

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5014062-88.2012.404.0000/PR

RELATOR : LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE

AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

AGRAVADO : ESTADO DO PARANÁ

: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

MPF : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL.

IMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇO DE RESIDÊNCIAS TERAPÊUTICAS. AUXÍLIO REABILITAÇÃO PSICO-SOCIAL. EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DO PARANÁ. PORTADORES DE DOENÇA MENTAL. UNIÃO. POLO PASSIVO. INSERÇÃO NO POLO ATIVO. IMPOSSIBILIDADE.

1. A hipótese de chamamento ao processo prevista no art. 77, III, do CPC é típica de obrigações solidárias de pagar quantia. Tratando-se de hipótese excepcional de formação de litisconsórcio passivo facultativo, promovida pelo demandado, não se admite interpretação extensiva para alcançar prestação de entrega de coisa certa.

2. A responsabilidade pela adoção de providências para que os detentos do sistema prisional do Estado regressem ao convívio social compete ao Estado, mas a União possui o dever de não só fiscalizar como de fomentar a implantação que beneficiará parcela de cidadãos abandonados no sistema carcerário e em sofrimento.

3. A materialização do serviço de obrigação do Estado do Paraná não retira o dever do ente federal no seu financiamento, na sua necessária execução, viabilizando, desse modo, a sua manutenção no polo passivo da ação.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, *dar provimento ao agravo de instrumento*, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 30 de outubro de 2012.

Desembargador Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela Defensoria Pública da União, com pedido de efeito suspensivo, contra decisão proferida pelo Juízo da 1ª Vara Federal de Curitiba que, em sede de embargos de declaração, admitiu a União no polo ativo da ação civil pública, excluindo-a do polo passivo, ao adotar a tese de que caberia a materialização do serviço demandado apenas pelo Estado do Paraná.

A análise do pedido de efeito suspensivo ao agravo foi postergada para o momento posterior à resposta da contraparte e ao parecer do MPF.

O MPF, em seu parecer, opinou pelo provimento do agravo de instrumento, bem como pela necessidade de intimação do estado do Paraná.

Com contrarrazões da União.

É o relatório.

VOTO

Adoto como razões de decidir o parecer do MPF, lavrado pelo Procurador Geral da República, Humberto Jacques de Medeiros, que enfrentou a questão com maestria:

O debate oferecido pela Defensoria Pública da União envolve decisão singular que após legitimar a presença da União no polo passivo realizou em sede de embargos de declaração a passagem do ente federal para o polo ativo da ação civil pública originária que objetiva assegurar o direito à saúde e a proteção de portadores de doença mental egressos do sistema prisional do Estado do Paraná.

Eis os fundamentos da primeira decisão e da posterior decisão cuja alteração se ataca no presente agravo:

'a) Da legitimidade passiva da União Federal

Rejeito a alegação de ilegitimidade passiva argüida pela União Federal pois há responsabilidade solidária dos réus. A Constituição Federal dispõe em seu art. 196 que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Em seu art. 198, caput e §1º, dispõe que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da Seguridade Social, da União, dos Estados e dos Municípios, além de outras fontes. A unicidade das ações e serviços públicos de saúde está assentada, pois, no art. 198 da Constituição, com responsabilidade solidária da União, Estados e Municípios.

Portanto, a responsabilidade solidária dos réus decorre do próprio texto constitucional. A Lei nº 8.080/90, que institui o Sistema Único de Saúde, prevê que as ações e serviços públicos de saúde que integram o SUS são desenvolvidas de acordo com as diretrizes do art. 198 da Constituição, obedecendo, ainda, dentre outros, o princípio da conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação dos serviços de assistência à saúde da população (art. 7º, inciso XI).

