



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000006936

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 9182717-22.2003.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é apelante PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO e recorrente JUÍZO EX OFFICIO, sendo apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Em sede de reexame, mantiveram o acórdão V.U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores KLEBER LEYSER DE AQUINO (Presidente) E JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA.

São Paulo, 9 de janeiro de 2025.

PAOLA LORENA
Relatora
Assinatura Eletrônica

Apelação e Reexame Necessário nº 9182717-22.2003.8.26.0000

Recorrente: Juízo *Ex Officio*

Apelante: Município de São Paulo

Apelado/Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo

Comarca: **São Paulo**

Juiz *a quo*: Dra. Luciana Almeida Prado Bresciani

Voto nº 13337

Recurso Extraordinário. Readequação. Apelação e Remessa Necessária. Devolução dos autos à Turma Julgadora em cumprimento ao artigo 1.040, II, CPC, com relação ao RE nº 684.612, Tema nº 698, STF. Parâmetros definidos pelo STF que foram observados no caso concreto. Ação Civil Pública. Imposição de obrigação de fazer consistente na prestação adequada, contínua e ininterrupta dos serviços de saúde no “Pronto Socorro Balneário São José”, sanando as irregularidades relacionadas na inicial e nesta sentença, especialmente as relativas à falta de materiais, medicamentos, pessoal qualificado, manutenção de equipamentos e higiene. Ingerência do Poder Judiciário na esfera de competência do Poder Executivo não verificada. Acórdão mantido.

Trata-se de reexame necessário e de apelo voluntário interposto pelo **Município de São Paulo**, contra sentença (fls. 483/511) de lavra da MMª Juíza de Direito Dra. *Luciana Almeida Prado Bresciani*, lançada em ação civil pública promovida pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo** contra o recorrente, pela qual foi julgada procedente a demanda, nos termos seguintes:

Isto posto, e considerando o que mais dos autos consta, JULGO PROCEDENTE a presente ação CIVIL PÚBLICA ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO em face do MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, para o fim de condenar o réu ao

cumprimento da obrigação de fazer, consistente na prestação adequada, contínua e ininterrupta dos serviços de saúde no "Pronto Socorro Balneário São José", localizado na rua Gaspar Leme, s.n., Bairro São José, nesta cidade, sanando as irregularidades relacionadas na inicial e nesta sentença, especialmente as relativas à falta de materiais, medicamentos, pessoal qualificado, manutenção de equipamentos e higiene, relacionados a fls. 29/30, itens 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 (segunda parte) e 15 de fls. 419/420 e fls. 360/365, e que passam a fazer parte integrante do "decisum", sob pena de multa diária no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), em caso de descumprimento, a ser revertido ao Fundo Estadual de Reparação dos Interesses Difusos Lesados. O cumprimento da medida deverá ser verificado no prazo de trinta dias contados do término do ora fixado, por visitas a serem realizadas pelo Conselho Regional de Medicina e pelo Conselho Regional de Enfermagem, posteriormente submetidas a este Juízo.

Deixo de condenar a ré no pagamento de honorários advocatícios por se tratar de ação proposta pelo Ministério Público. Custas "ex lege".

Decorrido o prazo recursal, remetam-se os autos ao E. Tribunal, Seção de Direito Público, para o reexame necessário, sem prejuízo das providências para cumprimento da tutela antecipada concedida, e confirmada pelo V. acórdão proferido nos autos do agravo de instrumento manejado pela autora, e já transitado em julgado.

O Ministério Público do Estado de São Paulo promoveu esta ação civil pública, buscando compelir o Município de São Paulo a realizar obrigação de fazer no prazo de 150 dias consistente na prestação adequada, contínua, ininterrupta, eficiente e segura dos serviços de saúde do "Pronto Socorro Municipal Balneário São José", sanando todas as irregularidades apontadas na inicial, fornecendo de forma definitiva todos os recursos humanos e infra-estrutura material necessários para o funcionamento adequado da unidade.

