

PCTT: 96.000.04

PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

2011 32 000 30 2 000 02  
DECISÃO :Nº \_\_\_\_\_/2011-A 3ª VARA (Resolução CJF Nº 442, de 09.06.2005)  
PROCESSO :Nº 9930-94.2011.4.01.32  
CLASSE :7100 – AÇÃO ORDINÁRIA/OUTRAS  
AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MINISTÉRIO  
PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS.  
RÉU :UNIÃO FEDERAL e OUTROS.

Trata-se de “ação civil pública”, proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS, em face da UNIÃO FEDERAL, do ESTADO DO AMAZONAS e do MUNICÍPIO DE MANAUS, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela para:

1. **que o ESTADO DO AMAZONAS, de imediato, abstenha-se de utilizar de forma diversa ou conferir destinação distinta da implantação do SRT - serviço residencial terapêutico a qualquer parte da área que, atualmente, abriga o CPER - Centro Psiquiátrico Eduardo Ribeiro, contemplada no Projeto “Abrir as portas para acontecer 1 e 2”;**
2. **determine ao Estado do Amazonas e ao Município de Manaus que incluam, de imediato, em rubrica própria, nos respectivos orçamentos gerais, os valores necessários à implementação do SRT;**
3. **seja o ESTADO DO AMAZONAS compelido a designar, no prazo de 30 (trinta) dias, equipe constituída por, no mínimo, 01 (um) psicólogo e 06 (seis) cuidadores ou técnicos de enfermagem, para acompanhamento dos internos do CPER passíveis de serem**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS – 3ª VARA

7100 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 9930-94.2011.4.01.3200

- beneficiados pelo SRT, de modo a permitir com isso, uma transferência desses pacientes do sistema asilar para as residências terapêuticas;*
4. *determine-se ao ESTADO DO AMAZONAS que, presente em Juízo, trimestralmente, relatório de atividade desenvolvidas pela equipe que vier a ser constituída nos termos do item 3;*
  5. *seja o ESTADO DO AMAZONAS instado a apresentar em Juízo, no prazo de 30 (trinta) dias, documentação referente à propriedade da área que atualmente abriga o CPER.*

*Requer-se a fixação de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento de quaisquer dos itens do pedido antecipatório que venham a ser deferidos pelo Juízo.*

Informa que a presente ação é decorrente do Inquérito Civil nº 042/2008, que tramitou na 54ª PRODEDIC – Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa dos Direitos Constitucionais do Cidadão, que constatou, em síntese, que no Estado do Amazonas não existe até hoje, a prestação de SRT – Serviço Residencial Terapêutico, apesar de haver demanda significativa para tal serviço.

Menciona que, comprovadamente, pelo menos desde o ano de 2007, o Estado do Amazonas e o Município de Manaus têm conhecimento desta demanda reprimida, sendo assente nos autos do inquérito civil acima referido, a existência de pacientes internados no CPER \_ Centro Psiquiátrico Eduardo Ribeiro, há mais de 40 (quarenta) anos, vítimas de reclusão em instituição total, em afronta direta ao que disciplina o artigo 4º, § 3º, da Lei 10.216/2001.

Traz na inicial relação nominal dos portadores de transtornos mentais internados no CPER, contendo data de nascimento, data de admissão, diagnóstico da doença e a existência ou não de vínculo familiar e/ou sócio-comunitária.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS - 3ª VARA

7100 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 9930-94.2011.4.01.3200

Realça que o próprio Estado do Amazonas já reconheceu em 10/12/2010 (fl. 98) a existência de um quantitativo de 29 (vinte e nove) pacientes em condições de serem acolhidos em residências terapêuticas.

Destaca que a demanda pelo SRT não se restringe a tais pacientes englobando também pessoas com transtornos mentais que perambulam nas ruas da cidade de Manaus.

Historia que, em 01/08/2007 iniciaram-se as tratativas, com vistas à solução do problema, seguida de reuniões ocorridas em 30/09/2008, 18/01/2010, 15/10/2010, 15/12/2010 e em 17/03/2011, não havendo, porém, sequer um esboço de solução adequada, de modo que todos os encontros malograram no intento de iniciar a implantação do SRT.

