



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS

58ª Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos à Saúde Pública - PRODHSP
Avenida Coronel Teixeira, n. 7995, Nova Esperança - CEP: 69037-473 - Manaus/AM - (92) 3655-0720/07

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO PLANTONISTA DAS VARAS CÍVEIS DA
COMARCA DE MANAUS – AMAZONAS

URGENTE

Petição Inicial n. 01/2017

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS**, inscrito no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ sob o número 04.153.748/0001-85, com endereço à Avenida Coronel Teixeira, n. 7995 – Nova Esperança, CEP 69037-473, por intermédio da Promotora de Justiça Titular da 58ª Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos à Saúde Pública – PRODHSP, que ora subscreve, no uso de suas atribuições e nos termos do artigo 129, II, III e VII, da Constituição Federal, bem como do artigo 1º, IV, artigo 3º e artigo 5º, I, da Lei n. 7.347/85, e do artigo 3º, IV, “a”, da Lei Complementar Estadual n. 011/93, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

em face do **ESTADO DO AMAZONAS**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o número 04.312.369/0001-90, com sede situada na Avenida Brasil, n. 513 – Compensa, CEP 69036-110, representada pelo Excelentíssimo Senhor **TADEU DE SOUZA SILVA**, Procurador-Geral do Estado do Amazonas, pelos fundamentos fáticos e jurídicos que se passa a aduzir, e do Sr. **VANDER RODRIGUES ALVES**, brasileiro, casado, CPF 087.450.327-26, residente à Rua 44, n.º 1023, Apt. 03, Japiim, CEP 69077-450.

1. DOS FATOS

Em 25 de setembro de 2017, esta 58.ª Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos

Humanos à Saúde Pública (PRODHSP) recebeu a Notícia de Fato n.º 039.2017.000238, por meio da qual se trouxe ao conhecimento deste órgão ministerial notícia veiculada pelo Jornal *A Crítica*, periódico de grande circulação, acerca da paralisação do serviço de cirurgia vascular no Estado do Amazonas.

De acordo com a matéria jornalística anexada aos presentes autos, a interrupção do serviço se deu em virtude do término do contrato, em agosto do corrente ano, firmado pelo Governo do Estado do Amazonas, por meio da Secretaria de Estado de Saúde – SUSAM, com a empresa UNIVASQ, que prestava serviço de urgência e emergência, com atendimento e realização de cirurgia vascular nos Hospitais 28 de Agosto, Platão Araújo e João Lúcio (adulto e infantil).

Informou-se que o contrato com a UNIVASQ, no valor de R\$ 680.000,00 (seiscentos e oitenta mil reais) ao mês, vinha sendo descumprido desde maio do corrente ano, motivo pelo qual os 25 (vinte e cinco) médicos vasculares à disposição do Estado estavam trabalhando sem receber há cerca de 5 (cinco) meses e sem cobertura contratual durante o último mês.

Relatou-se que, desde o último domingo, 24.09.2017, todos os procedimentos de urgência e emergência em cirurgia vascular estão paralisados nos Hospitais e Pronto Socorros 28 de Agosto, Platão Araújo e João Lúcio(adulto) e Joãozinho (infantil).

Afirmou-se ainda que, segundo fonte não identificada, há pelo menos 134 (cento e trinta e quatro) pacientes, a maioria diabéticos, os quais deverão ficar sem assistência nos próximos dias, acarretando grave risco. Além disso, de acordo com a mesma fonte, com o encerramento do contrato com a UNIVASQ, somente sobraram 4 (quatro) cirurgiões vasculares atuando no sistema público estadual de saúde.

Finalmente, informou-se que, em contato com a SUSAM, não se obteve informações sobre a renovação do contrato com a UNIVASQ e sobre a retomada dos serviços em comento.

Ante a gravidade do caso relatado, esta 58.^a PRODHSP, em companhia de agentes técnicos com compõem o Núcleo de Apoio Técnico deste Órgão Ministerial, realizou inspeção extrajudicial no Hospital e Pronto-Socorro 28 de Agosto, a fim de averiguar quanto à veracidade das informações trazidas a seu conhecimento, bem como compreender as reais dimensões da questão denunciada.

Tal diligência deu origem ao relatório fotográfico e ao Relatório Técnico de Vistoria, ambos acostados à inicial. No bojo deste Relatório destacou-se que:

1. **Existem atualmente 82 pacientes internados em leitos atribuídos à especialidade de Cirurgia Vascular**, sendo esses pacientes alojados nas Clínicas Vascular e Cirúrgica. **Esses pacientes estão sem assistência do médico especialista desde domingo (24/09/17) em virtude da suspensão das atividades da UNIVASC (empresa terceirizada que presta atendimento com especialistas em Cirurgia Vascular no HPS 28 de Agosto).** As maiores causas de internação são atribuídas a complicações do **pé diabético** e a **trombose venosa profunda**. Tais pacientes têm sido conduzidos clinicamente pelos médicos clínicos e pelo Cirurgião Geral Dr Paulo Mendonça, desde sua prescrição diária até no que diz respeito a intervenções cirúrgicas de limpeza e desbridamento. No entanto, **há cerca de 5 pacientes que estão em situação mais crítica e necessitam da conduta especializada do Cirurgião Vascular de imediato.** Sabe-se que nos casos em que há necrose

associada a baixa perfusão tecidual, **o risco de infecção disseminada (sepsis) com evolução para óbito é grande**, ainda mais por se tratar de pacientes idosos e diabéticos na maioria das vezes, que apresentam outras comorbidades associadas. Há ainda pacientes considerados estáveis que permanecem internados em aguardo do parecer do Cirurgião Vascular para avaliação das condições de alta hospitalar.

2. **Em muitas situações de emergência em que há risco iminente à vida, como nos casos de politraumatizados ou vítimas de ferimento por arma de fogo ou por arma branca, faz-se necessário a avaliação imediata do Cirurgião Vascular para tomada de conduta nas lesões vasculares, afetando diretamente o prognóstico do paciente. No momento, não há plantonista nessa especialidade.** Alguns médicos se dispuseram a ficar de sobreaviso em vista dessas intercorrências. Porém, **sabe-se que, quanto menor for tempo entre o evento e o atendimento/ intervenção médica na emergência em geral, são maiores as chances de sobrevida e menores as chances de sequelas.**

3. Foi relatado ainda que está em falta há cerca de 3 meses o medicamento clexane (enoxaparina) para tratamento anticoagulante em casos como de Trombose Venosa Profunda.