Narrou-se, na inicial, que foi instaurado procedimento investigatório pelo Ministério Público para apuração das condições da prestação do serviço essencial de saúde no "Pronto Socorro Municipal Balneário São José". Constatados os problemas graves,

tentativas extrajudiciais foram realizadas, mas a resposta da administração foi negativa.

Dentre as irregularidades apontadas, para que seja fornecida a prestação adequada, se faz necessário que o Município tome as seguintes medidas: **i)** higienização de todos os ambientes; **ii)** manutenção periódica de todos os equipamentos; **iii)** troca ou reparo de equipamentos enferrujados; **iv)** conserto de equipamentos quebrados, ou, na impossibilidade, aquisição de outros em substituição; **v)** não usar medicamentos ou produtos com datas de validade vencidas; **vi)** identificar e proteger de forma adequada os medicamentos; **vii)** dotar todas as pias do Pronto-Socorro e “maternidade” de sabão líquido e papel toalha com os respectivos suportes, providenciando o abastecimento contínuo; **viii)** modificar as rotinas e procedimentos indicados como incorretos e inseguros de enfermagem; **ix)** abastecer continuamente todos os sanitários de papel toalha, sabão líquido e papel higiênico, com os devidos suportes; **x)** reparar a parte elétrica da unidade, superando o problema da fiação exposta; **xi)** dotar o setor de isolamento sanitário próprio; **xii)** consertar as autoclaves, eis que uma apresenta sério vazamento e a outra encontra-se quebrada; **xiii)** providenciar o conserto de vazamentos, queda de ladrilhos e infiltrações nas paredes; **xiv)** munir adequadamente de medicamentos e materiais as caixas destinadas aos atendimentos de emergência (neste aspecto, pois, superar a falta de higiene, problemas referentes às datas de validade e à ausência de material, etc.); **xv)** prover todas as almotolias de tampas; suprir o local, de maneira contínua de medicamentos e vacinas indispensáveis para o bom andamento da prestação dos serviços; **xvi)** trocar continuamente, de acordo com as normas de uso dos equipamentos, os filtros de todos os aparelhos de ar-condicionado, realizando a devida manutenção; **xvii)** trocar continuamente os filtros das incubadoras, de acordo com as normas de uso dos equipamentos; **xviii)** providenciar o conserto dos hidrantes e mangueiras de incêndio da unidade; **xix)** providenciar no lavatório para assepsia do Centro Cirúrgico e do Centro Obstétrico suporte para polvidine degermante, superando-se as inadequações

indicadas; **xx)** consertar o foco auxiliar na sala cirúrgica para partos normais; **xxi)** dotar de quadro próprio a “maternidade” (recursos humanos suficientes e necessários), porquanto não é possível, como indicam o COREN e o CRM, os mesmos funcionários atenderem o pronto-socorro e a “maternidade”, o que vem causando sérios riscos aos pacientes; **xxii)** providenciar – em número suficiente visando atender a demanda e superar as irregularidades, inadequações e procedimentos inseguros minudentemente elencados no item “Dos Fatos” e nos relatórios que fazem parte do procedimento investigatório que instrui a inicial – os seguintes aparelhos e/ou equipamentos: aspiradores portáteis, incubadora para a Central de Material Esterilizado, respiradores (infantil) e ambus (neonatal) para o berçário, oxímetros de pulso (pois o existente é ineficiente), monitores cardíacos (berçário) e duas incubadoras para o berçário (fls. 11), já que, conforme constatado, existem duas velhas, quebradas e ineficientes, impossibilitando reparos; aparelho de raio-x portátil, halos para oxigenioterapia, abraçadeiras para recém-nascidos, e, por fim, a substituição das bombas de infusão muito antigas; **xxiii)** regularizar o setor do berçário superando as inadequações; **xxiv)** superar as irregularidades constatadas na Central de Material Esterilizado; **xxv)** regularizar o fluxo no lactário e corrigir a rotina de triagem na recepção; **xxvi)** adquirir, para uso, tubos específicos para coleta de sangue de recém-nascidos; **xxvii)** prover a sala de recepção de recém-nascido de pia, papel toalha, sabonete líquido e respectivos suportes, bem como providenciar material de urgência e sondas para aspiração; **xxviii)** regularizar a situação da sala de medicação infantil; **xxix)** providenciar sala adequada para a coleta de material para exame, garantindo a privacidade do usuário, bem como vencer o problema envolvendo a internação conjunta de adultos e crianças; **xxx)** fazer as adaptações, contratações e tomar as providências necessárias visando obedecer as regras mínimas estabelecidas pela Resolução n. 1451, de 10/03/95, do Conselho Regional de Medicina.