Nesse sentido, a jurisprudência do e. TRF/4:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. FORNECIMENTO DE CIRURGIA. ENTES POLÍTICOS - RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. TUTELA ANTECIPADA - IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO. 1. A união, Estados-Membros e Municípios têm legitimidade passiva e responsabilidade solidária nas causas que versam sobre fornecimento de medicamentos. 2. A jurisprudência da Turma é firme no sentido de que, em se tratando de fornecimento de medicamentos e realização de cirurgias, existe solidariedade entre os entes da Federação, mas não litisconsórcio necessário. Escolhendo a parte litigar contra os três entes, não há como excluir a união do processo. 3. Para fazer jus à realização de cirurgia pelo sus paga pelos entes políticos, deve a parte autora comprovar a sua atual necessidade e ser aquele procedimento requerido insubstituível por outro. 4. Para a concessão de tutela antecipada, há que se comprovar a conjugação dos legais pressupostos, mormente quando o pedido se refere a realização de cirurgia, pedido de caráter eminentemente satisfativo. (TRF4, AC 5004414-49.2011.404.7104, Terceira Turma, Relatora p/ Acórdão Maria Lúcia Luz Leiria, D.E. 25/11/2011).'(Evento 30, Declim1, origem).

'1. Quanto aos embargos de declaração do evento 36, admito a inclusão da União no pólo ativo da ação, acolhendo os fundamentos por ela invocados, no sentido de que cabe ao Estado do Paraná a materialização do serviço demandado nesta ação.

Entretanto, deixo de remeter o processo ao Supremo Tribunal Federal por entender inexistente o conflito federativo de que trata o art. 102, f, da Constituição Federal, assim entendido como indevida ingerência da União Federal na autonomia administrativa e financeira de Estado-Membro e/ou lesão ao pacto federativo, uma vez que a medida pretendida nesta ação não influirá na competência de auto-organização do Estado do Paraná.

Segundo a jurisprudência da Corte Maior, a regra de competência acima referida (art. 102, f) confere ao Supremo Tribunal Federal a posição eminente de Tribunal da Federação, atribuindo a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades federadas (RTJ 133/1059-1062).

Cabe ao Supremo Tribunal Federal, portanto, a apreciação de questões que coloquem o Estado e a União em posições antagônicas, no que se refere aos limites e condições para o cumprimento do princípio do pacto federativo, não sendo este o caso ora em apreço.

2. Intimem-se, com urgência.

3. Decorrido o prazo recursal, retifique-se a autuação do feito, excluindo a União do pólo passivo e incluindo-a no pólo ativo.

4. Após, cumpra-se integralmente a decisão do evento 30.'

(Evento 45, desp1, após interposição pela União de embargos de declaração pela ausência de enfrentamento de pedido sucessivo; grifou-se).

10. *A decisão agravada merece reforma.*

11. *O artigo 196 da Constituição Federal de 1988 dispõe que:*

'A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação'.

12. *A previsão legal de que o fomento e a implantação de políticas públicas de saúde, em serviço público essencial ao cidadão, com atribuição solidária da União, dos Estados e dos Municípios, não possui, necessariamente, reflexos em âmbito processual, nas demandas envolvendo tal direito.*

13. *Os entes da federação tem responsabilidade solidária nas questões atinentes à saúde, em assistência social, sendo, portanto, devedores solidários da prestação que se busca na via judicial.*

14. *Em análise do instituto da solidariedade passiva, verifica-se que é facultado ao credor a busca da satisfação da obrigação/da prestação de qualquer um ou de todos os devedores.*

15. *O autor é livre para escolher contra qual dos codevedores solidários litigar. E a Defensoria Pública da União, autora da ação civil pública originária, realizou a escolha como demandados, da União e do Estado do Paraná.*

16. *Em casos de saúde, nos quais o debate circunda o dever estatal de proporcionar o serviço à população, já se pacificou o entendimento de que a solidariedade dos entes federados em sua prestação não repercute na formação de litisconsórcio passivo necessário quando demandados em juízo. Nesse sentido:*

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. AÇÃO MOVIDA CONTRA ESTADO. CHAMAMENTO DA UNIÃO AO PROCESSO. CPC, ART. 77, III. INVIABILIDADE.