Fundamenta seu pleito nos artigos 6º, 23, inciso II, 196 a 200 todos da Constituição Federal, na Lei n. 10216/01 e na Portaria nº 106, de 11/02/2000 do Ministério da Saúde. No âmbito do Estado do Amazonas menciona a Lei Estadual n. 3177/2007, que dispõe sobre a reforma psiquiátrica no Estado.

Com a petição inicial vieram documentos (fls. 13-354).

O Estado do Amazonas manifesta-se às fls. 366/402, acerca do pedido liminar, aduzindo que encontra óbice no § 3º, do artigo 1º, da Lei nº 8437/92, que veda liminar que esgote o objeto da demanda. Argumenta que não cabe ao Poder Judiciário atuar para criar normas jurídicas competindo ao administrador decidir a melhor política de saúde a ser adotada, ou a forma mais indicada de investimento do dinheiro público, ou ainda o local a ser construída uma obra pública. Realça que o Estado



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS – 3ª VARA

7100 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 9930-94.2011.4.01.3200

do Amazonas incluiu em seu Plano Plurianual 2008/2011 a instituição de residências terapêuticas, demonstrando seu empenho em realizar a meta instituída, descaracterizando a alegada omissão diante da demanda referente à saúde mental.

A União Federal apresenta manifestação às fls. 374/402 arguindo, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva. Requer o indeferimento do pleito antecipatório por se tratar de pedido inconstitucional potencialmente causador de grave lesão à Administração Pública, e por contrariar normas legais vigentes que tratam dos requisitos exigidos para a concessão desse instituto processual, bem como por não estarem presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Às fls. 404/432 consta manifestação do Município de Manaus arguindo, preliminarmente, a impossibilidade jurídica do pedido e a falta de interesse de agir. Acerca do pleito antecipatório manifesta-se por seu indeferimento.

Contestação apresentada pelo município de Manaus às fls. 442/457.

Termo de Audiência juntado às fls. 458/461.

Documentos de fls. 462/507 juntados pelo Estado do Amazonas em audiência.

Vieram conclusos. **Decido.**

Preliminarmente, considero necessário apontar a responsabilidade solidária da União, do Estado do Amazonas e do Município de Manaus no que tange à administração da saúde.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS – 3ª VARA

7100 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 9930-94.2011.4.01.3200

Nos termos do artigo 196 da Constituição “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”. E ainda prossegue o artigo 198, que em seu Parágrafo Único, dispõe que “O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

O dever jurídico imposto ao Estado, na prestação de serviços de saúde, genericamente, onera tanto a União, quanto os Estados, Distrito Federal e Municípios. Não dispôs a Constituição, e não é tarefa do legislador constitucional, qual seria a quota parte de cada devedor, nessa relação jurídica obrigacional, na qual figuram os administrados como credores. A obrigação é, pois, solidária e, em razão disso, quaisquer dos entes políticos podem ser demandados, em conjunto ou separadamente, pelo cumprimento da obrigação por inteiro. Na relação externa apura-se a responsabilidade de cada um, para fins de ressarcimento mútuo. Note-se que a Lei nº. 8.080/90, em seus artigos 9º e 15-18, não desonera a União nem qualquer outro ente político.

Os verbos registrados no artigo 16 da Lei nº. 8080/90, referindo-se à União, tais como formular, definir, participar, coordenar, estabelecer, promover, identificar, controlar, fiscalizar, prestar e elaborar têm alcance amplo, que transcende o plano da simples normatização e repasse de recursos, justificando-se, assim, com fundamento na



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS – 3ª VARA

7100 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 9930-94.2011.4.01.3200

Constituição, a sua responsabilização pela execução do procedimento requerido e por quaisquer outros atinentes à saúde.

Na relação administrativa, entre a União, Estados e Municípios, que se faça a devida compensação ou responsabilização, em face da atuação concorrente de tais esferas de governo, mas sem ônus ao administrado.

Ante o exposto, rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pela União e pelo município de Manaus.

Dito isto, passo ao exame da tutela antecipada pretendida.