O Município de São Paulo apresentou contestação às fls. 265/275 alegando, em síntese, a natureza distinta de pronto socorro da unidade objeto da demanda, a impossibilidade de

responsabilização da Municipalidade, a discricionariedade da administração e a delimitação do controle jurisdicional.

Na r. sentença recorrida, o MM. Juízo *a quo* entendeu por bem julgar procedente a demanda, impondo ao Município a obrigação de fazer, consistente na prestação adequada, contínua e ininterrupta dos serviços de saúde no “Pronto Socorro Balneário São José”, sanando as irregularidades relacionadas na inicial e nesta sentença, especialmente as relativas à falta de materiais, medicamentos, pessoal qualificado, manutenção de equipamentos e higiene, relacionados a fls. 29/30, itens 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 (segunda parte) e 15 de fls. 419/420, sob pena de multa diária de R\$5.000,00.

Inconformado, o Município interpôs recurso de apelação (fls. 515/523), postulando a reforma da sentença impugnada, aduzindo, em síntese, a impossibilidade do Judiciário se intrometer nos assuntos administrativos submetidos à discricionariedade do Município.

Contrarrazões às fls. 526/567.

Parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça às fls. 584/588, pelo não provimento do recurso.

Em 09 de agosto de 2005, essa C. Câmara de Direito Público, por votação unânime, negou provimento ao recurso oficial e ao recurso voluntário (fls. 599/612).

Publicado o acórdão, o Município de São Paulo interpôs recurso extraordinário, sustentando a violação ao disposto pelos artigos 2º, 165 e 166 da CF (fls. 614/625).

Em decisão de fls. 824 o Supremo Tribunal Federal determinou a devolução do processo à origem, considerando que o recurso possui a mesma matéria que o RE nº 684.612 (Tema 698) do

STF e para evitar que o Supremo tenha o tempo tomado por questões repetidas.

O Presidente da Seção de Direito Público em despacho de fls. 830 sobrestou o recurso extraordinário.

Após, tendo em vista o julgamento do REsp nº 684.612 (Tema nº 698, STF), em DJe 22.08.2023, a Egrégia Presidência da Seção de Direito Público, em cumprimento ao artigo 1.040, II, do CPC, promoveu devolução dos autos à Turma Julgadora, para o juízo de retratação (fls. 832/836).

É o relatório.

O acórdão deve ser mantido.

O Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 684612 (Tema 698) fixou as seguintes teses:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.
3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Transcrevo trecho do voto do Min. Luís Roberto Barroso, Redator para o acórdão para elucidar a tese transcrita acima:

"(...)

32. Em *segundo lugar*, no atendimento dos pedidos

formulados pelo autor da demanda, deve-se observar a possibilidade de universalização da providência a ser determinada, considerados os recursos efetivamente existentes¹. De fato, os recursos públicos são finitos e insuficientes ao atendimento de todas as necessidades sociais, impondo ao Estado a tomada de decisões difíceis. Nesse contexto, decisões judiciais casuísticas, que determinam a adoção de diversas melhorias em hospital específico e se distanciam de uma visão sistêmica sobre a matéria acabam por contribuir para a desorganização da Administração Pública, comprometendo a eficiência administrativa no atendimento ao cidadão e impedindo a otimização das possibilidades estatais no que toca à promoção da saúde pública.

33. Assim, o órgão julgador deverá questionar se é razoável e faticamente viável que aquela obrigação seja universalizada pelo ente público devedor. Na hipótese em análise, caberia ao Tribunal de Justiça local examinar se seria possível ao Município do Rio de Janeiro implementar as obrigações impostas também em outras unidades de saúde que estejam em condição similar à do Hospital Salgado Filho.

