferido em sede de Embargos de Declaração apreciaram fundamentadamente, de modo coerente e completo, as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida.

IV. O Recurso Especial é manifestamente inadmissível, por falta de prequestionamento, no que tange à alegada afronta aos arts. 6º-C, caput, e 6º-E da Lei 8.742/93, 373 do CPC/2015 e 40, 41, I, e 42 da Lei 4.320/64, pois não foi ela objeto de discussão, nas instâncias ordinárias, razão pela qual não há como afastar o óbice da Súmula 211/STJ.

V. Na forma da jurisprudência do STJ, "a admissão de prequestionamento ficto (art. 1.025 do CPC/15), em recurso especial, exige que no mesmo recurso seja indicada violação ao art. 1.022 do CPC/15, para que se possibilite ao Órgão julgador verificar a existência do vício inquinado ao acórdão, que uma vez constatado, poderá dar ensejo à supressão de grau facultada pelo dispositivo de lei" (STJ, REsp 1.639.314/MG, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, DJe de 10/04/2017), vício que não ocorre, in casu.

VI. Não se descarta do entendimento jurisprudencial do STJ no sentido de que "o controle jurisdicional de políticas públicas se legitima sempre que a 'inescusável omissão estatal' na sua efetivação atinja direitos essenciais inclusos no conceito de mínimo existencial.

(...) **O Pretório Excelso consolidou o posicionamento de ser lícito ao Poder Judiciário 'determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos Poderes'** (AI 739.151 AgR, Rel. Ministra Rosa Weber, DJe 11/6/2014, e AI 708.667 AgR, Rel. Ministro Dias Toffoli, DJe 10/4/2012)" (STJ, AgInt no REsp 1.304.269/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/10/2017).

VII. Ainda de acordo com a jurisprudência desta Corte, **"o controle judicial de políticas públicas é possível, em tese, ainda que em circunstâncias excepcionais. Embora deva ser observada a primazia do administrador na sua consecução, a discricionariedade cede às opções antecipadas pelo legislador, que vinculam o executor e autorizam a apreciação judicial de sua implementação. (...) A existência de pedidos diversos e complexos não significa automática pretensão de substituição do administrador. Ao contrário, pressupõe cuidado do autor diante de uma atuação estruturante, que impõe também ao Judiciário a condução diferenciada do feito. (...) Nos processos estruturais, a pretensão deve ser considerada como de alteração do estado de coisas ensejador da violação dos direitos, em vez de se buscar solucionar pontualmente as infringências legais, cuja judicialização reiterada pode resultar em intervenção até mais grave na discricionariedade administrativa que se pretenderia evitar ao prestigiar as ações individuais"** (STJ, REsp 1.733.412/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/09/2019).

VIII. O acórdão recorrido, à luz dos fatos e circunstâncias presentes nos autos, concluiu que, embora a intervenção judicial excepcional, no âmbito das políticas públicas do Executivo, não "seja aprioristicamente vedada, (...) convém reconhecer um legítimo campo



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

de atuação prioritária do Executivo: a definição das políticas públicas que serão desempenhadas pela Administração. **Em casos extremos, de omissão que se torne praticamente um abuso de direito, negligenciando injustificadamente valores constitucionais, a intervenção jurisdicional não é apenas admissível, mas imprescindível. Na espécie, porém, não está demonstrada essa ofensa transcendente".**

IX. No caso em exame, o entendimento firmado pelo Tribunal a quo - no sentido de que não restou demonstrada, in casu, a existência de cargos públicos disponíveis, assim como a negligência injustificada a valores constitucionais - não pode ser revisto, pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial, por exigir o reexame da matéria fático-probatória dos autos. Precedentes do STJ.

X. Ademais, o Tribunal de origem decidiu a controvérsia com fundamento nos princípios constitucionais da legalidade, da separação dos poderes e da autonomia administrativa do Município para composição do seu quadro funcional, o que torna inviável a análise da questão, no mérito, em sede de Recurso Especial, sob pena de usurpação da competência do STF. Precedentes do STJ (AgRg no AREsp 584.240/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 03/12/2014; AgRg no REsp 1.473.025/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 03/12/2014).

