



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000407750

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Remessa Necessária Cível nº 1001344-44.2024.8.26.0394, da Comarca de Nova Odessa, em que é recorrente JUÍZO EX OFFICIO, é recorrido SILVIO LUIS FERREIRA DE BARROS NOBREGA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao reexame necessário. V.U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MAGALHÃES COELHO (Presidente) E VICENTE DE ABREU AMADEI.

São Paulo, 28 de abril de 2025.

ALIENDE RIBEIRO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 26.121

REEXAME NECESSÁRIO Nº 1001344-44.2024.8.26.0394 – NOVA ODESSA

RECORRENTE: JUÍZO “EX-OFFICIO”

RECORRIDO: SILVIO LUIS FERREIRA DE BARROS NOBREGA

INTERESSADO: MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA

INTERESSADO: SECRETÁRIO MUN. DE SAÚDE DO MUN. NOVA ODESSA

Juíza de 1ª Instância: Michelli Vieira do Lago Ruesta Changman

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SAÚDE PÚBLICA. REEXAME NECESSÁRIO DESPROVIDO.

I. Caso em Exame

1. Mandado de segurança visando à realização do exame PAAF de Tireóide com ultrassonografia para tratamento de nódulo da tireóide. Liminar deferida e sentença que julgou procedente a ação, concedendo a segurança para realização do exame médico urgente.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste na responsabilidade solidária dos entes federativos na prestação de serviços de saúde e a legitimidade passiva do Município para figurar no polo passivo da demanda.

III. Razões de Decidir

3. A Constituição Federal atribui a todos os entes federativos o dever de cuidar da saúde, sendo a saúde um direito fundamental de aplicabilidade imediata.

4. A solidariedade dos entes federativos nas demandas prestacionais na área da saúde é confirmada pela jurisprudência do STF e STJ, não havendo ilegitimidade passiva do Município.

IV. Dispositivo e Tese

5. Reexame necessário desprovido.

Tese de julgamento: 1. Os entes da federação são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde. 2. A legitimidade passiva do Município é confirmada, não havendo necessidade de chamamento de outros entes federativos.

Legislação Citada:

CF/1988, art. 23, II; art. 5º, § 1º; art. 196; art. 198, I.

Lei nº 8.080/90.

Jurisprudência Citada:

STF, RE nº 855.178 RG/SE, Rel. Min. Luiz Fux, j. 23.05.2019.

STJ, REsp nº 878.080-SC, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 07.11.06.

STJ, REsp nº 773.657-RS, Rel. Min. Francisco Falcão, j. 08.11.05.

Vistos.

Trata-se de mandado de segurança impetrado por **Silvio Luis Ferreira De Barros Nobrega** contra ato do **Secretário Municipal de Saúde do Município de Nova Odessa** a fim de obter provimento jurisdicional que determine a realização do exame PAAF de Tireóide – Ultra-sonografia para tratamento de nódulo da tireóide.

Deferida a liminar (f. 28/29), a sentença julgou procedente a ação e concedeu a segurança para realização do exame médico urgente (PAAF de tireóide com ultrassom) (f. 55/56).

A D. Procuradoria de Justiça opinou pelo desprovimento do reexame necessário (f. 69/74).

Ausentes os recursos voluntários, subiram os autos por força do reexame necessário.

É o relatório.

A sentença merece ser mantida.

Não há falar em ilegitimidade passiva *ad causam* e chamamento da Fazenda Pública do Estado de São Paulo à lide. A Constituição Federal atribui a todos os entes federativos, indistintamente, o dever de “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (art. 23, II), sendo a saúde direito fundamental e de aplicabilidade imediata dado que inerente à vida, conforme dispõe o art. 5º, § 1º, CF.

Ao determinar que o Sistema Único de Saúde (SUS) seria formado por uma “rede regionalizada e hierarquizada” de ações e serviços de saúde, observadas, entre outras diretrizes, a “da descentralização, com direção única em cada esfera de governo” (art. 198, I, CF), o que foi seguido pela Lei nº 8.080/90, a Constituição Federal visou uma maior eficiência, economicidade e agilidade na prestação dos serviços de saúde, por sua extrema importância, de modo a garantir, da

melhor maneira possível, o acesso universal e igualitário aos cidadãos que deles necessitem.