1. *A hipótese de chamamento ao processo prevista no art. 77, III, do CPC é típica de obrigações solidárias de pagar quantia. Tratando-se de hipótese excepcional de formação de litisconsórcio passivo facultativo, promovida pelo demandado, não se admite interpretação extensiva para alcançar prestação de entrega de coisa certa.*

2. *O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 607.381/SC, de relatoria do Min. Luiz Fux, concluiu que 'o chamamento ao processo da União pelo Estado de Santa Catarina revela-se medida meramente protelatória que não traz nenhuma utilidade ao processo, além de atrasar a resolução do feito, revelando-se meio inconstitucional para evitar o acesso aos remédios necessários para o restabelecimento da saúde da recorrida'.*

3. *Recurso especial não provido.*

(REsp 1150283/SC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/02/2012, DJe 16/02/2012).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES

FEDERATIVOS. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA UNIÃO. REPERCUSSÃO GERAL DECLARADA PELO STF. SOBRESTAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO MOVIDA CONTRA ESTADO. CHAMAMENTO DA UNIÃO AO PROCESSO. CPC, ART. 77, III. INVIABILIDADE.

1. O funcionamento do Sistema Único de Saúde - SUS é de responsabilidade solidária da União, Estados-membros e Municípios, de modo que qualquer destas entidades tem legitimidade ad causam para figurar no pólo passivo de demanda que objetiva a garantia do acesso à medicação para pessoas desprovidas de recursos financeiros. Precedentes do STJ

2. Conforme decidido pela Corte Especial, o reconhecimento, pelo STF, da repercussão geral não constitui hipótese de sobrestamento de recurso que tramita no STJ, mas de eventual Recurso Extraordinário a ser interposto.

3. O chamamento ao processo previsto no art. 77, III, do CPC é típico de obrigações solidárias de pagar quantia. Trata-se de excepcional formação de litisconsórcio passivo facultativo, promovida pelo demandado, que não comporta interpretação extensiva para alcançar prestação de entrega de coisa certa, cuja satisfação efetiva inadmite divisão.

4. Agravo Regimental não provido.

(STJ, AGRESP 1009622/SC, 2ª Turma, Relator Ministro Herman Benjamin, DJE de 14.09.2010).

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. RECEBIMENTO DE MEDICAMENTOS. ENTES POLÍTICOS - RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO.

A União, Estados-Membros e Municípios têm legitimidade passiva e responsabilidade solidária nas causas que versam sobre fornecimento de medicamentos. A jurisprudência da Turma é firme no sentido de que, em se tratando de fornecimento de medicamentos, existe solidariedade entre os entes da Federação, mas não litisconsórcio necessário. Escolhendo a parte, contudo, litigar somente contra um dos entes, não há como obrigar ao chamamento ao processo.

(AC 50004043220114047210, MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, TRF4 - TERCEIRA TURMA, D.E. 22/06/2011).

17. Cumpre referir que a demanda originária visa assegurar o direito à saúde e a devida proteção aos portadores de doença mental egressos do sistema prisional do Estado, que possui administração e custeio atribuídos aos Estados da Federação e à União.

18. A Lei n.º 7.210/84, que institui a Lei de Execução Penal, define nos seguintes ordenamentos citados pela agravante:

CAPÍTULO VI

Dos Departamentos Penitenciários

SEÇÃO I

Do Departamento Penitenciário Nacional

Art. 71. O Departamento Penitenciário Nacional, subordinado ao Ministério da Justiça, é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

Art. 72. São atribuições do Departamento Penitenciário Nacional:

I - acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional;

II - inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais;

III - assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos nesta Lei;

IV - colaborar com as Unidades Federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais;

V - colaborar com as Unidades Federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado;

VI - estabelecer, mediante convênios com as unidades federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade aplicadas pela justiça de outra unidade federativa, em especial para presos sujeitos a regime disciplinar.

Parágrafo único. Incumbem também ao Departamento a coordenação e supervisão dos estabelecimentos penais e de internamento federais.

SEÇÃO II

Do Departamento Penitenciário Local

Art. 73. A legislação local poderá criar Departamento Penitenciário ou órgão similar, com as atribuições que estabelecer.