XI. Recurso Especial parcialmente conhecido, e, nessa extensão, improvido. (REsp 1889201/SC, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/04/2021, DJe 20/04/2021)

Rejeito, portanto, a preliminar de impossibilidade do judiciário interferir na implementação de políticas públicas no âmbito da promoção do direito à saúde.

3) Ausência de conexão com o processos nº 0005877-06.2011.4.05.8100 que tramitou perante a 6ª Vara da Justiça Federal do Ceará.

Muito se discutiu nos autos acerca de eventual conexão deste processo com o processo acima indicado, que tramitou perante a Justiça Federal, e o qual tinha por objeto a prestação de serviços de saúde mental no âmbito do Estado do Ceará, cujos demandados foram a União, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza.

Em reiteradas manifestações, o Município de Fortaleza alegou a existência de identidade entre as ações e solicitou o encerramento do presente feito. Na decisão interlocutória lançada às fls. 2043 a 2045, o magistrado então condutor do processo chegou a mencionar que a ação instaurada junto à Justiça Federal possui espectro mais abrangente do que o presente pedido. A partir de tal entendimento, acabou por revogar a tutela antecipada anteriormente deferida neste feito.

Não obstante a insistência do Município e a decisão interlocutória em referência, não me parece que haja tal identidade de ações. Em tudo corroboro com aquilo que



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

foi exposto pela representante do Ministério Público em seu petítório de fls. 2076 a 2082 quando estabelece as distinções entre os dois processos. Vejamos!

Naquela ação junto à Justiça Federal, o que foi pedido, na verdade, foram leitos em hospitais psiquiátricos. O que se pede neste procedimento é a implementação de Serviços de Residências Terapêuticas, os quais se tratam de equipamentos absolutamente diferentes dos hospitais e dos leitos de internação solicitados pela Defensoria Pública da União ao Juízo Federal.

Embora ali se tratasse de um processo de natureza estrutural, cujo objeto acabava por açambarcar as políticas públicas de atendimento ao doente mental no âmbito local (e aí sim poder-se-ia entender pela existência da conexão); embora, tal natureza estrutural mitigasse o princípio da correlação entre o pedido e a sentença, a permitir eventual decisão que englobasse também os SRT's, temos que a decisão final do processo se restringiu mesmo aos leitos em hospitais psiquiátricos.

Em outras palavras, embora fosse possível do ponto de vista jurídico, o Juízo Federal restringiu sua determinação à exigência de atendimento rápido e eficiente em hospital terciário, bem como ordenou a adoção de medidas adequadas de acolhimento a fim de minimizar o desconforto da espera. Em nada dispôs sobre a instalação de Residências Terapêuticas, sequer chegou a acolher o pleito inicial de criação de novas vagas em hospitais psiquiátricos.

Aqui vale explicar que os leitos em hospitais psiquiátricos, como o próprio nome já diz, consistem em internar os doentes mentais em nosocômios especializados no tratamento de sua doença mental, o que acabou sendo tratado na ação que se pretende conexa a esta.

No entanto, desde o final da década de 70, o Brasil vem adotando política de abandono do modelo “hospitalocêntrico” e avança para um modelo de atenção comunitária, do qual as Residências Terapêuticas constituem um equipamento necessário e alternativo à internação hospitalar, cuja instalação é exigida pela legislação como veremos mais adiante.

Assim, não podemos concluir pela identidade de ações, quando os pedidos são diferentes, embora ambas ações civis públicas versem sobre políticas públicas em saúde mental.

Também válido registrar que, mesmo no cumprimento de sentença e em vista de realização de “negócio jurídico processual”, como o Município fez questão de



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

mencionar, não se cogitou de implantação de SRT's, o que liberta esse juízo para conhecer da presente causa.

INDEFIRO, portanto, o pedido de extinção deste processo por conexão com suposta ação mais abrangente que tramitou no âmbito da Justiça Federal, ou mesmo de envio destes autos à Justiça Federal como se cogitou.

