



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
21ª Câmara Cível

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5092984-10.2020.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Atos Administrativos

AGRAVANTE: MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

DESPACHO/DECISÃO

Recebido em sede de plantão judicial no recesso forense.

Trata-se de agravo de instrumento interposto MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, nos autos da ação civil pública movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, em face da decisão que deferiu a tutela de urgência.

Opostos embargos de declaração, restaram acolhidos para “*fixar multa diária por descumprimento no valor de R\$ 1.000,00, cujo termo inicial será o término do prazo para cumprimento da medida liminar concedida.*” (EVENTO 17 do processo de origem)

Em suas razões, defende que não se trata de fechamento de unidades que atendessem adequadamente as necessidades da população assistida. Ao contrário, já eram unidades que padeciam de deficiências visíveis, seja do ponto de vista estrutural, seja na composição das equipes e da disponibilidade de serviços de saúde. Ainda, que as unidades de saúde fechadas dispunham de espaço físico reduzido e em precárias condições de conservação, inclusive com o comprometimento de suas condições de salubridade para o funcionamento de serviços de saúde, funcionando com equipes reduzidos, com constante dificuldade de compô-las, em especial com médicos. Assim, enfatiza que nenhuma das unidades atendiam às condições sanitárias exigidas para o funcionamento de uma unidade de saúde. Assevera que a decisão do Juízo *a quo*, além de inexecutável nas condições presentes e no tempo pretendido, pois implicaria a necessidade de mobilização

5092984-10.2020.8.21.7000

20000490409.V29



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
21ª Câmara Cível

de recursos humanos e materiais já removidos e alocados em outros serviços; implicaria em prejuízo à população assistida que, conforme exposto, receberia piores cuidados e atenção a sua saúde. Nesse sentido, entende que a manutenção dessa decisão implica em dano reverso, seja em relação à inviabilidade de atender ao tempo deferido (72 horas), seja no impacto financeiro para mobilizar recursos humanos e materiais, assim como prejuízo à população assistida. Tece considerações acerca da impossibilidade do Judiciário invadir o mérito administrativo, pontuando a necessidade de observância das consequências práticas de suas decisões, forte na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, conforme redação dada pela Lei nº 13.655/2018. Salienta ser exíguo o prazo deferido para cumprimento da tutela de urgência, sendo notório que se trata de medida materialmente impossível, uma vez que significa colocar em funcionamento 4 Unidades de Saúde que dependem da alocação de profissionais de saúde, materiais e equipamentos que já foram remanejados e isso em tempos da famigerada pandemia do COVID-19. Pugna pelo provimento recursal para que seja revogada a antecipação de tutela deferida ou, sucessivamente, seja deferido prazo razoável, compatível com a necessidade de realocar pessoas, materiais e equipamentos capazes de dar condições mínimas de funcionamento dos serviços.

É o relato.

Sem adentrar profundamente na questão - até porque o exame do pedido de concessão de efeito suspensivo não comporta maiores digressões - entendo que a pretensão do agravante, de suspensão dos efeitos da decisão, não há de ser acolhida, ao menos neste momento processual.

Cumpra salientar, preliminarmente, que para obter efeito suspensivo cabe à parte demonstrar, objetiva e cumulativamente, a probabilidade de provimento do recurso interposto e a possibilidade imediata de risco de dano grave, cuja reparação seja difícil ou impossível, nos precisos termos do art. 995, parágrafo único, do Código de Processo Civil:

Art. 995. Os recursos não impedem a eficácia da decisão, salvo disposição legal ou decisão judicial em sentido diverso.

Parágrafo único. A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
21ª Câmara Cível

No caso dos autos, em sede de cognição sumária, ausente probabilidade de provimento recursal, mormente diante da inexistência de conjunto probatório a amparar as teses do ente público municipal quanto à regularidade e possibilidade dos serviços de saúde a serem absorvidos pelos postos de saúde já existentes, em detrimento do fechamento das unidades de saúde procedidas em 07/12/2020. Em suma, nada está demonstrado.

Por outro lado, nos termos do artigo 196 da Constituição Federal, a saúde é direito de todos e dever do Estado, sendo assegurado o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde.

Compete ao Poder Público, independentemente da esfera institucional a que pertença, a responsabilidade de cuidar do sistema de saúde posto à disposição da população.