4. Há um serviço de atendimento em estomatoterapia (cuidado de feridas) voltado principalmente aos pacientes de Pé Diabético, realizado pela equipe enfermagem diariamente, em que são atendidos cerca de 16 pacientes por dia, 80 pacientes por semana e 310 pacientes por mês, **tornando o HPS 28 de Agosto centro de referência em Pé Diabético.** A necessidade desse atendimento em nível hospitalar mostra a falta de articulação dentro do sistema de saúde na assistência do paciente diabético na atenção básica e secundária, pois esses cuidados poderiam ser realizados no âmbito das Unidades Básicas de Saúde, das Policlínicas ou por meio de Programas como o “Melhor Em Casa”, a fim de desafogar o sistema hospitalar e dar seguimento contínuo a esses casos. A equipe de estomatoterapia relata que dentre as maiores dificuldades no serviço está a recolocação do paciente de Pé Diabético no sistema de saúde, com execução de contra-referência de maneira eficaz, em que o paciente retorna às unidades de atenção básica ou secundária com segurança da manutenção de seu seguimento clínico.

5. Há um Programa na Rede de Saúde voltado ao de Pé Diabético, com funcionamento em alguns Serviços de Pronto Atendimento (SPA) e Hospitais.

6. Foram visitadas a Clínica Cirúrgica de Observação, com 72 pacientes posicionados em leitos e cadeiras em condições precárias, e a Clínica Médica de Observação, com um quantitativo de 40 pacientes internados nas mesmas condições.

Em seguida, instado a comparecer a esta Promotoria de Justiça, foi ouvido o Diretor do Hospital e Pronto-Socorro (HPS) 28 de Agosto, Dr. **Paulo Roberto Mendonça dos Santos Jr**, que declarou que, há cerca de 15 (quinze) dias, a empresa UNIVASQ comunicou ao Hospital, à SUSAM e ao CRM que paralisaria suas atividades em decorrência de atraso nos pagamentos e da ausência de contrato que legitimasse os serviços. Outrossim, declarou que:

(...) Que hoje, no HPS 28 de Agosto, tem 73 pacientes internados, que aguardam pelo atendimento de cirurgião vascular e 33 aguardam arteriografia para definir a necessidade de procedimento cirúrgico, cuja decisão somente se dá pelo médico cirurgião vascular; Que pelo contrato atendido pela SUSAM e UNIVASC, haveria 02 cirurgias vasculares com atendimento no plantão diurno e 01 no plantão noturno; Que fora esses pacientes, há necessidade do cirurgião vascular atender as urgências que chegam no hospital decorrente de arma de fogo e arma branca;

Pelo relato do Diretor do HPS 28 de Agosto, e fotos anexas a essa petição, todas autorizadas pelos pacientes dessa unidade, dá para entender o tamanho da crise vivida no sistema público estadual de saúde, a partir do domingo último:

Que no domingo dia em que esse serviço já estava paralisado chegou um paciente ferido com arma de fogo que precisava de cirurgião vascular; Que o declarante pediu do cirurgião vascular do HPS João Lúcio, único médico que estava atendendo em todas as unidades em decorrência da paralisação, para se deslocar para o HPS 28 de Agosto para realizar o procedimento; Que ontem (dia 25/09/17) também não tinha nenhum cirurgião vascular em nenhuma das unidades do Estado; Que o declarante teve que recorrer a SUSAM para conseguir um cirurgião vascular lotado na SUSAM em cargo administrativo, a fim de que este ficasse de sobreaviso; Que no dia de ontem, às 23h, 02 pacientes do HPS João Lúcio foram deslocados para o HPS 28 de Agosto, a fim de serem atendidos pelo médico que o declarante conseguiu junto a SUSAM; Que hoje, a cerca de meia-hora, o declarante recebeu aviso de que chegou paciente vítima de arma de fogo no HPS Platão que será transferido para o HPS 28 de Agosto para ser atendido pelo médico disponibilizado pela SUSAM; Que, hoje, o HPS 28 de agosto tem 22 cirurgias para realizar com cirurgias vasculares (desbridamentos e amputações com pé diabético); Que o declarante, sabendo da paralisação da empresa UNIVASC, traçou uma logística para reduzir o impacto da falta do serviço no HPS 28, chamando 03 clínicos a mais do contrato com a empresa de clínica médica para assistir os pacientes com pé diabético; Que 02 médicos são prescritores de 06h e 01 é prescritor de 12h, sendo este plantonista; Que o declarante, mesmo na condição de Diretor, realizou procedimento cirúrgico no lugar do cirurgião vascular nos casos mais extremos ocorridos nos casos de falta de médico; Que hoje, pela tarde, haverá reunião entre SUSAM e UNIVASC; Que se o declarante não tivesse operado o paciente, poderia vir a óbito.

Essa realidade tem se repetido desde então neste Pronto Socorro e nos demais. Estamos vivendo tempos, em que no SUS, sob responsabilidade do Estado, há falta de remédio, leito, insumos, médicos, frente a uma demanda crescente. Sobra falta de planejamento, organização, responsabilidade e respeito pela vida do outro!

As informações prestadas pela Diretoria-Geral do Hospital e Pronto Socorro Dr. Aristóteles Plantão Bezerra de Araújo, corrobora o caos instalado.

Conforme vossa solicitação segue respostas aos questionamentos:

1. Quais são as categorias médicas e o quantitativo de profissionais que prestam serviço no Hospital em que V.Senhoria é Diretor, vinculados à empresa União Vascular de Serviços Médicos(Univasc)?

Resposta: No HPS Platão Araújo temos 01 (um) médico vascular no turno diurno e 01 (um) no turno noturno.

2. A partir de que dia, e qual categoria médica vinculada à empresa União Vascular

de Serviços Médicos (Univasc), paralisou os serviços?

Resposta: A empresa Univasc paralisou suas atividades desde o dia 22/09/2017.

3. Quantos médicos deixaram de atender e quantos pacientes deixaram de ser atendidos ou operados. Indicar o quantitativo em cada dia da paralisação?

Resposta: **Todos os médicos deixaram de atender, comprometendo o atendimento de todos os pacientes, atualmente no total 30 pacientes.**

O Hospital e Pronto-Socorro Dr. João Lúcio Pereira Machado, apesar de instado a se manifestar, não apresentou o levantamento dos seus pacientes, não obstante viver a falta do serviço de cirurgia vascular e as consequências danosas dessa omissão estatal.

Conforme o “DEMONSTRATIVO DE EXECUÇÃO CREDOR UNIVAS UNIÃO VASCULAR DE SER MÉDICOS”, também anexado à inicial, de fato, o último pagamento feito em decorrência do Contrato n.º 66/2011 se deu em maio de 2017.

Por fim, a Nota Técnica emitida pela Gerência de Contratos e Convênios, recebida a esta Especializada, indica que, antes do encerramento do contrato original celebrado com a empresa UNIVASC, que já se encontrava no 12.º (décimo segundo) termo aditivo, foi aberto o Processo n.º 012375/2017, em 20.04.2017, para tratativas licitatórias, a fim de ter o serviço de cirurgião vascular, sendo que este procedimento está paralisado na Secretaria Executiva Adjunta da Assistência à Saúde – Capital (SEAASC) desde então, e sem orçamento definido para cobertura contratual.