4) Sobre o processo estrutural e a necessidade de se adotar medidas judiciais estruturantes. Política de implementação de Residências Terapêuticas substitutiva à internação hospitalar:

De todos sabido que a Ação Civil Pública consiste em remédio constitucional para garantia de direitos difusos, transindividuais, coletivos ou individuais homogêneos. Não obstante ser regulada em legislação específica, a ela se aplicam as regras gerais previstas no Código de Processo Civil.

A despeito de tal subsidiariedade, as premissas do *codex* supra indicado dizem respeito a conflitos entre particulares e, não raro, suas disposições são de difícil adequação às necessidades das tutelas de cunho coletivo, mormente quando estamos diante de pleito que implica em ingerência judicial em políticas públicas. De tal forma, os princípios processuais relativos a tais demandas devem ser adaptados e, as vezes, mitigados, a fim de que a tutela jurisdicional a ser prestada se torne factível.

As necessidades de adequação se apresentam tão mais prementes em processos como o que ora se julga, aos quais a doutrina passou a nominar de *processo estrutural*. O processo estrutural é aquele cujo objeto consiste em corrigir um problema estrutural. O problema estrutural, por sua vez, segundo Fredie Didier, Hermes Zaneti Jr., Rafael Alexandria de Oliveira, *se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de*



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

reestruturação).² Já Edilson Vitorelli ensina que o processo estrutural *é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural*. Conclui o citado autor que mencionados tipos de processo *desafiam uma ordem judicial que impõe não uma conduta isolada, a uma parte específica, mas um conjunto de medidas para ajustar comportamentos futuros, em vez de compensar erros pretéritos* (VITORELLI, 2021)³.

Na hipótese sob julgamento, o problema estrutural apontado na inicial consiste na ausência de residências terapêuticas para acolhimento de pacientes egressos de hospitais psiquiátrico, os quais não disponham de suporte familiar para recebê-los.

Como antecipamos acima, o país vem abandonando a falida política de internação hospitalar de doentes mentais e implantando um modelo de atenção comunitária, o qual exige a instalação de outros equipamentos públicos de acompanhamento dos pacientes. A partir da edição da Lei 10.216/01, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental, a medida de internação passou a ser encarada como excepcional e adotada somente quando todos os outros recursos se tornem insuficientes para o adequado atendimento do paciente. Assim dispõe:

Art. 4º A internação, em qualquer de suas modalidades, só será indicada quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes.

§ 1º O tratamento visará, como finalidade permanente, a reinserção social do paciente em seu meio.

§ 2º O tratamento em regime de internação será estruturado de forma a oferecer assistência integral à pessoa portadora de transtornos mentais, incluindo serviços médicos, de assistência social, psicológicos, ocupacionais, de lazer, e outros.

§ 3º É vedada a internação de pacientes portadores de transtornos mentais em instituições com características asilares, ou seja, aquelas desprovidas dos recursos mencionados no § 2º e que não assegurem aos pacientes os direitos enumerados no parágrafo único do art. 2º.

Art. 5º O paciente há longo tempo hospitalizado ou para o qual se caracterize situação de

2

http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf Elementos de uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Consultado em 12 de março de 2021.

3

Vitorelli, Edilson. Processo Civil Estrutural. 2ª edição, Editora JusPodivm, Salvador, 2021, pág. 64.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

grave dependência institucional, decorrente de seu quadro clínico ou de ausência de suporte social, será objeto de política específica de alta planejada e reabilitação psicossocial assistida, sob responsabilidade da autoridade sanitária competente e supervisão de instância a ser definida pelo Poder Executivo, assegurada a continuidade do tratamento, quando necessário.

Art. 6º A internação psiquiátrica somente será realizada mediante laudo médico circunstanciado que caracterize os seus motivos.

Nesse contexto, surgem os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e as Residências Terapêuticas como substitutivos e alternativos ao acompanhamento hospitalar e também como meio mais adequado para reinserção social do doente mental.

Em adotando uma política indicativa da desinstitucionalização do doente mental, com gradual supressão de vagas ou leitos em hospitais é preciso a criação proporcional de centros de atendimentos alternativos. Melhor explicando: a medida em que os leitos em hospitais são extintos, é preciso criar vagas em Residências Terapêuticas e ampliar o atendimento dos CAPS em quantidade equivalente, a fim de que o atendimento não sofra solução de continuidade, o que não vem acontecendo no caso do Município de Fortaleza.