Neste momento, havendo-se de sopesar, fundamentalmente, a opção pelo mal menor, indubitavelmente reconhece-se-o como o fato de o ente público arcar com os custos de reabertura dos postos de saúde que estavam até 07/12/2020 em pleno funcionamento em suas regiões. O mal maior é a piora no serviço público de saúde, sobretudo no atual contexto de pandemia de coronavírus por que a sociedade está passando.

Consoante o caderno processual da origem, depreende-se que o Ministério Público, por meio de sua Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos de Porto Alegre, vem acompanhando a regularidade dos serviços prestados pelos postos de saúde básica da municipalidade, fiscalizando e requerendo providências de cunho estrutural, sanitário e de recursos humanos com o fito de manter a continuidade do serviço público, muitas destas exitosas no decorrer do tempo, com a melhoria e, sobretudo, permanência do serviço público prestado à população.

Em que pese não se desconheça que o Poder Judiciário não se deva imiscuir, regra geral, no mérito administrativo das decisões, sobretudo na gestão dos recursos públicos, deixando a critério da conveniência e oportunidade da administração as decisões de gestão, deve, por outro lado, interceder quando instado a dizer relativamente a lesões ou ameaças de lesões a direitos fundamentais, como, no caso a saúde pública.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
21ª Câmara Cível

In casu, embora o enfático acompanhamento ministerial da situação dos postos de saúde municipais, não houve o atendimento pelo agravante do dever de consulta às comunidades locais das unidades a respeito do encerramento das atividades.

Em verdade, houve o fechamento abrupto de postos de saúde situados em locais de vulnerabilidade social no apagar das luzes do conturbado ano de 2020, mormente na esfera saúde pública.

Nesse sentido, a recentíssima resposta da Secretaria Municipal de Saúde aos diversos ofícios do Ministério Público frente aos rumores de fechamento das unidades de saúde, na qual restou afirmado pelo agravante que não havia perspectiva de encerramento de dois dos quatro postos de saúde objeto da lide:



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
DIRETORIA-GERAL DE ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE - SMS
DESPACHO

A ASSEJUR-SMS

Informamos que, no momento, não há perspectiva de fechamento iminente das Unidades Elizabeth, Jenor Jarros e Asa Branca.

Outrossim, afirmamos que a Unidade Nova Gleba nunca teve previsão de fechamento.

A disposição para esclarecimentos adicionais,



Documento assinado eletronicamente por **Diane Moreira do Nascimento, Diretor(a)-Geral**, em 21/10/2020, às 10:00, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.

Ainda, as numerosas notícias veiculadas em jornais gaúchos não se tratam de meros boatos, como sufragado pelo agravante em suas razões recursais, mas de comprovação cabal de que as comunidades locais não restaram alertadas de forma eficiente acerca do



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
21ª Câmara Cível

encerramento dos postos de saúde, o que gerou aglomeração e tumulto em frente às unidades de saúde no dia 07/12/2020, gize-se, em plena pandemia em que, consabido, o distanciamento social resta cogente.

Nessa moldura, não é crível que às vésperas da troca de gestão da máquina pública municipal não se pudesse aguardar para eventual encerramento das atividades dos postos de saúde.

O que se extrai, aliás, é que o mesmo ente que aponta as alegadas carências físicas e humanas nos referidos postos é quem assim o causou ou permitiu por ineficiência em conservar as unidades. Logo, se de alguma forma ainda funcionavam os postos de saúde em questão, relegados ao abandono pelo que vem alegado nos autos pelo próprio responsável em mantê-los, é razoável que em menos de um mês da assunção da nova administração fosse o problema assumido pelos novos gestores.

Em suma, a análise acerca da situação, a esta altura, poderia e deveria ser repassada à nova administração, exurgindo falta de razoabilidade na medida tomada pela Prefeitura de Porto Alegre.

Releva-se, por oportuno, que embora porventura as unidades que absorveram, em tese, o público dos postos de saúde fechados possam assim acolher a população, a realidade conhecida é que a centralização é sempre prejudicial à população. E não se tem dúvida que a medida prejudicou a população, já desde o desmantelamento dos quatro postos, pela própria ineficiência da administração pública municipal.

Demais, cumpre prestigiar a bem lançada decisão agravada, de lavra do Juiz de Direito Murilo Magalhães Castro Filho, eis que sopesa o direito à efetivação participação da comunidade nas decisões sanitárias, *verbis*:

[...]