Deste apuratório sumário, restou constatada a veracidade da denúncia distribuída a esta 58.ª PRODHSP, considerando o impasse configurado entre o Estado do Amazonas e a empresa UNIVASQ, e a gravidade da situação ora exposta, não resta alternativa a este órgão Ministerial senão recorrer ao Poder Judiciário, com o intuito de resguardar o direito à saúde e à vida digna dos pacientes internados em caráter de urgência e emergência na rede de saúde pública estadual.

2. DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) prevê o direito à saúde como um direito fundamental social (art. 6.º, *caput*¹), garantido a todos mediante o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação (art. 196²).

Com a presente Ação Civil Pública, visa-se garantir esse direito à saúde, assegurado constitucionalmente, imediatamente, a um grupo de pessoas determinável, o crescente grupo de pacientes internados nos três hospitais que necessitam dos serviços interrompidos (dimensão coletiva da questão posta), e, mediatamente, a toda a sociedade (dimensão difusa).

1 Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

2 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.

Nesse sentido, preleciona a doutrina brasileira que:

(a) **defesa de interesse de um grupo determinando ou determinável de pessoas pode convir à coletividade como um todo, como quando a questão diga respeito à saúde** ou à segurança das pessoas, ou quando haja extraordinária dispersão de interessados, a tornar necessária ou, pelo menos, conveniente sua substituição processual pelo órgão do Ministério Público, ou quando interessa à coletividade o zelo pelo funcionamento correto, como um todo, de um sistema econômico, social ou jurídico. (Hugo Nigro Mazzilli, in Estatuto da Criança e do Adolescente – Comentários Jurídicos e Sociais, Malheiros Editores).

Cuida-se, portanto, de direito constitucional, de caráter social, cuja tutela coletiva é necessária no caso concreto e para a qual o Constituinte conferiu atribuição ao Órgão Ministerial, por meio da ação civil pública, nos termos dos artigos 127 e 129, inciso III, da CF/88, *in verbis*:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, **incumbindo-lhe a defesa** da ordem jurídica, do regime democrático e **dos interesses sociais e individuais indisponíveis**.

Art. 129. **São funções institucionais do Ministério Público:**

(...)

III – promover o inquérito civil e a **ação civil pública**, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de **outros interesses difusos e coletivos**;

Outrossim, a legitimidade do Ministério Público para ingressar com ação civil pública na defesa de interesses coletivos também encontra fundamento no ordenamento jurídico infraconstitucional, mormente no artigo 1º, inciso IV, e art. 5.º, inciso I, da Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) e no artigo 25, inciso IV, alínea “a”, da Lei Federal n. 8.825/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público Federal), os quais possuem a seguinte redação:

Lei da Ação Civil Pública

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

(...)

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;

Art. 5.º **Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:**

I – o Ministério Público;

Lei Orgânica Nacional do Ministério Público

Art. 25. **Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual**, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

(...)

IV - promover o inquérito civil e a **ação civil pública**, na forma da lei:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e

paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;

Além disso, cumpre ressaltar que a jurisprudência pátria tem reconhecido, inclusive, a legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública na defesa do direito individual homogêneo à saúde, como demonstram os julgados abaixo colacionados:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERESSES INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DIREITO À SAÚDE. DEVER DO ESTADO. REALIZAÇÃO DE TRATAMENTO MÉDICO. OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA DOS ENTES DA FEDERAÇÃO. SITUAÇÃO DE OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – **O acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência desta Corte firmada no sentido de que o Ministério Público possui legitimidade para ingressar em juízo com ação civil pública em defesa de interesses individuais indisponíveis, como é o caso do direito à saúde.** II - A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que é solidária a obrigação dos entes da Federação em promover os atos indispensáveis à concretização do direito à saúde, tais como, na hipótese em análise, a realização de tratamento médico por paciente destituído de recursos materiais para arcar com o próprio tratamento. Portanto, o usuário dos serviços de saúde, no caso, possui direito de exigir de um, de alguns ou de todos os entes estatais o cumprimento da referida obrigação. III – Em relação aos limites orçamentários aos quais está vinculada a ora recorrente, saliente-se que o Poder Público, ressalvada a ocorrência de motivo objetivamente mensurável, não pode se furtar à observância de seus encargos constitucionais. IV - Este Tribunal entende que reconhecer a legitimidade do Poder Judiciário para determinar a concretização de políticas públicas constitucionalmente previstas, quando houver omissão da administração pública, não configura violação do princípio da separação dos poderes, haja vista não se tratar de ingerência ilegítima de um poder na esfera de outro. V – Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 820910 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 26/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 03-09-2014 PUBLIC 04-09-2014). (g.n.).

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DE INTERESSES OU DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. ARTS. 127 E 129, III E IX, DA CF. VOCAÇÃO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. DIREITO À SAÚDE. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. RELEVÂNCIA PÚBLICA. EXPRESSÃO PARA A COLETIVIDADE. UTILIZAÇÃO DOS INSTITUTOS E MECANISMOS DAS NORMAS QUE COMPÕEM O MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA. EFETIVA E ADEQUADA PROTEÇÃO. RECURSO PROVIDO.

1. “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127 da CF).
2. “São funções institucionais do Ministério Público: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada

a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas” (art. 129 da CF).

3. **É imprescindível considerar a natureza indisponível do interesse ou direito individual homogêneo - aqueles que contenham relevância pública, isto é, de expressão para a coletividade - para estar a legitimação extraordinária do Ministério Público, tendo em vista a sua vocação constitucional para a defesa dos direitos fundamentais.**

4. **O direito à saúde, como elemento essencial à dignidade da pessoa humana, insere-se no rol daqueles direitos cuja tutela pelo Ministério Público interessa à sociedade, ainda que em favor de pessoa determinada.**

5. Os arts. 21 da Lei da Ação Civil Pública e 90 do CDC, como normas de envio, possibilitaram o surgimento do denominado Microsistema ou Minissistema de proteção dos interesses ou direitos coletivos amplo senso, no qual se comunicam outras normas, como o Estatuto do Idoso e o da Criança e do Adolescente, a Lei da Ação Popular, a Lei de Improbidade Administrativa e outras que visam tutelar direitos dessa natureza, de forma que os instrumentos e institutos podem ser utilizados com o escopo de "propiciar sua adequada e efetiva tutela" (art. 83 do CDC).

6. Recurso especial provido para determinar o prosseguimento da ação civil pública. (STJ, REsp 695.396/RS, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/04/2011, DJe 27/04/2011). (g.n.).

Resta, portanto, demonstrada a legitimidade deste órgão ministerial para tutelar o interesse coletivo envolvido na presente demanda, por meio do uso da ação civil pública.

3. DA LEGITIMIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS E DO SR. VANDER RODRIGUES ALVES, PARA FIGURAREM NO POLO PASSIVO DA PRESENTE DEMANDA.

O mesmo art. 196 da Constituição Federal de 1988, que assegura a todos o direito à saúde, confere ao Estado o dever de garanti-la.