Isso, porém, não implica atribuição de competência exclusiva a quaisquer dos entes federativos. O Estado, em sua acepção genérica, é responsável pela prestação dos serviços que visem a garantir a saúde daqueles desprovidos de recursos financeiros. Assim, a União, Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal, são solidariamente responsáveis pela prestação dos serviços de saúde, de maneira que qualquer uma dessas entidades possui legitimidade *ad causam* para figurar no polo passivo de demanda que objetiva a assistência farmacêutica de pessoas desprovidas de recursos financeiros (REsp nº 878.080-SC, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 07/11/06, DJU 20/11/06; REsp nº 773.657-RS, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, j. 08/11/05, DJU 19/12/05).

Cumprе esclarecer que o C. STF, por maioria de votos, confirmou a orientação no sentido da solidariedade dos entes públicos nas demandas prestacionais na área de saúde, fixando a seguinte tese de repercussão geral (Tema 793): "*Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro*" (Relator para o Acórdão o Ministro Edson Fachin, vencido o Ministro Marco Aurélio, que não fixava tese. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 23.05.2019).

Aliás, o art. 198, § 1º, CF, somente vem confirmar a solidariedade dos entes federados pela prestação de serviços relacionados à saúde, já que atribui a todos os entes a responsabilidade pelo custeio pelo Sistema Único de Saúde. Portanto, não há falar em ilegitimidade passiva *ad causam*. Ademais, a questão já se encontra pacificada na jurisprudência deste Egrégio Tribunal de Justiça, conforme se infere das ementas dos seguintes venerandos arestos:

AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA – SAÚDE PÚBLICA - fornecimento gratuito de

medicamentos - Necessitada que não dispõe de meios para aquisição de medicamentos essenciais ao tratamento de doença grave, em razão do elevado custo - Dever intransferível do estado em fornecer-lhe gratuitamente tais remédios, de forma regular e constante, durante todo o período de tratamento - Exegese do artigo 196 da constituição federal e dos artigos 219, 220 e 223 da constituição estadual - Preliminares de falta de interesse de agir, de ilegitimidade passiva e de chamamento ao processo rejeitadas - Possibilidade de fixação de multa diária no caso de descumprimento. Recurso ao qual se nega provimento. (Apelação com Revisão nº 689.973-5/3-00, 1ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Regina Capistrano, j. 29/01/08).

MEDICAMENTOS - PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E OBRIGAÇÃO DE FAZER - Fornecimento de medicamentos - A saúde é um direito de todos e um dever do Estado (art. 196 da CF) - o art. 198 da Carta Magna prevê um sistema de saúde único, organizado de acordo com as diretrizes que traça, destacando-se, dentre elas, a descentralização, “com direção única em cada esfera de governo” (inciso I), e o “atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais” (inciso II) - responsabilidade solidária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - também não é o caso de chamamento ao processo, exatamente por se tratar de responsabilidade solidária, em que o beneficiado pode exigir a obrigação de qualquer deles - direito à saúde, constitucionalmente assegurado, que compreende o fornecimento de medicamentos àqueles que não têm condições econômicas de adquiri-los - bem fixada a verba honorária, devendo prevalecer - ação procedente - recurso improvido. (Apelação com Revisão nº 717.407-5/9-00, 1ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Franklin Nogueira, j. 29/01/2008).

MANDADO DE SEGURANÇA - Fornecimento de medicamentos -

Obediência ao art. 196, da Constituição Federal - Dever do Estado em sentido lato sensu - Solidariedade dos Entes Federados quanto ao financiamento do sistema - Desnecessidade do chamamento ao processo dos outros entes federados - Recurso provido. (Apelação com Revisão nº 551.965-5/5-00, 6ª Câmara de Direito Público, Des. Rel. Moreira de Carvalho, j. 05/03/2007).

OBRIGAÇÃO DE FAZER - Medicamentos - Ação voltada contra a Municipalidade - Chamamento ao processo da União e do Estado - Inadmissibilidade - Legitimidade passiva do Município - Autor que não pode ser obrigado a litigar contra quem não queira.

