



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 187.219 - CE (2012/0117470-4)

RELATOR : MINISTRO OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO)

AGRAVANTE : ESTADO DO CEARÁ

PROCURADOR : RACHEL ANDRADE SALES E OUTRO(S)

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. LEGITIMIDADE PASSIVA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERATIVOS. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. IMPROVIMENTO DO AGRADO REGIMENTAL.

1. A União, os Estados e os Municípios são solidariamente responsáveis pelo fornecimento de medicamentos no âmbito do Sistema Único de Saúde.
2. Se a reforma do julgado demanda o reexame da prova, o recurso especial é inviável (STJ, Súmula 7).
3. Agravo regimental desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina (Presidente) e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 03 de setembro de 2015 (Data do Julgamento).

MINISTRO OLINDO MENEZES
(DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO)
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 187.219 - CE (2012/0117470-4)

RELATÓRIO

Exmo. Sr. MINISTRO OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO) - Relator): — O agravo regimental ataca a seguinte decisão, da lavra do Ministro Ari Pargendler, deste teor:

Trata-se de agravo em face de decisão que não admitiu recurso especial interposto, com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO PELO ESTADO. ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E ILEGITIMIDADE PASSIVA DO SECRETÁRIO DE ESTADO. PRELIMINARES AFASTADAS. INTERVENÇÃO DA UNIÃO. DESNECESSIDADE. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. DEVER DO ESTADO. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. O Ministério Público possui legitimidade ativa para ingressar com mandado de segurança, na defesa de direitos individuais e indisponíveis, como é o caso dos autos.
2. Sendo a saúde pública responsabilidade solidária dos entes federados, ao impetrante compete ingressar com ação em desfavor de todos ou de um ente isoladamente, por se tratar de litisconsórcio facultativo.
3. O fornecimento gratuito de medicamentos pelo Estado, objetiva concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito à vida e à saúde, constitucionalmente garantidos.
4. Direito fundamental, de aplicação imediata e dever do Estado, previstos na Constituição Federal (arts. 5º, *caput* e § 1º, 6º e 196).
5. Precedentes desta Corte.
6. Liminar ratificada. Ordem concedida (fl. 199).

Opostos embargos de declaração (fls. 218/225), estes foram rejeitados (fls. 249/254).

As razões do recurso especial alegam violação aos arts. 47 e 267, VI, do Código de Processo Civil, 1º da Lei nº 12.016, de 2009, 25, IV, *a*, da Lei nº 8.625, de 1993. Sustentam a ilegitimidade ativa do Ministério Público, a ilegitimidade passiva do Estado do Ceará e a inadequação da via eleita (fls. 259/273).

O Ministério Público Federal, na pessoa do Subprocurador-Geral da República, Dr. José Carlos Pimenta, opinou pelo desprovimento do agravo (fls. 374/381).

II

Quanto à legitimidade passiva do Estado do Ceará, o acórdão recorrido está conformado à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, "*o funcionamento do Sistema Único de Saúde é de responsabilidade solidária*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

da União, dos Estados e dos Municípios, de modo que qualquer um desses entes tem legitimidade ad causam para figurar no polo passivo de demanda que objetiva a garantia do acesso a medicamentos para tratamento de problema de saúde" (AgRg no REsp nº 1.017.055, RS, relator o Ministro Castro Meira, DJe 18.09.2012).

Quanto à legitimidade ativa do Ministério Público, o Superior Tribunal Justiça firmou entendimento no sentido de que o Ministério Público pode agir em defesa de interesses individuais indisponíveis, nos quais se insere o direito constitucional à vida e à saúde.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CAUTELAR INOMINADA. LEGITIMATIO AD CAUSAM DO PARQUET. ART. 127 DA CF/88. DIREITO À SAÚDE.