A expressão “Estado” é usada no texto constitucional como sinônimo de ente político soberano, motivo pelo qual o Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, entendeu pela **responsabilidade solidária dos entes federados no polo passivo de demandas que visem assegurar o direito à saúde**, como demonstra a ementa do julgado abaixo colacionada, por meio do qual se reconheceu repercussão geral à questão debatida:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. TRATAMENTO MÉDICO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. **O tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente.** (STF. RE 855178 RG, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 05/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO. DJe-050. DIVULG. 13-03-2015. PUBLIC. 16-03-2015).

Como se pode ver, por ocasião deste julgamento, esclareceu-se que, em se tratando de responsabilidade solidária, o polo passivo da demanda poderia ser composto por qualquer dos entes federados, isolada ou conjuntamente.

Este único fundamento, por si só, é capaz de demonstrar a legitimidade do Estado do Amazonas para figurar no polo passivo da presente demanda.

Ademais deste, contudo, deve-se considerar que a Lei Federal n.º 8080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, além de dar outras providências, em seu art. 17, estabelece que compete à direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) *gerir sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual e regional*.

Como relatado, as três unidades de saúde cujos serviços de cirurgia vascular estão suspensos compreendem a estrutura do sistema único de saúde estadual, consistindo em unidades que prestam atendimentos de urgência (situação em que há necessidade de atendimento imediato, porém sem risco de perder a vida ou de sequelas) e emergência (situação em que haja risco de perder a vida ou de lesões irreparáveis) à comunidade – como definido pela própria Secretaria de Estado de Saúde, em seu sítio eletrônico.

Logo, não há dúvidas de que compete ao Estado do Amazonas tomar as providências necessárias à solução da questão trazida a Juízo, motivo pelo qual sua legitimidade deve ser reconhecida.

Quanto ao sr. **Vander Rodrigues Alves**, este deve responder pelos danos causados à sociedade e aos pacientes, em face de ter colaborado, na condição de **Secretário de Estado de Saúde**, com a desídia e omissão, para a descontinuidade do serviço público em pauta. O processo administrativo que deveria ter sido concluído para fins de contratar o serviço de cirurgia vascular, até a presente data se encontra paralisado em seu gabinete.

Trata-se, nesse caso, do que Rodolfo Camargo Mancuso denomina de “socialização do risco e do prejuízo”.

O sr. Vander Alves, pelo grau de responsabilidade que detém no cargo público que por ora exerce, além de ter pleno conhecimento da necessidade do serviço de cirurgia vascular para resguardar o direito à saúde dos pacientes, omitiu-se a impulsionar, administrativamente, as medidas urgentes e necessárias para ofertar o serviço.

4. DO DEVER DO ESTADO EM GARANTIR A EFETIVAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À SAÚDE

A garantia do direito à vida está inscrita na Constituição Federal, no *caput* do art. 5º³, como direito fundamental e cláusula pétrea. Muito além de assegurar a vida enquanto preservação da existência, quer a Constituição garantir que ela seja mantida com dignidade, devendo-se interpretar sistematicamente o *caput* do art. 5º com o art. 1º, III⁴, da Carta Maior.

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

4 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

Mais do que no campo dogmático, a vida é o bem jurídico que garante a existência do próprio Estado, pois, sem garantir a vida dos seus cidadãos, o Estado restaria vazio e sem funcionamento.

Nesse contexto, o direito à saúde assume papel fundamental, como meio de promoção e de manutenção de uma vida digna. Assim, o Constituinte de 1988 inseriu o direito à saúde no rol dos direitos fundamentais sociais, reconhecendo-lhe formalmente a relevância.

Quanto aos direitos sociais, ensina José Afonso da Silva:

(...) os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se connexionam com o direito da igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Por sua vez, discorrendo sobre o assunto, José Cretella Júnior, na obra *Comentários à Constituição de 1988*, vol. III, pág. 4331, citando Zanobini, assevera que:

Nenhum bem da vida apresenta tão claramente unidos o interesse individual e o interesse social, como o da saúde, ou seja, do bem-estar físico que provém da perfeita harmonia de todos os elementos que constituem o seu organismo e de seu perfeito funcionamento. **Para o indivíduo saúde é pressuposto e condição indispensável de toda atividade econômica e especulativa, de todo prazer material ou intelectual.** O estado de doença não só constitui a negação de todos estes bens, como também representa perigo, mais ou menos próximo, para a própria existência do indivíduo e, nos casos mais graves, a causa determinante da morte. **Para o corpo social a saúde de seus componentes é condição indispensável de sua conservação, da defesa interna e externa, do bem-estar geral, de todo progresso material, moral e político.**

Por isso, visando garantir às pessoas uma vida com dignidade, a Constituição Federal de 1988 insere a saúde como um direito de todos, dispondo, em seu artigo 196, 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 a promoção, proteção e recuperação.*

Desta forma, **a garantia da saúde**, enquanto direito público subjetivo e bem jurídico constitucionalmente tutelado, **é dever do Estado**. Diz o Constituinte Originário que a forma de garantia desse direito subjetivo é a efetivação de 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 a promoção, proteção e recuperação.

Esta norma do art. 196, não obstante seu caráter programático, possui força normativa, sendo este um dos pilares do novo constitucionalismo.

Desse modo, conclui-se que a população tem o direito de usufruir os serviços públicos essenciais, como é o caso dos serviços de saúde de cirurgia vascular, de maneira satisfatória e eficaz, devendo o Poder Público, obrigatoriamente, zelar pela sua execução.

Cumpra-se ainda ressaltar que a Lei nº 8.080/90, visando a atender o disposto nos artigos 196 e 197 da Constituição Federal, assim especifica em seu artigo 2º:

Art. 2º. A saúde é um direito fundamental do ser humano devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º. **O dever do Estado de garantir a saúde consiste** na reformulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem a redução de riscos de doenças e de outros agravos e **no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.**

Após a análise de todos os fundamentos acima delineados sobre o direito à saúde e as formas de implementação desse direito pelo Poder Público, forçoso concordar com Guido Ivan de Carvalho e Lenir Santos no sentido de que:

O direito à saúde não pode se consubstanciar em vagas promessas e boas intenções constitucionais, garantido por ações governamentais implantadas e implementadas oportunamente, mas não obrigatoriamente. **O direito à saúde (artigos 6º e 196) é dever estatal que gera para o indivíduo direito subjetivo público, devendo o Estado colocar à sua disposição serviços que tenham por fim promover, proteger e recuperar a saúde.**

Diante de toda a argumentação trazida, resta claro que o Sistema Público de Saúde brasileiro foi criado para oferecer um atendimento satisfatório à população, devendo proporcionar os tratamentos de saúde indicados para atender a demanda da população.

No caso em epígrafe, esse direito se traduz no direito das pessoas que se encontram internadas nos Hospitais 28 de Agosto, Platão Araújo e João Lúcio e HPS da Criança da Zona Leste(Joãozinho), em situações de urgência e emergência, de serem atendidos prontamente por cirurgiões vasculares.