TUTELA ANTECIPADA - Ação de obrigação de fazer - Medicamentos - Autor portador de atraso do desenvolvimento neuropsicomotor por seqüela de meningite - Relevância do fundamento da demanda, necessidade do medicamento de uso contínuo e justificado receio de ineficácia do provimento final - Legitimidade passiva do Município - Cabimento da medida - Art. 273, § 7º e art. 461, § 3º, ambos do CPC - Recurso não provido. (Apelação com Revisão nº 569.732-5/9-00, 10ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Reinaldo Miluzzi, j. 04/12/06).

O autor demonstra, documentalmente, que necessita urgentemente da realização do exame de PAAF de Tireóide com Ultra-sonografia (f. 13).

De resto, ressalte-se que **ENRICO TULLIO LIEBMAN** já definia que “no tempo que flui enquanto se espera para poder iniciar o processo, ou enquanto este se realiza, pode acontecer que os meios necessários a ele (isto é, as provas e os bens) fiquem expostos ao perigo de desaparecer ou de, por alguma outra forma, serem subtraídos à disponibilidade da Justiça; ou, mais genericamente, pode acontecer que o direito cujo reconhecimento se pede esteja ameaçado de um prejuízo iminente e irreparável. Nesses casos, à parte interessada é permitido pedir aos órgãos jurisdicionais que conservem e ponham a salvo as provas ou os bens, ou eliminem por outra

forma aquela ameaça, de modo a assegurar que o processo possa conduzir a um resultado útil.” (Manual de Direito Processual Civil, vol. I, pág. 216, Ed. Forense, 1984).

Alcança-se, destarte, não estar o Poder Público exercendo um de seus misteres mais elevados, a preservação da saúde e da vida dos cidadãos.

Cabe ao Poder Público o dever de fornecer, gratuitamente, e de forma contínua, os meios necessários para o tratamento médico indicado pelos profissionais da saúde, o que não pode ser obstado por distribuição administrativa de atribuições e obriga, solidariamente, cada uma das pessoas jurídicas de direito público que integram a Federação, viabilizando que a demanda se processe, sem distinção, em face de cada uma delas.

O artigo 196 da atual Carta Magna preceitua ser a saúde dever do Estado, a quem incumbe o dever de garanti-la, através de políticas sociais e econômicas, assegurando o acesso universal aos serviços destinados à recuperação ou assistência daqueles que dele dependam, disposição que também existe na Carta Paulista em vigor.

O direito à saúde foi constitucionalmente assegurado a todos, não se qualificando como programáticas as normas constitucionais que o asseguram, máxime diante das disposições das Leis 8.090/90 e 9.313/96.

As obrigações na área da saúde são partilhadas pela União, pelos Estados membros, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, como se conclui do exame do artigo 198, da Carta Magna que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS) assentando a solidariedade entre as Pessoas Políticas no custeio e gerenciamento do sistema. Nessa trilha, ressalte-se a jurisprudência recentemente reiterada pelo C. Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE n.º 855.178 RG/SE (Tema n.º 793), rel. **MIN. LUIZ FUX**, em que firmada tese a seguinte tese:

“O tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, sendo responsabilidade solidária dos entes federados, podendo figurar no polo passivo qualquer um deles em conjunto ou isoladamente.”

Isso demonstra que a obrigatoriedade de realização do exame em questão, submete-se, quanto ao cumprimento, a um dos pilares constitucionais erigido a direito fundamental: a garantia do acesso à saúde.

Tratando-se de direito fundamental, a despesa é obrigatória, e não facultativa, competindo igualmente à União, aos Estados Membros, e aos Municípios disciplinar suas receitas para o cabal cumprimento da obrigação.

Nessa trilha da orientação deste julgado, já decidiu o STF no RE n.º 273.834, rel. **MIN. CELSO DE MELLO**, por v. aresto, com a seguinte ementa:

“O direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por omissão, em censurável comportamento inconstitucional. O direito público subjetivo à saúde traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público (Federal, Estadual ou Municipal), a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas que visem a garantir a plena consecução dos objetivos proclamados no art. 196 da Constituição da República.”