O Ministério Público relata - e o Município não nega - que em Fortaleza não foram criadas Residências Terapêuticas suficientes e que os pacientes acabam permanecendo por longo período em hospitais psiquiátricos, justamente aquela situação que o legislador federal ordinário pretende extinguir. Em sua petição de fls. 66 e seguintes, o Município aduz que não tem condições de implementar as medidas solicitadas pelo MPE “*do dia para noite*”. Diz também que algumas metas não são alcançadas a contento, pois nem sempre a realidade se deixa transformar pela norma. Prossegue criticando a pretensão do MP de instalação de seis residências terapêuticas com o preenchimento de quarenta e oito vagas em cada uma, para concluir persistindo no envolvimento dos demais entes públicos quanto à implementação de política de assistência ao doente mental. Fala da necessidade repasse de recursos pelo Ministério da Saúde como condição de existência à implantação das Residências Terapêuticas.

Destarte, como dissemos, o Município não nega a situação de desconformidade da situação de fato com um modelo ideal de atendimento à população de Fortaleza, apenas estabelece os percalços financeiros e legais a serem suplantados para fazer cumprir a lei e a constituição.

Daí, é preciso estabelecer uma solução viável a fim de equacionar o



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

problema estrutural acima identificado (inexistência/insuficiência de Residências Terapêutica no Município de Fortaleza), sendo bastante provável - conforme já estabelecido em doutrina - que as técnicas de solução de conflitos individuais não sejam efetivas para o casos que importem em interferência judicial em políticas públicas.

Assim, além da construção em si de casas abrigos, é preciso definir quais outras medidas são necessárias e viáveis, diante das circunstâncias materiais disponíveis, entendendo-se disponibilidade material não somente a existência de recursos financeiros para aquisição de imóveis, edificação de residência, ou mesmo aluguel e adaptação do edifício, mas também a existência de material humano e adequação dos equipamentos.

Em processos estruturais, em outros ritos de natureza semelhante, este juízo vem adotando procedimento para alcançar soluções de forma dialogal e cooperativa, pois decisões deste jaez devem sempre primar pelo maior benefício para comunidade com o menor custo possível, bem como é preciso conduzir o processo a uma solução factível e executável. Nesse ponto, correta a afirmação do Município contida em sua peça de fls. 66 no sentido de que *a gestão da política de saúde mental é tarefa complexa, com diversos níveis de decisão e de controle social. Requer nesse movimento a participação dos movimentos sociais, de usuários e de familiares.* De tal forma, que a solução definitiva deve ser realizada com cuidado e estudo prévio da necessidade do serviço.

Outrossim, conforme disposição expressa do Código de Processo Civil e a recomendação recente do CNJ⁴, temos que a solução conciliada é sempre melhor que a decisão imposta coercitivamente.

Não obstante tais observações, apesar do desejo de por em prática uma solução conciliada, parece-me que, no caso concreto, a situação de fato indica que é preciso caminhar para atos decisórios.

Explico!

O presente feito iniciou em 2009, ou seja, há doze anos, sem que a situação de fato tenha se modificado de forma significativa a ponto de dispensar a interferência do judiciário. Ao contrário, as vagas em residências terapêuticas no Município de Fortaleza continuam sendo insuficientes.

Mas só a ancianidade do feito não justifica, por si só, a dispensa de uma fase

⁴ Recomendação nº 100 do CNJ de 16 de junho de 2021: Art. 1º Recomendar aos magistrados com atuação nas demandas envolvendo o direito à saúde que priorizem, sempre que possível, a solução consensual da controvérsia, por meio do uso da negociação, da conciliação ou da mediação.

**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ**

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

conciliatória. O que efetivamente nos desanima em tal proceder é a existência de outro processo que envolveu política pública em saúde mental, sobre o qual o Município poderia ter incluído a implementação de Residências Terapêuticas como alternativa à internação hospitalar naquela solução conciliada e não o fez.