Verifico a presença dos requisitos autorizadores para a concessão do pleito de antecipação dos efeitos da tutela pretendido.

É cediço que, em sede de antecipação dos efeitos da tutela, impõe-se a exigência de prova inequívoca da alegação, que deverá fazer-se acompanhar de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação; ou da caracterização de abuso de direito de defesa ou manifesto propósito protelatório do réu, nos termos do Código de Processo Civil, art. 273, caput, I e II.

Do que vimos afirmado nos autos, podemos constatar que o Estado do Amazonas desde o ano de 2006 tem conhecimento da demanda existente em nosso Estado para o serviço aqui pleiteado, como demonstrado no relatório colacionado às fls. 49/52 que aponta as ações desenvolvidas naquele ano pela Secretaria de Estado de Saúde com vistas a *transferência dos 45 moradores de longa permanência do CPER* (fl. 50) Referido documento narra ainda as inúmeras tratativas de desinstitucionalização dos pacientes asilados no CPER nos anos



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS – 3ª VARA

7100 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 9930-94.2011.4.01.3200

subsequentes, com a realização de diversas reuniões realizadas nos dias 30/09/2008 (fl. 42), 18/01/2010 (fl. 49), 15/10/2010 (fl. 96/97) e 17/03/2011 (fl. 130), sem que haja sequer, até a presente data, um esboço de solução para se efetivar a implantação do serviço no Estado do Amazonas.

Como se vê, há urgência em prover resposta às necessidades de residência e inserção comunitária dos diversos indivíduos passíveis de serem beneficiados pelo serviço em referência.

Isto porque, nos termos do art. 196 da Carta Magna de 1988, é dever do Estado assegurar o direito à saúde mediante implementação de políticas sociais e econômicas.

Para concretizar esse direito à saúde foi concebido o SUS – Sistema Único de Saúde, tendo a Lei nº 8.080/90 fixado em seu artigo 7º que o Sistema é regido dentre outros, pelo princípio da “integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações em todos os níveis de complexidade do sistema”.

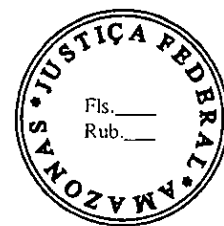
Especificamente em relação à matéria aqui tratada, é importante frisar que os direitos dos pacientes com transtornos mentais passaram a contar com regulamentação específica após o advento da Lei 10.216/2001 que previu expressamente em seu artigo 4º o seguinte:

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

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

**(...)**

**§ 3º É vedada a internação de pacientes portadores de transtornos mentais em instituições com características asilares, ou seja, aquelas**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS – 3ª VARA

7100 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 9930-94.2011.4.01.3200

*desprovidas dos recursos mencionados no § 2º e que não assegurem aos pacientes os direitos enumerados no parágrafo único do art. 2º.*

*Art. 5º. O paciente há longo tempo hospitalizado ou para o qual se caracterize situação de grave dependência institucional, decorrente de seu quadro clínico ou de ausência de suporte social, será objeto de política específica de alta planejada e reabilitação psicossocial assistida, sob responsabilidade de autoridade sanitária competente e supervisão de instância a ser definida pelo Poder Executivo, assegurada a continuidade do tratamento, quando necessário.*

Neste contexto, um dos programas que se inserem no âmbito do SUS é o chamado Serviço de Residências Terapêuticas, ou, SRT, regulado pela Portaria nº 106/2000 do Ministério da Saúde, que faz parte do processo de reforma psiquiátrica e constitui-se em alternativa de moradia para um grande contingente de pessoas que estão há anos internados em hospitais psiquiátricos, muitos sem qualquer vínculo familiar ou sócio-comunitário, o qual objetiva o favorecimento da criação de uma rede de atenção em saúde mental, substitutiva ao modelo manicomial.

Como se pode observar, a legislação que trata da matéria remonta há mais de 10 (dez) anos, sem que tenha havido providências concretas por parte dos entes requeridos para efetivação das políticas públicas de saúde mental ali delienadas.

Com efeito, o Estado do Amazonas e o Município de Manaus, por sua vez, não demonstraram em juízo, a princípio, a adoção de medidas efetivas para oferecimento do serviço em tempo razoável.