Outro não é o sentir do STJ, em v. aresto no Agrava Interno no REsp nº 1553112/CE, j. 16/02/2017, rel. **MIN. GURGEL DE FARIA**:

“1. Preliminar de desrespeito ao princípio da colegialidade afastada, porquanto o art. 557, caput, do Código de Processo Civil de 1973 autorizava o relator a julgar monocraticamente o recurso

especial, nas hipóteses ali descritas, comando previsto agora no art. 932 do CPC/2015, c/c o art. 255, I, II e III, do RISTJ.

2. O Estado (as três esferas de Governo) tem o dever de assegurar a todos os cidadãos, indistintamente, os direitos à dignidade humana, à vida e à saúde, conforme inteligência dos arts. 1º, 5º, caput, 6º, 196 e 198, I, da Constituição da República.

3. A ausência de previsão do medicamento em protocolos clínicos de diretrizes terapêuticas do Ministério da Saúde não tem o condão de eximir os entes federados do dever imposto pela ordem constitucional, porquanto não se pode admitir que regras burocráticas, previstas em portarias ou normas de inferior hierarquia, prevaleçam sobre direitos fundamentais do cidadão.

4. Hipótese em que o Tribunal de origem evidenciou a necessidade e adequação do fármaco pleiteado para o tratamento da patologia da paciente, acentuando que o produto, apesar de não incorporado à lista do SUS, já se encontra registrado na ANVISA.

5. A inversão do julgado demandaria a análise do conjunto fático-probatório, o que é inviável em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7 do STJ.

6. A intervenção do Judiciário na implementação de políticas públicas, notadamente para garantir a prestação de direitos sociais, como a saúde, não viola o princípio da separação de poderes.

7. Agravo interno a que se nega provimento.”

Em igual sentido, vv. acórdãos deste E. Tribunal, na

Apelação Cível n.º 1000220-93.2017.8.26.0160, rel. **DES. COIMBRA SCHMIDT**, j. 18.05.18; Apelação Cível n.º 1027102-61.2016.8.26.0602, rel. **DES. JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA**, j. 06.02.18; Apelação Cível n.º 1054517-17.2016.8.26.0053, **DES. REL. J. M. RIBEIRO DE PAULA**, j. 19.12.17; Apelação Cível n.º 1002812-41.2016.8.26.0453, **Rel. DES. VICENTE DE ABREU AMADEI**, j. 25.06.18, cuja ementa tem o seguinte teor:

*“APELAÇÃO Ação de obrigação de fazer – Pessoa hipossuficiente e portadora de “Doença Psicótica” (CID 10:F20) - Medicamento prescrito por médico (Aripripazol 15 mg)
- Obrigação do Estado e do Município - Direito fundamental ao fornecimento gratuito de medicamento
- Aplicação dos arts. 1º, III, e 6º da CF - Princípios da isonomia e da tripartição de funções estatais não violados - Falta de padronização dos bens pretendidos, limitação orçamentária e teoria da reserva do possível
– Teses afastadas - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO, com observação.
Havendo direito subjetivo fundamental violado, não há ofensa aos princípios da isonomia, da tripartição de funções estatais e da discricionariedade da Administração, e, no quadro da tutela do mínimo existencial, não se justifica inibição à efetividade do direito ofendido sob os escudos de falta de padronização ou de inclusão dos bens em lista oficial, de limitações orçamentárias e de aplicação da teoria da reserva do possível.”*

Por este mesmo motivo, atos administrativos que visem inibir a eficácia da norma constitucional que determina o fornecimento de medicamentos ou insumos à população ou o pleno acesso aos procedimentos médicos carecem de fundamento constitucional. Os protocolos e convenções limitando a distribuição de remédios à população são ineficazes na medida em que tornam inviável a efetivação da norma constitucional.

Não obstante, cuidando-se de serviço universal e indispensável não há que se falar em limitação orçamentária.