Nesse intuito, inclusive, sinal-se a instituição de Comitê Municipal de Territorialização da Saúde por meio da Instrução Normativa nº 14/2020, responsável pela definição e atualização das áreas de atuação das Unidades de Saúde da Atenção Primária à Saúde no Município de Porto Alegre. E inexistem evidências, ao menos neste momento processual, de que tal Comitê tenha sido instado a se manifestar acerca dos fechamentos das Unidades de Saúde objeto desta demanda.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
21ª Câmara Cível

Além disso, no que toca à participação da comunidade nas decisões sanitárias, verifico que a expressa previsão constante do artigo 198, inciso III da Constituição Federal, que assim dispõe:

"Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

III - participação da comunidade"

E tal participação da comunidade também foi prevista pelo legislador federal na Lei nº 8.080/90, que assim disciplina:

"Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

(...)

VIII - participação da comunidade"

*Sublinho, por oportuno, que tanto a previsão constitucional quanto a legislativa federal mencionam em "participação" da comunidade, o que, a meu sentir, **não se resume a mera comunicação e divulgação de decisões já tomadas** - como assinalado no documento remetido pela Secretaria Municipal de Saúde à Promotoria de Justiça (Evento 1, OUT30, Página 38) - **sem oportunidade de efetiva discussão e oitiva dos representantes das comunidades atingidas**, ou mesmo **comunicação prévia acerca da data dos fechamentos das Unidades de Saúde**, em respeito, para dizer o mínimo, àqueles que já possuíam consultas agendadas.*

*Nesse norte, o fechamento de Unidades de Saúde, para além da análise quanto a sua legalidade em face de eventual ausência de apresentação de controle social e da oitiva da comunidade interessada, **redunda em enorme prejuízo à população atingida**, especialmente no atual contexto de pandemia.*



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
21ª Câmara Cível

A evidência da situação atualmente experimentada por todos nós é de que existe a necessidade de ampliação do acesso ao serviço de saúde, não podendo ser concebido o seu enxugamento ainda maior, que culminará, consequência lógica, na procura de outras Unidades de Saúde sem evidências concretas da viabilidade de absorção dos atendimentos e, mais, com que qualidade.
(Grifei)

Nessa perspectiva, quando provocado, como neste caso, cabe ao Poder Judiciário o controle da legalidade do ato emanado da administração pública, ainda que ela tenha atuado legitimamente dentro da sua esfera privativa do mérito administrativo, não restando; todavia, sustentável a decisão administrativa realizada de forma abrupta e sem quaisquer estudos de viabilidade, controle social e participação da sociedade.

Ora, caso efetivamente existentes elementos probatórios a atestar a necessidade de fechamento da unidades de saúde, por exemplo, por questões sanitárias, fruto da ineficiência da administração pública, repita-se, o Município de Porto Alegre teria colacionado ao feito quando do pedido de reconsideração na origem, bem como do presente agravo de instrumento; não o fez, entretanto. Nada demonstra, apenas alega.

Há tão somente provas unilaterais, como o despacho da Diretoria-Geral de Atenção Primária à Saúde (evento número 23, outros 2), com afirmações também desprovidas de lastro probatório. Sequer constam dos autos fotos dos postos de saúde fechados a fim de denotar, v.g., as alegadas condições precárias para prosseguimento de suas atividades.

De outro lado, o Ministério Público colaciona ao feito diversos dados a demonstrar que, embora com dificuldades estruturais ou de recursos humanos, todos os postos de saúde encerrados no início do mês de dezembro continuavam a prestar serviços à comunidade em larga escala.