Além disso, já houve extrajudicialmente tentativa de acordo, ao qual o Município aderiu e anunciou a realização das residências terapêuticas, inclusive assinando Termo de Ajustamento de Conduta, onde estabeleceu cronograma para a efetivação das Residências Terapêuticas na cidade de Fortaleza. Naquela oportunidade, o Município se comprometeu em implementar uma Residência para cada Regional vinculada à Prefeitura Municipal de Fortaleza. Até o momento, tal termo de ajustamento de conduta não passou de uma declaração de boa vontade sem qualquer efetividade ou, melhor, sem qualquer efeito prático, pois o serviço continua insuficiente, quiçá, inexistente.

O certo é que os pacientes que sofrem de alguma moléstia mental consistem numa população extremamente desamparada, porque muitas vezes sequer suas famílias fala ou roga por eles. Em geral, os parentes próximos não possuem condições materiais, físicas e emocionais de arcar com o peso dos cuidados que essas pessoas exigem. Cabe ao Poder Público, mantendo a dignidade do ser humano como objetivo último de todas suas ações, oferecer abrigo e um mínimo de sustento e atenção a tais desvalidos. Infelizmente, depois de mais de dez anos de ajuizamento da presente demanda, após o transcurso do processo junto à 6ª Vara da Justiça Federal, cujo objeto, embora diferente da presente demanda, também dizia respeito à gama de serviços ofertados a tais pessoas, depois de um Termo de Ajustamento de Conduta e depois até mesmo de uma tutela provisória deferida nestes autos, ainda assim, a situação não evoluiu para melhor. Permanece estagnada, exigindo que o órgão legitimado que é o Ministério Público, recorra ao judiciário a fim de que a política de atendimento seja efetivada.

Todo esse cenário é indicativo que mais uma tentativa conciliada, ainda que adotada no âmbito de um processo judicial, está fadada ao insucesso ou, pelo menos, a render ensejo a novas procrastinações, o que não se admite.

Em suma, no caso específico dos autos, nos parece que toda a fase de diálogo e busca de soluções conciliadas já foram tentadas de forma infrutífera e que nos coloca na posição e na contingência de, desde logo, adotar medida de força em sentença condenatória.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

Além do que, ainda que a medida venha por meio de sentença, não abandonaremos de todo o diálogo e o consenso com outros órgãos. Isso porque o cumprimento de ordens que importam em decisões estruturais podem e devem ser realizada de forma escalonada, por etapas, a espancar em cada fase aquelas dificuldades apontadas pelo Município em sua peça de fls. 66 e com a participação e colaboração de outros entes envolvidos no tratamento de pacientes com transtornos mentais.

Nesse contexto, mesmo verificando a necessidade de medida coercitiva, não devemos deixar de lado o caráter estruturante da decisão e, nesse sentido, como ensina Felipe Barreto Marçal, *a medida estruturante pode – e deve – ser implementada de forma parcial-progressiva (passo a passo). Ou seja, profere-se uma “decisão-núcleo” estabelecendo alguns parâmetros para seu cumprimento e, posteriormente, são verificados os desdobramentos, sendo proferidas novas decisões – que confirmam, revogam ou adequam os comandos anteriores - “em cascata”. Busca-se uma implementação concreta e progressiva, “passo a passo”, com avanços e retrocessos, a fim de atingir-se um resultado ótimo, mas sem impedir reavaliações e replanejamento”*⁵

Voltando à necessidade de implementação de Residências Terapêuticas, devo assinalar, mais uma vez, que a política pública de âmbito nacional é indicativa de desinstitucionalização dos pacientes, tendo como marco legal a Lei 10.216/01.

As residências terapêuticas consistem em casas destinadas a pessoas com problemas mentais, que permaneceram internadas por longos períodos – entendendo-se como longa internação aquelas que perduraram por mais de dois anos - , e que, por algum motivo, não podem retornar ao convívio com suas respectivas famílias. A manutenção de tais equipamentos é realizada com as verbas anteriormente destinadas à manutenção dos leitos psiquiátricos. De tal forma que, a cada paciente abrigado em Residência Terapêutica, um leito de hospital psiquiátrico deixa de ser utilizado.