1. O Ministério Público está legitimado a defender os interesses transindividuais, quais sejam os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos.
2. É que a Carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da Administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37, da CF/1988 como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou um microsistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da administração pública, nele encartando-se a ação cautelar inominada, ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas.
3. Deveras, é mister concluir que a nova ordem constitucional erigiu um autêntico 'concurso de ações' entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, a *fortiori*, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos.
4. *Legitimatio ad causam* do Ministério Público à luz da dicção final do disposto no art. 127 da CF/1988, que o habilita a demandar em prol de interesses indisponíveis.
5. Sob esse enfoque a Carta Federal outorgou ao Ministério Público a incumbência de promover a defesa dos interesses individuais indisponíveis, podendo, para tanto, exercer outras atribuições previstas em lei, desde que compatível com sua finalidade institucional (CF/1988, arts. 127 e 129).
6. *In casu*, trata-se de ação cautelar inominada ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, objetivando que o Município custeie avaliação de tratamento médico especializado a pessoa portadora de varizes nos membros inferiores com insuficiência venosa bilateral, e recurso especial interposto contra acórdão que decidiu pela ilegitimidade ativa do Ministério Público para pleitear direito de outrem que não idoso, criança ou adolescente.
7. O direito à saúde, insculpido na Constituição Federal é direito indisponível, em função do bem comum, maior a proteger, derivado da própria força impositiva dos preceitos de ordem pública que regulam a matéria.
8. Outrossim, o art. 6.º do CPC configura a legalidade da legitimação extraordinária cognominada por Chiovenda como 'substituição processual'.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

9. Impõe-se, ressaltar que a jurisprudência hodierna do e. STJ admite ação individual acerca de direito indisponível capitaneada pelo MP (Precedentes: REsp 688.052/RS, DJ 17.08.2006; REsp 822.712/RS, DJ 17.04.2006; REsp 819.010/SP, DJ 02.05.2006).

10. Recurso especial provido para reconhecer a legitimidade ativa do Ministério Público Estadual (REsp nº 817.710, RS, relator o Ministro Luiz Fux, DJ de 31.05.2007).

No que se refere à alegada inadequação da via eleita, o tribunal *a quo* concluiu que *"a alegada necessidade de avaliação do medicamento prescrito nos casos dos pacientes arrolados, já fora realizada por médicos devidamente inscritos no Conselho Regional de Medicina, e, portanto, plenamente capazes de indicar o tratamento adequado e específico para seus pacientes, conforme documentação acostada aos autos, não havendo, pois, que se falar em inadequação do meio processual utilizado"* (fl. 209).

Portanto, a alteração do julgado quanto ao ponto demandaria o reexame do conteúdo fático-probatório, o que é inviável em sede de recurso especial (STJ, Súmula nº 07).

Nego, por isso, provimento ao agravo (fls. 383/386).

Eis o teor das razões do agravo regimental, naquilo que é necessário à sua compreensão:

Consoante aludido, a decisão recorrida entendeu que a análise do Recurso Especial demandaria revolvimento fático-probatório. O argumento, entretanto, não procede. Ora, *in casu* o apelo dispensa a apreciação de provas, pois os fundamentos recursais não dependem de mudança no quadro fático, mas tão-somente da adequada aplicação do direito. Não se questiona a enfermidade que acometeu o recorrido. Afirma-se, nesse contexto, que a doença deve ser provada dentro do processo, já que documentos particulares não constituem meio idôneo para tanto.

(...)

Resta claro, portanto, que a Súmula nº 07 do STJ é inaplicável à espécie, pois a discussão diz respeito ao meio adequado para demonstração dos fatos e não a realidade dos fatos em si.

Logo, considerando que os fundamentos do recurso independem de juízo acerca da veracidade dos fatos, resta reconhecer que o Mandado de Segurança não constitui o meio adequado, dada a necessidade de prova técnica.

(...)

Como cediço, o mandado de segurança representa uma ação constitucional de rito especial que necessita de prova pré-constituída.

Assim, no rito especial do *mandamus* não há produção de provas, posto que o direito do autor deve estar comprovado *ab initio*.

In casu, a matéria não se limita a questão meramente de direito, mas alberga questões fáticas e técnicas as quais exigem uma instrução probatória.

Todavia, no presente caso, o Estado do Ceará teve cerceado seu direito de defesa, pois no rito estrito do mandado de segurança não lhe é facultada a possibilidade de nomear médico perito para a avaliação do quadro clínico do autor, assim como, a análise do medicamento mais eficaz para o tratamento e menos oneroso para o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

erário público.