Veja-se, a respeito, as informações prestadas pelo Conselho Municipal de Saúde (evento nº 1, outros 3), que demonstram contrariedade ao encerramento dos postos de saúde que a administração pública vem perfectibilizando através de sua gestão:

Reiteramos o posicionamento do Plenário de 2019, contrário ao fechamento de unidades de Saúde, frente ao anúncio da gestão, essa estratégia vai na contramão dos princípios de descentralização e equidade na medida de que essas populações cobertas por equipes de saúde da família se caracterizam por serem vulnerabilizadas, pela violação de direitos básicos como acesso à água,

5092984-10.2020.8.21.7000

20000490409.V29



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
21ª Câmara Cível

*saneamento básico, habitação, transporte, escolaridade e desemprego e/ou vínculos informais, **nessa medida a presença de uma Unidade de Saúde altera diretamente de forma equitativa essa assimetria dos determinantes em saúde.***

Consideramos tais decisões autoritárias e denunciemos que não estão a serviço do interesse público, ao contrário demonstra-se desconectadas com das necessidades dos territórios. Nessa esteira como ato deliberado e intencional, essa ação tem intensificado barreiras de acesso adicionais, às já apontadas considerando a baixa cobertura de saúde da família na cidade e a existência de vazios assistenciais, sendo assim essa escolha reafirma o desrespeito às decisões do controle social e das próprias metas do Plano Municipal de Saúde.

Ratificamos que essas medidas ganham maior impacto frente ao cenário atual da Pandemia e da crise sanitária vivida, que no caso do município agravam-se aos efeitos do desmonte da rede de Atenção Básica, referente as escolhas que a gestão municipal vem implementando de troca de equipes de unidades que passam a ser assumidas por entidades privadas, e tem gerado efeitos nefastos na continuidade, vínculo e responsabilidade e qualidade do atendimento clínico-sanitário. Rogamos que seja vedado quaisquer fechamentos de Unidades de Saúde e tomadas as devidas providências para a responsabilização desses atos administrativos eivados de ilegalidade. (Grifei)

Nítida, pois, a divergência não apenas da população, como das instituições acerca das decisões administrativas *sub judice*, ao que restou denominado pelo Conselho Municipal de Saúde, com acerto, de "desmonte da rede de Atenção Básica".

Embora possível discorrer ainda mais sobre o amplo acervo probatório colacionado pelo Ministério Público, neste momento processual e, especialmente, em sede de plantão judicial em recesso forense, com considerável volume de trabalho urgente, vejo como suficientes as razões ora tecidas para manutenção da decisão agravada.

Por derradeiro, pois, cumpre apenas enfatizar que restam desacolhidos o pedido principal e também sucessivo, eis que ausente qualquer justificativa plausível para alargamento do prazo dado pelo Juízo *a quo* para reabertura dos postos de saúde, bem como dos estudos a serem apresentados, eis que as unidades de saúde, até início de dezembro, vinham prestando seus serviços, ainda que com escassez de recursos.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
21ª Câmara Cível

Demais, se realmente houve estudo de viabilidade para realocamento de atendimentos nos postos de saúde próximos, estes já poderiam ter sido apresentados.

A gravidade da situação tratada nos autos exige agilidade, não apenas do Judiciário, por meio de plantão judicial, do Ministério Público, com amplo espectro de diligências no acompanhamento das unidade de saúde, como do Município de Porto Alegre, a fim de assegurar o restabelecimento dos postos de saúde que atendem comunidades de notória vulnerabilidade social, fechados de inopino.

Nesta esteira, o que releva salientar neste momento é a falta de substrato consistente ao deferimento *in limine* do pedido de suspensão da decisão hostilizada, porquanto não vislumbrados os pressupostos para a concessão da tutela de urgência, conforme estipula o referido dispositivo do Diploma Processual Civil.

Por todo o exposto, não sensibilizam as razões apresentadas pela Prefeitura de Porto Alegre que deve, de pronto, pelo menos restabelecer os serviços tais como se encontravam, cuidando para não mais desmantelá-lo até que a nova administração municipal assuma nos próximos dias e resolva a questão de acordo com seus critérios.

Registre-se, finalmente, e por oportuno, que a eventual renitência em não cumprir a ordem, fazendo acumular valor relativo à multa já imposta pelo descumprimento, em pleno prejuízo deliberado ao erário público, pode, em tese, ensejar averiguação acerca da probidade administrativa na conduta dos envolvidos.

Destarte, INDEFIRO O PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO.

Proceda-se à distribuição regular.

Documento assinado eletronicamente por **LAURA LOUZADA JACCOTTET, Desembargador**, em 22/12/2020, às 12:38:31, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20000490409v29** e o código CRC **b90cb9a4**.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
21ª Câmara Cível

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): LAURA LOUZADA JACCOTTET

Data e Hora: 22/12/2020, às 12:38:31

5092984-10.2020.8.21.7000

20000490409 .V29