Nestes termos, a Portaria nº 106, de 11 de fevereiro de 2000, do Gabinete do Ministro, Ministério da Saúde:

Art. 1º - Criar os Serviços Residenciais Terapêuticos em Saúde Mental, no âmbito do Sistema Único de Saúde, para o atendimento ao portador de transtornos mentais. Parágrafo único - Entende-se como Serviços Residenciais Terapêuticos, moradias ou casas inseridas, preferencialmente, na comunidade, destinadas a cuidar dos portadores de transtornos

⁵ Marçal, Felipe Barreto. Processos Estruturantes. s/e, Editora JusPodivum, Salvador, 2021, páginas 156 e 157.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

mentais, egressos de internações psiquiátricas de longa permanência, que não possuam suporte social e laços familiares e, que viabilizem sua inserção social.

Art. 2º - Definir que os Serviços Residenciais Terapêuticos em Saúde Mental constituem uma modalidade assistencial substitutiva da internação psiquiátrica prolongada, de maneira que, a cada transferência de paciente do Hospital Especializado para o Serviço de Residência Terapêutica, deve-se reduzir ou descredenciar do SUS, igual nº de leitos naquele hospital, realocando o recurso da AIH correspondente para os tetos orçamentários do estado ou município que se responsabilizará pela assistência ao paciente e pela rede substitutiva de cuidados em saúde mental.

Art. 2º-A - Os SRT deverão acolher pessoas com internação de longa permanência, egressas de hospitais psiquiátricos e hospitais de custódia. Parágrafo único - Para fins desta Portaria, será considerada internação de longa permanência a internação de dois anos ou mais ininterruptos.

Art. 2º-B - Os SRT serão constituídos nas modalidades Tipo I e Tipo II, definidos pelas necessidades específicas de cuidado do morador, conforme descrito no Anexo I desta Portaria.

§ 1º - São definidos como SRT Tipo I as moradias destinadas a pessoas com transtorno mental em processo de desinstitucionalização, devendo acolher no máximo oito moradores.

§ 2º - São definidos como SRT Tipo II as modalidades de moradia destinadas às pessoas com transtorno mental e acentuado nível de dependência, especialmente em função do seu comprometimento físico, que necessitam de cuidados permanentes específicos, devendo acolher no máximo dez moradores.

§ 3º - Para fins de repasse de recursos financeiros, os Municípios deverão compor grupos de mínimo quatro moradores em cada tipo de SRT.

§ 4º - Os SRT tipo II deverão contar com equipe mínima composta por cuidadores de referência e profissional técnico de enfermagem, observando-se as diretrizes constantes do Anexo I desta Portaria.

§ 5º - As duas modalidades de SRT se mantem como unidades de moradia, inseridos na comunidade, devendo estar localizados fora dos limites de unidades hospitalares gerais ou especializadas, estando vinculados a rede pública de serviços de saúde.

Art. 3º - Definir que aos Serviços Residenciais Terapêuticos em Saúde Mental cabe:

- a) garantir assistência aos portadores de transtornos mentais com grave dependência institucional que não tenham possibilidade de desfrutar de inteira autonomia social e não possuam vínculos familiares e de moradia;
- b) atuar como unidade de suporte destinada, prioritariamente, aos portadores de transtornos mentais submetidos a tratamento psiquiátrico em regime hospitalar prolongado;
- c) promover a reinserção desta clientela à vida comunitária.

Art. 4º - Estabelecer que os Serviços Residenciais Terapêuticos em Saúde Mental deverão ter um Projeto Terapêutico baseado nos seguintes princípios e diretrizes: a) ser centrado nas necessidades dos usuários, visando à construção progressiva da sua autonomia nas atividades da vida cotidiana e à ampliação da inserção social; b) ter como objetivo central contemplar os princípios da reabilitação psicossocial, oferecendo ao usuário um amplo projeto de reintegração social, por meio de programas de alfabetização, de reinserção no trabalho, de mobilização de recursos comunitários, de autonomia para as atividades domésticas e pessoais e de estímulo à formação de associações de usuários, familiares e voluntários.

c) respeitar os direitos do usuário como cidadão e como sujeito em condição de desenvolver uma vida com qualidade e integrada ao ambiente comunitário.