Urge destacar, Excelência, que as fotografias acostadas aos autos demonstram a grave situação em que se encontram vários dos pacientes internados no Hospital 28 de Agosto, dentre os quais se inserem inúmeros pacientes diabéticos, com partes do corpo comprometidas – notadamente “pé diabético” –, os quais precisam ser submetidos a amputação e correm risco de morte. Outros pacientes, já amputados, por cirurgias vasculares da UNIVASC, deixaram de ter o acompanhamento pós cirúrgico, condicionante para obter-se a alta hospitalar.

O retardo, assim, do atendimento ambulatorial, cirúrgico e pós cirúrgico, com a ausência dos médicos cirurgiões vasculares, também compromete a eficiência dos Hospitais e Prontos Socorros, em face de manter pacientes internados por um tempo maior que o devido, sujeitos a contaminações hospitalares.

A descontinuidade na prestação dos serviços médicos por cirurgiões vasculares na rede pública estadual demonstra que o Poder Público Estadual não está prestando um serviço eficiente, satisfatório e digno ao cidadão, comprometendo seriamente todas as garantias constitucionais, bem como as previstas na Lei nº 8.080/90, acima mencionadas.

Essa situação pode ser claramente percebida, ante a inércia da SUSAM em proceder aos termos da licitação necessária para contratar o serviço de cirurgião vascular.

Em razão da ineficácia do Poder Público Estadual, neste específico caso, em garantir a continuidade do serviço de cirurgia vascular na rede de saúde pública estadual, configura-se como patente o poder-dever do Judiciário de intervir e determinar ao Executivo o cumprimento dos dispositivos constitucionais que tratam do direito à saúde.

5. DA POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Constatada a omissão do Estado no cumprimento do seu dever constitucional de garantia do direito fundamental social à saúde, a intervenção judicial representa o desempenho de sua função típica e, por isso, não viola o princípio da separação dos poderes.

Considera-se, sobretudo, que:

Não podem os direitos sociais ficar condicionados à boa vontade do Administrador, sendo de suma importância que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente importantes. (STJ, AgRg no REsp 1107511/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/11/2013, DJe 06/12/2013). (g.n.).

O Poder Judiciário assume, então, a função de dar concretude aos valores e fins constitucionais – processo intitulado judicialização da Política –, em que o papel de uma magistratura moderna soa imperativo, senão se veja:

Ainda no dizer de Barroso, judicialização da política envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade. (...) o ativismo judicial, quando bem compreendido, estimula a emergência de institucionalidades vigorosas e democráticas e reforça a estabilização da nossa criativa arquitetura constitucional. (OLIVEIRA, Umberto Machado de; PORDEUS E SILVA, Jussara Maria. ATIVISMO JUDICIAL. Curitiba: Juruá, 2010, pág. 258 e 285).

Com base nos fundamentos acima expostos, a jurisprudência pátria evoluiu para admitir a realização do controle judicial de políticas públicas, de maneira ampla, visando concretizar o núcleo de direitos e garantias fundamentais que compõem a ideia de mínimo existencial, no qual se insere o direito à saúde, como demonstra a ementa do julgado abaixo colacionado, em cujo julgamento o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da questão:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECIFICAMENTE QUANTO À SUFICIÊNCIA DE PROFISSIONAIS NA ÁREA DE SAÚDE. ALEGADA CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º E 196 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. Repercussão geral reconhecida do tema relativo aos **limites da competência do Poder Judiciário para determinar**

obrigações de fazer ao Estado, consistentes em concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção. (RE 684612 RG, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 06/02/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-109 DIVULG 05-06-2014 PUBLIC 06-06-2014). (g.n.).

Do mesmo modo, pronunciou-se o Superior Tribunal de Justiça (STJ) – entendimento exposto no Informativo n. 404:

ACP. CONTROLE JUDICIAL. POLÍTICAS PÚBLICAS Trata-se, na origem, de ação civil pública (ACP) em que o MP pleiteia do Estado o fornecimento de equipamento e materiais faltantes para hospital universitário. A Turma entendeu que **os direitos sociais não podem ficar condicionados à mera vontade do administrador, sendo imprescindível que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa.** Haveria uma distorção se se pensasse que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido para garantir os direitos fundamentais, pudesse ser utilizado como empecilho à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais. Uma correta interpretação daquele princípio, em matéria de políticas públicas, deve ser apenas no sentido de utilizá-lo quando a Administração atua dentro dos limites concedidos pela lei. Quando a Administração extrapola os limites de sua competência e age sem sentido ou foge da finalidade à qual estava vinculada, não se deve aplicar o referido princípio. Nesse caso, **encontra-se o Poder Judiciário autorizado a reconhecer que o Executivo não cumpriu sua obrigação legal quando agrediu direitos difusos e coletivos, bem como a corrigir tal distorção restaurando a ordem jurídica violada.** Assim, a atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas não se faz de forma discriminada, pois violaria o princípio da separação dos poderes. **A interferência do Judiciário é legítima quando a Administração Pública, de maneira clara e indubitável, viola direitos fundamentais por meio da execução ou falta injustificada de programa de governo.** Quanto ao princípio da reserva do possível, ele não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial. Somente depois de atingido o mínimo existencial é que se pode cogitar da efetivação de outros gastos. Logo, se não há comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário ordene a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político. A omissão injustificada da Administração em efetivar as políticas públicas essenciais para a promoção de dignidade humana não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário, pois esse não é mero departamento do Poder Executivo, mas sim poder que detém parcela de soberania nacional. Assim, a Turma conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento. Precedentes citados do STF: MC na ADPF 45-DF, DJ 4/5/2004; AgRg no RE 595.595-SC, DJe 29/5/2009; do STJ: REsp 575.998-MG, DJ 16/11/2004, e REsp 429.570-GO, DJ 22/3/2004. REsp 1.041.197-MS, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 25/8/2009.

De maneira similar, o Supremo Tribunal Federal também já assentou entendimento sobre o assunto:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO A SAÚDE. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 196 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O direito a saúde é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. 2. **É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. Precedentes.** 3. Agravo regimental improvido. (STF, AI 734487 AgR / PR - PARANÁ Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgamento: 03/08/2010 Órgão Julgador: Segunda Turma).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SEGURANÇA PÚBLICA. LEGITIMIDADE. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. **IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. OMISSÃO ADMINISTRATIVA.** 1. O Ministério Público detém capacidade postulatória não só para a abertura do inquérito civil, da ação penal pública e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social do meio ambiente, mas também de outros interesses difusos e coletivos [artigo 129, I e III, da CB/88]. Precedentes. 2. O Supremo fixou entendimento no sentido de que **é função institucional do Poder Judiciário determinar a implantação de políticas públicas quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.** Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, RE 367432 AgR / PR - PARANÁ Relator(a): Min. EROS GRAU Julgamento: 20/04/2010 Órgão Julgador: Segunda Turma).