Conciliando os princípios da razoabilidade e eficiência na prestação do serviço público, é possível que haja medicamento genérico já disponível na farmácia básica do Estado, similar ao pleiteado na exordial, o qual atenderia a enfermidade do autor, tornando a demanda carente de interesse de agir.

(...)

Na verdade, o ordenamento consagra o direito ao tratamento médico custeado pelo Estado, porém, não se garante a forma com se dará tal tratamento, pois os meios para tanto se situam na discricionariedade estatal. Caberia, portanto, ao autor comprovar a ineficácia dos remédios disponibilizados, o que também não fora feito.

(...)

Com efeito, a Constituição da República, muito embora não tenha expressamente partilhado a competência entre os entes federativos de forma pormenorizada, estabeleceu as diretrizes a serem observadas pelo legislador ordinário na regulamentação do serviço de saúde pública. Nesse sentido, merece especial atenção o art. 198, I, da Carta Magna, *in verbis*:

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

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;”

É possível verificar que a diretriz também está presente no art. 30, VII, cuja redação atual foi conferida pela EC 53/2006:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população”.

A interpretação sistemática dos dispositivos citados, em especial do art. 198, I, e do art. 30, VII, conduz à conclusão de que o serviço de saúde pública é um dever do Poder Público, cuja prestação efetiva, direta, é competência dos municípios, restando aos Estados e à União o dever de “cooperação técnica e financeira” para a prestação de tais serviços de atendimento à saúde da população.

Fiel às premissas estabelecidas na Constituição Federal, o legislador infraconstitucional editou a Lei n.º 8.080/90 (disciplina básica do Sistema Único de Saúde – SUS).

A descentralização do serviço de assistência médica e farmacêutica é diretriz básica que permeia esse diploma e pode ser observada a partir dos seguintes dispositivos da citada lei (8.080/90), *verbi gratia*:

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

(...)

IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios;
(...)

XIII - organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos.”

“Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;”

Por outro lado, a União Federal (art. 16) e os estados (art. 17) ficaram responsáveis, dentre outras atribuições, pela descentralização para os Municípios dos serviços e das ações de saúde, prestando assistência técnica e financeira, de modo que a execução direta do serviço de saúde por parte desses entes, ao contrário dos Municípios, somente é concebida em caráter suplementar.

A norma legal que regulamenta o Sistema Único de Saúde – SUS, à evidência, apenas detalha os comandos primordiais estabelecidos na Constituição Federal, preservando e concretizando a diretriz de descentralização (art. 198, I), a competência expressa dos municípios (art. 30, VII) e também o princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*).

Desse modo, ressaltando a recente modificação da jurisprudência do STJ e, bem assim, o disposto na Constituição Federal (art. 30, art. 37 e art. 198, I) e na Lei 8.080/90 (art. 7º, art. 16, art. 17 e art. 18), depreende-se que os Estados Federados são parte ilegítima para figurar no pólo passivo da demanda, razão pela qual o processo merece ser extinto sem resolução de mérito, na forma do art. 267, VI, do CPC (fls. 393/399).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 187.219 - CE (2012/0117470-4)

VOTO

Exmo. Sr. MINISTRO OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO) - Relator): — Não merece prosperar o recurso, haja vista a inexistência de razões capazes de infirmar os fundamentos da decisão recorrida.

Tal como está dito na decisão agravada, a questão relativa à legitimidade passiva do Estado do Ceará foi dirimida pelo acórdão recorrido no mesmo sentido da orientação jurisprudencial desta Corte Superior de Justiça. É o que se infere dos seguintes julgados:

ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERATIVOS PELO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. LEGITIMIDADE PASSIVA *AD CAUSAM* DO ESTADO.

1. O funcionamento do Sistema Único de Saúde é de responsabilidade solidária da União, dos Estados e dos Municípios, de modo que qualquer um desses entes tem legitimidade *ad causam* para figurar no polo passivo de demanda que objetiva a garantia do acesso a medicamentos para tratamento de problema de saúde. Precedentes.