Art. 5º - Estabelecer como normas e critérios para inclusão dos Serviços Residenciais Terapêuticos em Saúde Mental no SUS:

- a) serem exclusivamente de natureza pública;
- b) a critério do gestor local, poderão ser de natureza não governamental, sem fins lucrativos, devendo para isso ter Projetos Terapêuticos específicos, aprovados pela Coordenação Nacional de Saúde Mental;
- c) estarem integrados à rede de serviços do SUS, municipal, estadual ou por meio de consórcios intermunicipais, cabendo ao gestor local a responsabilidade de oferecer uma assistência integral a estes usuários, planejando as ações de saúde de forma articulada nos



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

diversos níveis de complexidade da rede assistencial;

d) estarem sob gestão preferencial do nível local e vinculados, tecnicamente, ao serviço ambulatorial especializado em saúde mental mais próximo;

e) a critério do Gestor municipal/estadual de saúde os Serviços Residenciais Terapêuticos poderão funcionar em parcerias com organizações não governamentais (ONGs) de saúde, ou de trabalhos sociais ou de pessoas físicas nos moldes das famílias de acolhimento, sempre supervisionadas por um serviço ambulatorial especializado em saúde mental.

Art. 6º - Definir que são características físico-funcionais dos Serviços Residenciais Terapêuticos em Saúde Mental:

6.1 apresentar estrutura física situada fora dos limites de unidades hospitalares gerais ou especializadas seguindo critérios estabelecidos pelos gestores municipais e estaduais;

6.2 existência de espaço físico que contemple de maneira mínima:

6.2.1 dimensões específicas compatíveis para abrigar um número de no máximo 8 (oito) usuários, acomodados na proporção de até 3 (três) por dormitório;

6.2.2 sala de estar com mobiliário adequado para o conforto e a boa comodidade dos usuários;

6.2.3 dormitórios devidamente equipados com cama e armário;

6.2.4 copa e cozinha para a execução das atividades domésticas com os equipamentos necessários (geladeira, fogão, filtros, armários etc.);

6.2.5 garantia de, no mínimo, três refeições diárias, café da manhã, almoço e jantar.

Art. 7º - Definir que os serviços ambulatoriais especializados em saúde mental, aos quais os Serviços Residenciais Terapêuticos estejam vinculados possuam equipe técnica que atuará na assistência e supervisão das atividades, constituída, no mínimo, pelos seguintes profissionais:

a) 1 (um) profissional de nível superior da área de saúde com formação, especialidade ou experiência na área de saúde mental;

b) 2 (dois) profissionais de nível médio com experiência e/ou capacitação específica em reabilitação psicossocial.

Art. 8º - Determinar que cabe ao gestor municipal/estadual do SUS identificar os usuários em condições de serem beneficiados por esta nova modalidade terapêutica, bem como instituir as medidas necessárias ao processo de transferência dos mesmos dos hospitais psiquiátricos para os Serviços Residenciais Terapêuticos em Saúde Mental.

Art. 9º - Priorizar, para a implantação dos Serviços Residenciais Terapêuticos em Saúde Mental, os municípios onde já existam outros serviços ambulatoriais de saúde mental de natureza substitutiva aos hospitais psiquiátricos, funcionando em consonância com os princípios da II Conferência Nacional de Saúde Mental e contemplados dentro de um plano de saúde mental, devidamente discutido e aprovado nas instâncias de gestão pública.

Art. 10 - Estabelecer que para a inclusão dos Serviços Residenciais Terapêuticos em Saúde Mental no Cadastro do SUS, deverão ser cumpridas as normas gerais que vigoram para cadastramento no Sistema Único de Saúde e a apresentação de documentação comprobatória aprovada pelas Comissões Intergestores Bipartite. Art. 11 - Determinar o encaminhamento por parte das Secretarias Estaduais e Municipais, ao Ministério da Saúde - Secretaria de Políticas de Saúde - Área Técnica da Saúde Mental, a relação dos Serviços Residenciais Terapêuticos em Saúde Mental cadastrados no estado, bem como a referência do serviço ambulatorial e a equipe técnica aos quais estejam vinculados, acompanhado das FCA - Fichas de Cadastro Ambulatorial e a atualização da FCH - Ficha de Cadastro Hospitalar - com a redução do número de leitos psiquiátricos, conforme art. 2º desta portaria.