Nesse sentido são os julgados deste Egrégio Tribunal:

“FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. Autora é portadora de demência e necessita dos medicamentos, insumos e fraldas, conforme prescrição médica. Indisponibilidade do direito à saúde. Art. 196 da Constituição Federal, norma de eficácia imediata. Prova inequívoca da necessidade dos medicamentos. Ausência de padronização que não tem o condão de restringir o direito material tutelado. Tutela jurisdicional que não interfere na discricionariedade da Administração Pública. Garantia do fornecimento do medicamento que não empresta, em absoluto, caráter de imposição do Judiciário ao Executivo, mas envolve, sim, o cumprimento exato dos preceitos constitucionais e o disposto na Lei n. 8.080/90. Óbices orçamentários. Irrelevância. Política pública que se pressupõe contemplada nas leis orçamentárias. Princípio da Reserva do Possível que não pode se sobrepor aos direitos fundamentais. A saúde constitui direito público subjetivo do cidadão e dever do Estado. Precedentes.”
(Apelação Cível nº 0000007-86.2015.8.26.0512, 2ª Câmara de Direito Público, j. 22.06.18, Des. Rel. Carlos Augusto Pedrassi)

“APELAÇÃO. REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. Fornecedor de medicamentos. Necessidade do fármaco atestada por profissional habilitado. Prova de hipossuficiência. Imprescindibilidade do provimento jurisdicional efetivamente demonstrada. Interesse público assinalado pelo art. 196 da Constituição Federal que consiste em se prestar, a cada uma das pessoas que necessite de amparo médico, os particulares cuidados de que precisa. Obrigação se dá no sentido genérico e de forma solidária, indistintamente e independente da distribuição orçamentária. Honorários condizentes com as especificidades da causa. Recursos desprovidos.”
(Apelação Cível nº 3003922-48.2013.8.26.0032, 8ª Câmara de Direito Público, j. 20.05.18, Des. Rel. Bandeira Lins)

“REEXAME NECESSÁRIO – MANDADO DE SEGURANÇA – DIREITO CONSTITUCIONAL – PRETENSÃO À REALIZAÇÃO DE EXAME CARDÍACO – CINECORONARIOGRAFIA TE – HIPOSSUFICIÊNCIA – POSSIBILIDADE. 1.

Comprovação da necessidade do exame cardíaco, pela parte impetrante, mediante a apresentação de indicação médica. 2. Impossibilidade financeira, demonstrada. 3. Dever do Estado, nos termos dos artigos 1º, II, 23, II, 30, VII e 196 da CF. 4. Solidariedade dos Entes Políticos da Federação, conforme as Súmulas n os 37 e 29 deste E. Tribunal de Justiça. 5. Inocorrência de ingerência do Poder Judiciário na atividade administrativa do Estado, que agiu em razão de provocação da parte interessada, com o objetivo de reconhecer direitos e garantias constitucionais. 6. Inexistência de ofensa a princípios orçamentários, na gestão de recursos públicos. 7. É possível a incidência da multa pecuniária, para a hipótese do eventual descumprimento de decisão judicial proferida em sede de mandado de segurança. 8. Precedentes da jurisprudência do C. Superior Tribunal de Justiça e desta C. 5ª Câmara de Direito Público. 9. Ordem impetrada em mandado de segurança, concedida. 10. Sentença, ratificada, inclusive, com relação aos encargos da condenação e os ônus decorrentes da sucumbência. 11. Recurso oficial, desprovido.” (Apelação Cível nº 1032297-61.2015.8.26.0602, 5ª Câmara de Direito Público, j. 19/05/18, Des. Rel. Francisco Bianco).

Por fim, acrescente-se que o exame requerido já foi realizado, como apontado por ocasião do sentenciamento do feito (*"Confirmo a segurança concedida às fls. 28/29, ressaltando que o exame já foi realizado e que a liminar foi devidamente cumprida pelo impetrado (fls. 44/45)", f. 56*), de modo que, também sob este aspecto, não é caso de modificação da decisão de primeiro grau, que deu correta solução à lide.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O caso, assim, é de negar provimento ao reexame necessário nos autos do mandado de segurança impetrado por **Silvio Luis Ferreira de Barros Nóbrega** em face do **Secretário Municipal de Saúde do Município de Nova Odessa** (ref. Proc. nº 1001344-44.2024.8.26.0394 – 2ª Vara Judicial do Foro de Nova Odessa, SP).

Resultado do julgamento: negaram provimento ao reexame necessário.

ALIENDE RIBEIRO
Relator