2. Agravo regimental não provido (AgRg no REsp nº 1.017.055, RS, relator o Ministro Castro Meira, DJe 18.09.2012).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. CIRURGIA BARIÁTRICA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. NECESSIDADE E CARÊNCIA DA AUTORA COMPROVADAS. REVISÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.

1. O funcionamento do Sistema Único de Saúde - SUS é de responsabilidade solidária da União, Estados-membros e Municípios, de modo que qualquer destas entidades tem legitimidade *ad causam* para figurar no polo passivo de demanda que objetiva garantir o tratamento médico adequado a pessoas desprovidas de recursos financeiros. Precedentes do STJ.

2. Hipótese em que o Tribunal *a quo* consignou que "a imprescindibilidade da Cirurgia Bariátrica para o tratamento da Obesidade Mórbida qua acomete a autora, assim como a carência de recursos financeiros da parte requerente para adquiri-la restaram comprovadas pelos documentos juntados aos autos" (fl. 121, grifos no original).

3. Rever tal entendimento implica, como regra, reexame de fatos e provas, obstado pelo teor da Súmula 7/STJ.

4. Agravo Regimental não provido (AgRg no AREsp nº 519.011, RS, relator o Ministro Herman Benjamin, DJe de 10.10.2014).

Quanto à alegada inadequação da via eleita, o tribunal de origem, soberano na definição das circunstâncias fáticas, concluiu que:

(...) *a alegada necessidade de avaliação do medicamento prescrito nos casos*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

dos pacientes arrolados, já fora realizada por médicos devidamente inscritos no Conselho Regional de Medicina, e, portanto, plenamente capazes de indicar o tratamento adequado e específico para seus pacientes, conforme documentação acostada aos autos, não havendo, pois, que se falar em inadequação do meio processual utilizado" (fl. 209).

Nessas circunstâncias, não há como reformar o acórdão recorrido sem que se efetue novo exame do conjunto probatório, o que se mostra inviável no âmbito do recurso especial (STJ - Súmula nº 7). Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AGRAVO REGIMENTAL. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DECISÃO MANTIDA.

1. O Tribunal de origem entendeu que a pretensão do agravado encontra-se amparada por conjunto probatório capaz de demonstrar a existência da enfermidade e a necessidade do uso do medicamento prescrito, ainda que tal indicação tenha sido realizada por médico particular.
2. A análise da violação do art. 1º da Lei n. 12.016/2009, a fim de se verificar se existe ou não direito líquido e certo à concessão da segurança, demanda incursão no conteúdo fático-probatório dos autos, o que implica reexame de provas – inviável em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ. Precedentes do STJ.
3. Agravo Regimental não provido (AgRg no AREsp 621.251, PE, relator o Ministro Herman Benjamin, DJe de 21/05/2015).

PROCESSUAL CIVIL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO ART. 1º DA LEI 1.533/51. PROVA PRECONSTITUÍDA. ALEGAÇÃO: INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SÚMULA 07/STJ. "OBITER DICTUM". LAUDO DE MÉDICO PARTICULAR. PROVA PRECONSTITUÍDA. VALIDADE.

1. A aferição da existência de direito líquido e certo demanda indispensável a reapreciação do conjunto probatório existente no processo, o que é vedado em sede de recurso especial em virtude do preceituado na Súmula n.º 07/STJ: "A pretensão de simples reexame de provas não enseja recurso especial."
(...)
4. Agravo regimental desprovido (REsp 659.350, SP, relator o Ministro Luiz Fux, DJ de 06/06/2005).

Ante o exposto, e ratificando os fundamentos contidos na decisão agravada, nego provimento ao agravo regimental.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2012/0117470-4

**AgRg no
AREsp 187.219 / CE**

Números Origem: 2008002951750 20080029517501 2219996200880600001

EM MESA

JULGADO: 03/09/2015

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO)**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FRANCISCO RODRIGUES DOS SANTOS SOBRINHO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ESTADO DO CEARÁ
PROCURADOR : RACHEL ANDRADE SALES E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -
Saúde - Tratamento Médico-Hospitalar e/ou Fornecimento de Medicamentos

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : ESTADO DO CEARÁ
PROCURADOR : RACHEL ANDRADE SALES E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina (Presidente) e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.