No presente caso, a garantia do DIREITO À SAÚDE dos pacientes internados, e todos aqueles que em caráter de URGÊNCIA e EMERGÊNCIA procurarão os PRONTO SOCORROS E HOSPITAIS Públicos Estaduais, 28 de AGOSTO, PLATÃO ARAÚJO e JOÃO LÚCIO e JOÃOZINHO, não prescinde de seu atendimento por cirurgiões vasculares, sendo, portanto, essencial, neste momento, assegurar a permanência de tal serviço.

Saliente-se, por fim, que os Tribunais Superiores também compreendem que **a alegação de ausência de previsão orçamentária não impede que seja julgada procedente ação civil pública que, entre outras medidas, objetive obrigar o Estado a adotar providências administrativas e respectiva previsão orçamentária para as adequações constitucionais e legais requeridas pela**

parte autora, principalmente quando não houver comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal (STJ, 2ª Turma, REsp 1.389.952-MT, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 3/6/2014).

Considerando, portanto, as razões ora expostas, não há entrave jurídico para que o Poder Judiciário determine que o Estado do Amazonas assegure a prestação dos serviços de cirurgia vascular na rede pública estadual, interrompidos que estão, ante a omissão administrativa da SUSAM, em adotar as providências devidas, em tempo hábil.

6. DO DANO MORAL COLETIVO

O dano moral, previsto no artigo 5º, incisos V e X, da Constituição Federal, arregimenta o entendimento que de as normas não se limitam a coibir violações dessa natureza apenas no âmbito individual. A doutrina e jurisprudência atuais defendem que, nos casos em que se tem atingido valores e interesses fundamentais de um grupo, há de ser concedido a essa coletividade, a defesa de seu patrimônio imaterial.

O dano moral coletivo, especificamente, consiste na lesão injustificada de valores coletivos e que são protegidos pelo ordenamento jurídico, atingindo a esfera moral de um grupo. Trata-se de situação que pode ser mais facilmente verificada em relação aos danos ambientais, mas que também se estende aos danos ao patrimônio e aos casos de violação à honra e à dignidade de uma comunidade.

No presente caso é possível se visualizar o dano coletivo de forma muito clara, porquanto os pacientes internados nos hospitais públicos que necessitam de atendimento, em caráter de urgência e emergência, a quem o serviço público de saúde está sendo negado experimentam, invariavelmente, prejuízos em sua esfera íntima, decorrente dos inúmeros riscos a que estão submetidos e da posição de vulnerabilidade em que se encontram.

Como já exposto, o Estado do Amazonas, para o que contou com a colaboração do sr. Vander Alves, na condição de Secretário de Estado de Saúde, por falta de planejamento e organização, ao não garantir a prestação do serviço em comento, submete parcela da população a um sofrimento muito maior do que o necessário e incomensurável, considerando a alta probabilidade de que estes pacientes fiquem com sequelas irreversíveis e que cheguem a falecer sem atendimento médico devido.

A propósito do tema, urge destacar as argumentações da Ministra Relatora Nancy Andrighi, do Superior Tribunal de Justiça, em favor do dano moral coletivo, no Recurso Especial n. 636.021-RJ, que tinha como recorrente a TV Globo Ltda. e recorrido o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro:

- a) O artigo 1.º da Lei 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) e o artigo 6º do Código de Defesa do Consumidor possibilitaram a existência de um dano moral coletivo/supraindividual no ordenamento jurídico brasileiro;
- b) O artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor criou a possibilidade de defesa de direitos que têm como sujeito uma coletividade difusa, rompendo com a

concepção clássica de que só indivíduos seriam titulares de interesse ou vontade juridicamente tuteladas;

c) A lesão a um bem difuso ou coletivo consiste em um dano extrapatrimonial, que deve encontrar uma compensação, de modo a possibilitar que os lesados difusos gozem de um outro bem jurídico e tenham a sua devida reparação.

Além do mais, **o Superior Tribunal de Justiça entende que o reconhecimento do dano moral coletivo prescinde da comprovação de dor, sofrimento e abalo psicológico, podendo ser provado pela simples presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos, na condição de síntese das individualidades do segmento, referentes a uma mesma relação jurídica base.** Confira-se, por oportuno, o teor da ementa abaixo colacionada:

ADMINISTRATIVO - TRANSPORTE - PASSE LIVRE - IDOSOS - DANO MORAL COLETIVO - DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA DOR E DE SOFRIMENTO - APLICAÇÃO EXCLUSIVA AO DANO MORAL INDIVIDUAL - CADASTRAMENTO DE IDOSOS PARA USUFRUTO DE DIREITO - ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA PELA EMPRESA DE TRANSPORTE - ART. 39, § 1º DO ESTATUTO DO IDOSO - LEI 10741/2003 VIAÇÃO NÃO PREQUESTIONADO.

1. O dano moral coletivo, assim entendido o que é transindividual e atinge uma classe específica ou não de pessoas, é passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base.

2. O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos.

3. Na espécie, o dano coletivo apontado foi a submissão dos idosos a procedimento de cadastramento para o gozo do benefício do passe livre, cujo deslocamento foi custeado pelos interessados, quando o Estatuto do Idoso, art. 39, § 1º exige apenas a apresentação de documento de identidade.

4. Conduta da empresa de viação injurídica se considerado o sistema normativo. 5. Afastada a sanção pecuniária pelo Tribunal que considerou as circunstâncias fáticas e probatória e restando sem prequestionamento o Estatuto do Idoso, mantém-se a decisão. 5. Recurso especial parcialmente provido.

(RESP 200801044981, ELIANA CALMON, STJ – SEGUNDA TURMA, DJE DATA:26/02/2010).

O STJ esclarece, ainda, que, para que haja condenação em danos morais difusos, é necessário que o fato avaliado possua razoável significância e desborde dos limites do tolerável, devendo a gravidade da situação ser observada sob três aspectos: a) produção de verdadeiros sofrimentos; b) intranquilidade social; c) alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva (REsp 201001970766, Massami Uyeda - Terceira Turma, DJE 10/02/2012 RB, vol. 00580, pg. 00037).

Ressalte-se que o número de pacientes atingido pela interrupção do serviço de cirurgia vascular é crescente, mas determinável, sendo suficiente que o requerido informe ao Juízo – o que desde já se requer – o nome dos pacientes que ficaram, em cada uma das unidades de saúde acima mencionadas, sem o devido atendimento e em que circunstância.

Mostra-se evidente, então, a possibilidade de indenização do dano moral coletivo, cujo valor arbitrado deverá ser destinado consoante o disposto nos artigos 98 a 100, do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal n. 8.078/90).

7. DO DANO SOCIAL

Danos sociais são aqueles que causam um rebaixamento no nível de vida da coletividade e que decorrem de conduta socialmente reprováveis. Tal tipo de dano dá-se, por exemplo, quando as empresas praticam atos negativamente exemplares, ou seja, condutas corriqueiras que causam mal-estar social. Envolvem interesses difusos e as vítimas são indeterminadas ou indetermináveis (correspondem ao art. 81, parágrafo único, inciso I do CDC).