Art. 74. O Departamento Penitenciário local, ou órgão similar, tem por finalidade supervisionar e coordenar os estabelecimentos penais da Unidade da Federação a que pertencer.

CAPÍTULO II

Da Penitenciária

Art. 87. A penitenciária destina-se ao condenado à pena de reclusão, em regime fechado.

Parágrafo único. A União Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios poderão construir Penitenciárias destinadas, exclusivamente, aos presos provisórios e condenados que estejam em regime fechado, sujeitos ao regime disciplinar diferenciado, nos termos do art. 52 desta Lei.

19. Desse modo, a responsabilidade pela adoção de providências para que os detentos do sistema prisional do Estado regressem ao convívio social compete ao Estado, mas a União possui o dever de não só fiscalizar como de fomentar a implantação que beneficiará parcela de cidadãos abandonados no sistema carcerário e em sofrimento.

20. Financiar agrega conhecer e não se irresponsabilizar por projeto de cunho social em prestação de saúde tão necessária aos egressos de sistema carcerário afetados por doenças mentais.

21. A verba oriunda da Saúde, com inserção do Sistema Único de Saúde, oferece os preceitos que cunham a prestação fornecida em serviço de residências terapêuticas.

22. O valor repassado ao gestor estadual apenas demonstra o comprometimento que deverá ostentar a União na implantação do serviço necessário aos egressos do sistema carcerário portadores de doenças mentais, em abandono familiar, em abandono do Estado, os quais, necessitam, sim, de prestações em saúde - médica, psicológica e assistencial.

23. *O serviço público que se almeja é de responsabilidade dos entes da federação, não podendo a União alçar do polo passivo para o polo ativo da presente demanda originária, como se o direito da prestação de saúde e devido auxílio para cidadãos sofredores de moléstia mental e egressos do sistema carcerário refugisse do seu âmbito de gestão.*

24. *Há pedido inserido na inicial da ação civil pública originária que busca a condenação da União no cumprimento da prestação esquecida. Como tal condenação apenas se firmará perante o juízo de 1ª instância após o regular processamento da demanda, esse proferimento, sim, é que refoge da Corte Regional, para evitar-se supressão de instâncias. Não é o caso dos autos do presente agravo de instrumento em que a Defensoria Pública busca firmar somente a sua eleita escolha de demandar em desfavor da União.*

25. *No presente momento, as ponderações da Defensoria Pública da União, suficientes para a interposição da demanda coletiva em desfavor da União, abrigam a permanência do ente federal no polo passivo, pois, a materialização do serviço de obrigação do Estado do Paraná não retira o dever do ente federal no seu financiamento, na sua necessária execução.*

26. *Por fim, cabe sublinhar que recente decisão da 4ª Turma Regional abriga a reinserção solicitada pela agravante.*

ADMINISTRATIVO. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. UNIÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO.

1. A União, Estados-Membros e Municípios têm legitimidade passiva e responsabilidade solidária nas causas que versam sobre o sistema único de saúde.

2. A solidariedade não induz litisconsórcio passivo necessário, mas facultativo, cabendo à parte autora a escolha daquele contra quem deseja litigar, sem obrigatoriedade de inclusão dos demais. Se a parte escolhe litigar somente contra um ou dois dos entes federados, não há a obrigatoriedade de inclusão dos demais. (TRF4, Agravo de Instrumento n.º 5011951-34.2012.404.0000/PR, 4ª Turma, Rel. Desembargador Federal Luís Alberto D Azevedo Aurvalle, DJ 02/10/2012).

Quanto à ausência de intimação do Estado do Paraná com razão o MPF, no entanto, entendo suprida, uma vez que o referido estado também apresentou agravo de instrumento (5014375-49.2012.404.0000) da decisão ora objurgada será julgado na mesma sessão, não havendo prejuízo a ser sanado.

Ante o exposto, voto por dar provimento ao agravo de instrumento.

É o voto.

Desembargador Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle
Relator

Documento eletrônico assinado por **Desembargador Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **5412897v2** e, se solicitado, do código CRC **36CB53DD**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle

Data e Hora: 31/10/2012 13:06