Como realçado pelo Ministério Público Federal na audiência realizada no último dia 16.08.2011 (fls. 458/461), a presente ação tem por escopo a implantação do SRT na área hoje ocupada pelo CPER, sem utilização das instalações do Hospital ali edificado, tendo em vista que o





PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS – 3ª VARA

7100 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 9930-94.2011.4.01.3200

Estado do Amazonas não indicou outra alternativa concreta para instalação do serviço.

Denote-se que meras conjecturas e tratativas não formais, que atualmente se desenrolam, referentes à implantação de SRTs, mencionadas na audiência realizada no dia 16.08.2011, não se caracterizam em uma alternativa concreta para tanto, tendo em vista que pela experiência vivida durante todos estes anos, desde a vigência da legislação normativa que rege a matéria, estas propostas não tem se materializado em ações efetivas e reais por parte do Poder Público.

Realça-se que na hipótese *sub examine*, não há que se falar, portanto, em controle da escolha feita pelo Administrador, porquanto tal etapa está superada diante do marco legal erigido, mas de controle e adequação da execução da política pública consagrada na norma, que no caso em tela não vem sendo observada pelos entes públicos requeridos.

Como se pode observar, dúvidas não há quanto à necessidade de se implementar medidas que garantam à imediata e efetiva implantação do SRT no Estado do Amazonas, razão que me leva a entender como razoável o pleito autoral atinente à necessidade do Estado do Amazonas e o Município de Manaus incluírem em seus orçamentos, de imediato, os valores necessários à implementação do SRT.

Destaco que, ignorar a necessidade de concretização de tal comando significa permitir que as disposições constitucionais tornem-se expressões desprovidas de significado real e vinculante e que se ignore uma das premissas do Estado Constitucional de Direito, qual seja, de



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS – 3ª VARA

7100 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 9930-94.2011.4.01.3200

profundo comprometimento dos agentes estatais com as disposições constitucionais.

Acerca da necessidade de se conferir efetividade as normas constitucionais o Ministro Celso de Mello em voto declarou que:

*Não basta, portanto, que o Estado meramente proclame o reconhecimento formal de um direito. Torna-se essencial que, para além da simples declaração constitucional desse direito, seja ele integralmente respeitado e plenamente garantido, especialmente naqueles casos em que o direito – como o direito a saúde – se qualifica como uma prerrogativa jurídica de que decorre o poder do cidadão de exigir, do Estado, a implementação de prestações positivas impostas pelo próprio ordenamento constitucional.<sup>1</sup>*

É necessário o registro de que, este juízo tem ciência das dificuldades materiais e fáticas que envolvem as medidas de efetivação da implementação do SRT por se tratar, na verdade, de apenas um elemento, dentre outros necessários ao pleno funcionamento do sistema como um todo (necessidade do suporte dos CAP's, existência de rede de saúde mental para acompanhamento dos egressos de manicômios, disponibilização de leitos para doentes mentais em crise nos hospitais da rede pública, dentre outros). Mas, ressalto, com igual relevo que, os entes estatais devem responsabilizar-se pela satisfação do mínimo existencial com dignidade, sendo a efetivação do direito a saúde, por óbvio, condição *sine qua non* para o exercício do direito à vida.

<sup>1</sup> RE-AgR 393175 / RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO- DJ 02-02-2007 PP-00140



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS – 3º VARA

7100 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 9930-94.2011.4.01.3200

No que concerne aos aspectos materiais – notadamente o financeiro – necessários à realização das ações concretas demandadas, registre-se a relevância da doutrina da “reserva do possível”, que deve ser objeto de exame particular em cada caso submetido a análise.

Neste sentir, depreende-se plausível o pedido dos autores de que o Estado do Amazonas e Município de Manaus sejam compelidos a incluir em seus orçamentos verbas destinadas à implantação do SRT, porquanto, a hipótese dos autos conduz à mitigação e relativização de qualquer entrave material ou burocrático à promoção e concretização da saúde, uma vez que a escassez de recursos não pode sobrepor-se ao direito à vida, tutelado constitucionalmente, ameaçado que se encontra pelo retardamento de seu reconhecimento e proteção.