Nesse caso, quando o juiz percebe condutas socialmente reprováveis, fixa a verba compensatória e aquela de caráter punitiva a título de dano social. Essa indenização derivada do dano social não é para a vítima, sendo destinada a um fundo de proteção consumerista (art. 100 do CDC), ambiental ou trabalhista, por exemplo, ou até mesmo instituição de caridade, a critério do juiz (art. 883, parágrafo único do CC). Enfim, é a aplicação da função social da responsabilidade civil (é cláusula geral; norma de ordem pública).

Alguns casos práticos podem ser citados. Um deles é a decisão do TRT-2ª Região (processo 2007-2288), que condenou o Sindicato dos Metroviários de São Paulo e a Cia do Metrô a pagarem 450 cestas básicas a entidades beneficentes por greve abusiva. Nessa esteira, a V Jornada de Direito Civil aprovou o enunciado 455 reconhecendo a existência dos danos sociais:

Enunciado 455: A expressão “dano” no art. 944 abrange não só os danos individuais, materiais ou imateriais, mas também os danos sociais, difusos, coletivos e individuais homogêneos a serem reclamados pelos legitimados para propor ações coletivas.

A Carta Magna, no artigo 6º, ampara o direito à saúde como um direito social, consistente em um direito humano que impõe ao Estado uma obrigação de fazer, consistente na adequada prestação do serviço público de saúde e amparo às instituições que a complementam, como um *longa manus* do Estado. Ademais, nos termos do artigo 196, também da Constituição Federal, 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.

Da análise dos fatos exhaustivamente narrados e das demais razões expostas nos tópicos anteriores, fica evidente que, tendo o Estado do Amazonas deixado de assegurar a continuidade da prestação do serviço de cirurgia vascular, sobretudo diante da insuficiência de médicos desta especialidade na rede pública estadual, que atualmente somente conta com um profissional, lotado na área administrativa da SUSAM, diante da opção de terceirização do serviço, assim o fez com ofensa a um direito de toda a sociedade, de maneira difusa, trazendo prejuízos irreparáveis e inadmissíveis no estágio atual de nossa sociedade, considerando, especialmente, que foram atingidos os três únicos hospitais estaduais que prestam atendimentos de urgência e emergência à comunidade adulta do Amazonas.

É inegável que referida omissão configura dano social relevante – conduta que se encaixa perfeitamente no conceito de dano social: o fato causa um rebaixamento no nível de vida da sociedade, além de ser socialmente reprovável.

Desse modo, impõe-se, sem qualquer sombra de dúvida, a condenação do requerido pelo dano social causado à coletividade, a ser revertido para entidades beneficentes de caráter assistencial ou outras organizações não lucrativas que exerçam funções de interesse comprovadamente social.

8. DA NECESSIDADE DA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA

O artigo 300 do Código de Processo Civil estabelece que “a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a **probabilidade do direito** e o **perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo**”. Em outras palavras, para que haja deferimento do pedido, a parte deverá comprovar a ocorrência de dois requisitos: fumaça do bom direito e perigo na demora.

No presente caso, a fumaça do bom direito consiste no direito subjetivo à saúde à saúde e a vida digna dos pacientes internados nos Hospitais Plantão Araújo, 28 de Agosto e João Lúcio que necessitam dos serviços de cirurgias vasculares, interrompidos pela expiração do contrato firmado com o Estado do Amazonas com a empresa UNIVASQ, conforme descrito na denúncia dirigida a este órgão ministerial, no Relatório Técnico de Vistoria e no Relatório Fotográfico, realizados pelos técnicos do NAT, e no Termo de Audiência extrajudicial n.º 082/2017, em que constam as declarações do Diretor do HPS 28 de Agosto.

O perigo da demora, a seu turno, está caracterizado pelo risco de morte ou pelas elevadas chances de sequelas desses mesmos pacientes, conforme as avaliações dos médicos contidas nos autos – da técnica do NAT, Dra. Cláudia Marina Puga Oliveira Antony, e do Diretor do HPS 28 de Agosto, Dr. Paulo Roberto Mendonça dos Santos Jr. O número de pacientes internados é elevado, em especial, quando se trabalha com a rotatividade inerente aos Pronto Socorros. Hoje, somam-se mais de 150 pacientes, sem contabilizar as urgências que podem chegar a qualquer momento.

Os documentos contidos nos autos, conquanto não constituam prova definitiva, vez que precisam ser submetidos ao contraditório, permitem a formação de seguro convencimento quanto à verossimilhança das alegações deste autor, autorizando a concessão de tutela antecipada.

Neste aspecto, cumpre destacar que a Lei 8.437/92, em seu art. 2.º, prevê a necessidade da oitiva prévia do representante judicial da pessoa jurídica de direito público para a concessão de tutela provisória. Eis a redação do mencionado dispositivo legal:

Art. 2º No mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas.

Contudo, o Superior Tribunal de Justiça tem admitido, em caráter excepcional, que a tutela provisória seja concedida liminarmente, i.e., sem a necessidade de oitiva prévia, quando presentes os fundamentos genéricos da medida liminar, conforme demonstram os julgados abaixo colacionados:

PROCESSO CIVIL – RECURSO ESPECIAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC – INEXISTÊNCIA – REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS – SÚMULA 7/STJ – CONCESSÃO DE LIMINAR SEM A OITIVA DO PODER PÚBLICO – ART. 2º DA LEI 8.437/92 – AUSÊNCIA DE NULIDADE.

1. Em nosso sistema processual, o juiz não está adstrito aos fundamentos legais apontados pelas partes. Exige-se, apenas, que a decisão seja fundamentada. Aplica o magistrado ao caso concreto a legislação por ele considerada pertinente. Não ocorrência de violação ao art. 535 do CPC.

2. Inviável análise de argumentação recursal que implica reexame do contexto fático-probatório dos autos. Incidência da Súmula 7/STJ.

3. Em tese, não se aplica às hipóteses de concessão de liminar em ação de improbidade administrativa a regra de intimação prévia no prazo de 72 horas, prevista no art. 2º da Lei 8.437/92, porquanto, via de regra, a ação não se direciona de forma direta a impugnar ato administrativo da pessoa jurídica de direito público, mas atos praticados por agentes públicos.

4. Ademais, **a jurisprudência do STJ tem mitigado, em hipóteses excepcionais, a regra que exige a oitiva prévia da pessoa jurídica de direito público nos casos em que presentes os requisitos legais para a concessão de medida liminar em ação civil pública (art. 2º da Lei 8.437/92). Precedentes do STJ.**

5. Aplica-se o princípio da instrumentalidade das formas, inscrito nos arts. 249 e 250 do Código de Processo Civil, quando da nulidade do ato não resultar prejuízo para a defesa das partes. Precedentes.

6. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, provido em parte.

(REsp 1018614/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/06/2008, DJe 06/08/2008). (g.n.).