34. Em terceiro lugar, entendo que cabe ao órgão julgador determinar a finalidade a ser atingida, mas não o modo como ela deverá ser alcançada. Estabelecida a meta a ser cumprida, diversos são os meios com os quais se pode implementá-la, cabendo ao administrador optar por aquele que considera mais pertinente e eficaz. Trata-se de um modelo “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas, no qual, apesar de indicar o resultado a ser produzido, o Judiciário não fixa analiticamente todos os atos que devem ser praticados pelo Poder Público, preservando, assim, o espaço de discricionariedade do mérito administrativo².

35. No exemplo dos autos, constatado o déficit de profissionais de saúde, caberia ao Judiciário determinar que a irregularidade seja sanada. No entanto, cabe ao Poder Executivo Municipal decidir se suprirá tal deficiência, por exemplo, mediante a realização de

¹ Cf. Daniel Sarmento, “A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos”, In: Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (coords.), *Direito Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*, 2010.

² Sobre o tema, confira: Mark Tushnet, *Weak Courts, Strong Rights: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law*, 2008, pp. 247-258; Felipe de Melo Fontes, *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito*, 2015, pp. 321- 322; Camila Almeida Porfiro, *Litígios Estruturais: legitimidade democrática, procedimento e efetividade*, 2018, pp. 73-79.

concurso público, por meio do remanejamento de recursos humanos ou a partir da celebração de contratos de gestão e termos de parceria com organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Anoto que, na ADI 1.923 (red. p/ acórdão Min. Luiz Fux, j. em 16.04.2015), este Tribunal respaldou o modelo de colaboração público-privada para a prestação de serviços públicos de saúde, educação, cultura, dentre outros. Portanto, não pode o Poder Judiciário substituir a vontade do administrador público e privilegiar determinada forma de contratação de pessoal ou de gestão dos serviços públicos de saúde."

No caso dos autos, o acórdão negou provimento aos recursos e manteve a sentença que determinou o seguinte:

"Isto posto, e considerando o que mais dos autos consta, JULGO PROCEDENTE a presente ação CIVIL PÚBLICA ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO em face do MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, para o fim de condenar o réu ao cumprimento da obrigação de fazer, consistente na prestação adequada, contínua e ininterrupta dos serviços de saúde no "Pronto Socorro Balneário São José, localizado na rua Gaspar Leme, s.n., Bairro São José, nesta cidade, sanando as irregularidades relacionadas na inicial e nesta sentença, especialmente as relativas à falta de materiais, medicamentos, pessoal qualificado, manutenção de equipamentos e higiene, relacionados a fls. 29/30, itens 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 (segunda parte) e 15 de fls. 419/420 e fls. 360/365, e que passam a fazer parte integrante do "decisum", (...)."

As obrigações estipuladas dizem respeito a diretrizes gerais que devem ser observadas pelo Poder Público para o atendimento no Pronto Socorro, tudo em conformidade com as regras mínimas estabelecidas na Resolução nº 1451, de 10/03/95, do Conselho Federal de Medicina.

Referidas diretrizes são objetivos a serem alcançados pelo Poder Público, como por exemplo, não usar medicamentos ou produtos com datas de validade vencidas ou modificar as rotinas e procedimentos indicados como incorretos e inseguros de enfermagem.

A conclusão dos relatórios do Conselho Regional de Medicina (fls. 419/420) e do Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo (fls. 360/365) apenas constata as condições de funcionamento da unidade na época dos relatórios. O objetivo é demonstrar as irregularidades no atendimento que ainda permanecem.

Portanto, não houve em nenhum momento a determinação de como o Poder Público deve atender a esses objetivos, de modo que **inexistente a alegada ingerência do Poder Judiciário sobre o Poder Executivo Municipal, tampouco inobservância das teses firmadas pelo STF quando do julgamento do Tema nº 698.**

Pelo exposto, em reexame da matéria, nos termos do art. 1.040, II, do CPC, **mantenho o acórdão**, nos termos acima.

PAOLA LORENA
Relatora