Quanto ao pedido dos autores de que o Estado do Amazonas seja compelido a designar, no prazo de 30 (trinta) dias, equipe constituída de no mínimo 01 (um) psicólogo e 06 (seis) cuidadores ou técnicos de enfermagem para acompanhamento dos internos no SRT entendo igualmente necessário para que a transferência dos pacientes passíveis de serem beneficiados com o SRT possa dar-se da forma menos traumática possível, haja vista o longo tempo de internação da maioria dos pacientes.

No que tange ao pedido interinal para determinar ao Estado do Amazonas que apresente em Juízo, trimestralmente, relatório das atividades desenvolvidas pela equipe a ser constituída, entendo necessário o acompanhamento e evolução das ações efetivas que estarão sendo implementadas. Discordo, porém, do destinatário, entendendo que os relatórios deverão ser dirigidos diretamente aos autores da presente ação,



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS – 3ª VARA

7100 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 9930-94.2011.4.01.3200

que avaliando as informações prestadas, noticiarão ao Juízo as questões necessárias ao deslinde da causa.

No tocante ao último pedido relativo à apresentação da documentação referente à área que atualmente abriga o CPER entendendo prejudicado em razão do que fora noticiado nos autos de que não existem registros da área nos cartórios respectivos.

Por tudo o acima disposto, entendo configurada a presença da prova inequívoca da postulação contida na exordial, posto não haver documentos nos autos aptos a ilidir a omissão da União, do Estado do Amazonas e do Município de Manaus em seu mister de promover e assegurar o efetivo acesso dos pacientes portadores de doença mental à saúde, demonstrada pelos autores.

Em relação à urgência da medida requerida, esta análise não demanda digressões, ante todos os fatos, documentos e circunstâncias anteriormente indicadas. Além do que, é evidente, que a ausência da SRT nos locais em que comprovada a existência de demanda para referidas residências irá obstar a garantia de uma assistência integral e eficaz reabilitação psicossocial aos portadores de transtornos mentais, cuja saúde se almeja resguardar com a tutela jurídica vindicada.

Ante o exposto, diante da indisponibilidade do direito cuja tutela judicial se almeja na presente ação, e presentes simultaneamente os requisitos autorizadores, **DEFIRO O PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA** para determinar:

1. Que o ESTADO DO AMAZONAS, de imediato, abstenha-se de utilizar de forma diversa ou conferir destinação distinta da implantação do SRT – serviço residencial terapêutico a qualquer parte da área que, atualmente, abriga o CPER – Centro



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS – 3ª VARA

7100 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 9930-94.2011.4.01.3200

Psiquiátrico Eduardo Ribeiro, contemplada no Projeto “Abrir as portas para acontecer 1 e 2”, até o final da presente ação;

2. Ao Estado do Amazonas e ao Município de Manaus que incluam, no prazo de 90 dias, em rubrica própria, nos respectivos orçamentos gerais, os valores necessários à implementação do SRT;

3. Que seja o ESTADO DO AMAZONAS compelido a designar, no prazo de 30 (trinta) dias, equipe constituída por, no mínimo, 01 (um) psicólogo e 06 (seis) cuidadores ou técnicos de enfermagem, para acompanhamento dos internos do CPER passíveis de serem beneficiados pelo SRT, de modo a permitir com isso, uma transferência desses pacientes do sistema asilar para as residências terapêuticas;

4. Determinar ao Estado do Amazonas que, apresente, diretamente aos autores da presente ação, trimestralmente, relatório de atividades desenvolvidas pela equipe que vier a ser constituída nos termos do item anterior.

Ainda, com fundamento no art. 273, § 3º c/c art. 461, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil, assinalo que o descumprimento da presente decisão importará na aplicação de multa diária de no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Publique-se. Intimem-se os requeridos com urgência para o cumprimento da presente decisão.

Aguarde-se o decurso do prazo para apresentação da contestação dos réus. Após, dê-se vista ao autor para réplica no prazo legal.

P. I.

Manaus, 24 de agosto de 2011.

**Maria Lúcia Gomes de Souza**  
Juíza Federal Titular da 3ª Vara