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONCESSÃO DE LIMINAR SEM OITIVA DO PODER PÚBLICO. ART. 2º DA LEI 8.437/1992. AUSÊNCIA DE NULIDADE. 1. **O STJ, em casos excepcionais, tem mitigado a regra esboçada no art. 2º da Lei 8437/1992, aceitando a concessão da Antecipação de Tutela sem a oitiva do poder público quando presentes os requisitos legais para conceder medida liminar em Ação Civil Pública.** 2. No caso dos autos, não ficou comprovado qualquer prejuízo ao agravante advindo do fato de não ter sido ouvido previamente quando da concessão da medida liminar. 3. Agravo Regimental não provido. (STJ. AgRg no Ag 1314453 / RS. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN. SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento 21/09/2010. Data da Publicação/Fonte DJe 13/10/2010). (g.n.).

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMINAR CONCEDIDA, EXCEPCIONALMENTE, SEM OITIVA PRÉVIA DA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. ART. 2º DA LEI 8.437/1992. **POSSIBILIDADE.** AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada contra o Estado do Piauí e o Instituto de Desenvolvimento do Piauí a fim de compeli-los a realizar obras

emergenciais na Barragem de Poços, no município de Itaueira, em razão do risco iminente de ruptura, ocasionado pelas péssimas condições estruturais da obra.

2. O Tribunal local concluiu pela excepcionalidade da situação, apta a autorizar a concessão da tutela de urgência, tendo consignado: "entendo que o iminente risco de rompimento da barragem, o que poderia causar prejuízos e danos irreparáveis a um incontável número de pessoas, autoriza a concessão da liminar em detrimento do formalismo processual, garantindo a efetividade da atividade jurisdicional, e resguardando interesses e a segurança coletivos.

Acrescentou que "das provas colacionadas infere-se que a barragem de Poços, localizada no município de Itaueira-PI, se encontrava em péssimas condições de manutenção, e, aproximando-se o período de chuvas, seria possível que a estrutura, diante das avarias constatadas, não suportasse a pressão causada pelo aumento do nível da água represada".

3. **O entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça permite, excepcionalmente, em especial para resguardar bens maiores, a possibilidade de concessão de liminar, sem prévia oitiva da pessoa jurídica de direito público, quando presentes os requisitos legais para a concessão de medida liminar em Ação Civil Pública.**

Precedentes: AgRg no AREsp 580.269/SE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 17/11/2014; AgRg no REsp 1.372.950/PB, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma; AgRg no Ag 1.314.453/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma; REsp 1.018.614/PR, Rel.

Min. Eliana Calmon, Segunda Turma; REsp 439.833/SP, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Turma.

4. Não se conhece do Recurso Especial quanto a matéria não especificamente enfrentada pelo Tribunal de origem, dada a ausência de prequestionamento. Incidência, por analogia, da Súmula 282/STF.

5. No que tange à apontada ofensa ao art. 1º, § 3º, da Lei 8.437/1992 e 273 do Código de Processo Civil de 1973, a instância de origem decidiu a controvérsia com fundamento no suporte fático-probatório dos autos. Desse modo, verifica-se que a análise da controvérsia demanda o reexame do contexto fático-probatório, o que é inviável no Superior Tribunal de Justiça, ante o óbice da Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial." 6. Agravo Interno não provido.

(AgInt no AREsp 958.718/PI, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/02/2017, DJe 18/04/2017)

Logo, a possibilidade de concessão tutela antecipada contra o Poder Público, liminarmente, em caráter excepcional, existe, quando presentes os requisitos necessários à concessão da medida cautelar.

O caso dos autos, sem dúvidas, enquadra-se na hipótese excepcional de concessão de medida em caráter liminar, porquanto estão envolvidos o direito à vida e à integridade física dos pacientes, os quais não podem aguardar por mais 72 (setenta e duas) horas, sem que haja prejuízo irreparável ou de difícil reparação.

Destarte, presentes os requisitos estabelecidos por lei, a tutela provisória, consistente na obrigação de contratar empresa terceirizada para a prestação dos serviços públicos de cirurgia vascular, interrompidos nos hospitais de urgência da capital, deve ser concedida, em caráter liminar.

9. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto nesta inicial, o Ministério Público requer:

I – A concessão de Antecipação da Tutela, de forma liminar, a fim de determinar ao Estado do Amazonas, que garanta a **continuidade da prestação de serviços de cirurgia vascular**, de imediato, no Hospital e Pronto Socorro 28 de Agosto, Hospital e Pronto Socorro João Lúcio Pereira Machado, Hospital e Pronto Socorro da Criança da Zona Leste(Joãozinho) e Hospital e Pronto Socorro Dr. Aristóteles Platão Bezerra de Araújo.

II – A fixação de multa diária, por descumprimento da obrigação determinada pelo Juízo ao requerido, no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), em virtude dos prejuízos gravíssimos à vida e à saúde de inúmeros pacientes que aguardam pela prestação do serviço, a ser revertida nos termos do art. 13 da Lei nº 7.347/85.

III – A juntada de mídia digital, por meio físico, em CD, contendo as imagens registradas em inspeção extrajudicial ocorrida em 26.09.2017, no Hospital e Pronto-Socorro 28 de Agosto, perante a Vara, em razão do tamanho do arquivo no prazo de 24 horas.

IV – A citação dos Requeridos para contestarem a presente ação.

V – Seja reconhecida a urgência do presente pleito, nos termos do art. 12, §2º, IX do CPC;

VI – Requisite-se do Estado do Amazonas a relação de todos os pacientes que foram prejudicados com a interrupção do serviço de cirurgia vascular nas unidades de saúde pública estadual de urgência e emergência, desde o dia 24.09.2017 até a regularização do serviço;

VII – Ao final, requer a confirmação da tutela antecipada, com a condenação do Estado do Amazonas à regularização do serviço de cirurgia vascular no sistema público estadual de saúde, mediante a realização de processo licitatório em âmbito nacional.

VIII – A condenação do Estado do Amazonas e, em caráter solidário, do Sr. Vander Rodrigues Alves:

b) Ao pagamento de indenização, a título de dano moral coletivo, cujo valor arbitrado deverá ser destinado, consoante o disposto nos artigos **98 a 100, do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal n. 8.078/90)**, bem como pelo dano social causado à coletividade, a ser revertido para entidades beneficentes de caráter assistencial ou outras organizações não lucrativas que exerçam funções de interesse comprovadamente social.

IX – Requer sejam expressamente, enfrentados os dispositivos constitucionais e legais invocados, para fins de prequestionamento, caso haja necessidade de futuro manejo de recursos excepcionais.

X – A dispensa do autor do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, à vista do que dispõe o artigo 18 da Lei nº 7.347/85 e artigo 87 da Lei 8.078/90;

Protesta-se pela produção de prova documental, testemunhal, pericial e, até mesmo, inspeção judicial, que eventualmente se fizerem necessárias ao pleno conhecimento dos fatos.

Dá-se à causa do valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) para efeitos meramente fiscais.

Termos em que,

Pede e espera deferimento.

Manaus/AM, 26 de setembro de 2017.

SILVANA NOBRE DE LIMA CABRAL
Promotora de Justiça