Art. 12 - Definir que as Secretarias Estaduais e Secretarias Municipais de Saúde, com apoio técnico do Ministério da Saúde, deverão estabelecer rotinas de acompanhamento, supervisão, controle e avaliação para a garantia do funcionamento com qualidade dos Serviços Residenciais Terapêuticos em Saúde Mental.

Art. 13 - Determinar que as Secretarias de Assistência à Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde e a Secretaria Executiva, no prazo de 30 (trinta) dias, mediante ato conjunto, regulamentem os procedimentos assistenciais dos Serviços Residenciais Terapêuticos em Saúde Mental.

Art. 14 - Definir que cabe aos gestores de saúde do SUS emitir normas complementares



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

que visem a estimular as políticas de intercâmbio e cooperação com outras áreas de governo, Ministério Público, Organizações Não Governamentais, no sentido de ampliar a oferta de ações e de serviços voltados para a assistência aos portadores de transtornos mentais, tais como: desinterdição jurídica e social, bolsa-salário ou outra forma de benefício pecuniário, inserção no mercado de trabalho.

Do exposto, resta indubitosa a necessidade de instalação do equipamento pleiteado na peça inaugural, como forma de garantir a dignidade no atendimento dos pacientes portadores de doenças mentais, necessidade esta já reconhecida e estabelecida na legislação federal, bem como indubitosa a obrigação do Município para instalar tais equipamentos, ainda que sob financiamento e apoio técnico de outros entes públicos.

DISPOSITIVO:

Ante o exposto e por tudo mais que dos autos consta, JULGO PROCEDENTE a presente Ação Civil Pública e, em consequência, CONDENO O MUNICÍPIO DE FORTALEZA:

1) a apresentar, no prazo de seis meses, relatório informando o número de vagas já existentes em residências terapêuticas e a perspectiva de extinção de leitos hospitalares para atendimento dos pacientes portadores de doenças mentais, com aferição da necessidade de vagas suplementares de acordo com a demanda de cada Secretaria Regional;

2) a apresentar programa de implementação de residências terapêuticas em cada uma das secretarias regionais da cidade de Fortaleza, nele incluído e informada a fonte de custeio e contemplando os recursos humanos para funcionamento devido de cada Residência. O programa em referência será submetido à apreciação do órgão autor e, se for o caso, quando do cumprimento de sentença a outras entidades envolvidas com o atendimento de pacientes com transtornos mentais;

3) a implementar e entregar à população de Fortaleza Residências Terapêuticas junto a cada uma das Secretarias Regionais atreladas à Prefeitura Municipal, conforme pleito inicial e de acordo com o estudo referido nos itens supra, no prazo de um ano após a apresentação do programa supra referido.

Fixo pena de multa diária no valor de R\$1.000,00 (mil reais) para o caso de eventual não cumprimento das obrigações de fazer citadas, limitado a cento e vinte dias, quando a parte autora poderá requerer a elevação da multa ou conversão em perdas e danos,

**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ**

Comarca de Fortaleza

9ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690, Fone: (85) 3492 8000, Fortaleza-CE - E-mail: for09fp@tjce.jus.br

podendo constituir ato atentatório ao exercício da jurisdição e, sem prejuízo de sanções criminais, cíveis e processuais cabíveis, ser aplicada multa a ser paga pelo responsável direto por seu descumprimento conforme autoriza o artigo 77, § 2º do CPC/2015.

Sem condenação em custas processuais ou honorários advocatícios, por força do art. 17 da Lei 7.347/85.

Publique-se. Registre-se. Intime-se.

Fortaleza/CE, 28 de junho de 2021.

Lia Sammia Souza Moreira
Juíza de Direito