

07/06/2011

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 559.646 PARANÁ

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE  
AGTE.(S) : ESTADO DO PARANÁ  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ  
AGDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO  
PARANÁ

DIREITO CONSTITUCIONAL. SEGURANÇA PÚBLICA  
AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO.  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL  
PÚBLICA. PROSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE  
INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO.  
ARTIGOS 2º, 6º E 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. O direito a segurança 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.

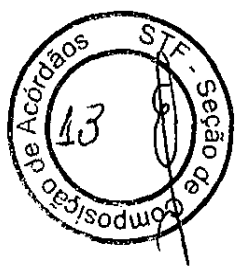
2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. Precedentes.

3. Agravo regimental improvido.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 07 de junho de 2011.



**RE 559.646 AgR / PR**

Ministra Ellen Gracie  
Relatora

**07/06/2011****SEGUNDA TURMA****AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 559.646 PARANÁ**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. ELLEN GRACIE</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: ESTADO DO PARANÁ</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ</b>

**RELATÓRIO**

A Senhora Ministra Ellen Gracie (Relatora): 1. Trata-se de agravo regimental interposto de decisão que negou seguimento a recurso extraordinário ao fundamento de que o acórdão recorrido divergiu da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

2. Alega a parte agravante, em síntese, que existem outras decisões que compartilham do seu entendimento, citando-as, além do fato de que a ADPF 45-MC/DF estaria prejudicada pela perda superveniente de seu objeto.

É o relatório.

07/06/2011

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 559.646 PARANÁ

## VOTO

A Senhora Ministra Ellen Gracie (Relatora): 1. Sem razão a parte agravante. Conforme afirmado, o Plenário desta Corte reconheceu na ADPF 45/DF, rel. Min. Celso de Mello, DJ 04.5.2004, que o direito a saúde possui uma dimensão política que lhe impõe o *“gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos sociais e culturais – que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas –, sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional”*.

2. Ambas as Turmas deste Tribunal têm apreciado a questão dos autos concernente à suscitada ofensa ao art. 2º da CF frente às políticas públicas. Isso se demonstra pelos precedentes citados na decisão atacada, tanto em julgados mais antigos, quanto em decisões mais recentes sobre o tema, no sentido de que, na hipótese, não há falar em ingerência do Poder Judiciário em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo, porquanto se revela possível ao Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas.

Verifica-se que a jurisprudência tem evoluído e admitido, em casos excepcionais, a atuação do Poder Judiciário em tema de políticas públicas. Ressalte-se que o Princípio da Separação dos Poderes, no caso, não pode ser utilizado para obstar um direito social reconhecido pela nossa Constituição Federal (artigos 6º e 144).

Apontó, a respeito, além dos precedentes citados na decisão agravada, o RE 271.286-AgR/RS, rel. Min. Celso de Mello, DJ

RE 559.646 AgR / PR

24.11.2000, no qual se debateu sobre fornecimento de medicamento. Nesse julgamento esclareceu o eminente relator:

*"Nem se diga, de outro lado, que a decisão ora questionada - notadamente quanto à alegada ofensa aos arts. 2º e 198, parágrafo único, ambos da Constituição Federal - estaria em desconformidade com a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no exame desse específico aspecto da questão.*

*Cabe referir, neste ponto, que tais argumentos, deduzidos e ora renovados pela parte agravante, já foram repelidos sucessivas decisões proferidas por eminentes Juízes desta Colenda Turma, no julgamento de outras idênticas à que emerge do processo em análise (Ag 232.469-Rs, Rel. Min. MARCO AURÉLIO - Ag 236.644-RS, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - Ag 238.328-RS (AgRg), Rel. Min. MARCO AURÉLIO - RE 273.042-RS, Rel. Min. MARCO AURÉLIO).*

*No que concerne ao fundo da controvérsia, cabe acentuar que se revela inacolhível postulação recursal ora deduzida pelo Município de Porto Alegre/RS, especialmente em face do mandamento constitucional inscrito no art. 196 Constituição da República, que assim dispõe:*

*"Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido 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." (grifei)*

*Na realidade, o cumprimento do dever político-constitucional consagrado no art. 196 da Lei Fundamental do Estado, consistente na obrigação de assegurar, a todos, a proteção à saúde, representado, que, associado a um imperativo de solidariedade social, impõe-se ao Poder Público, qualquer que seja a dimensão institucional em que este atue no plano de nossa organização federativa".*

*A impostergabilidade efetivação desse dever constitucional desautoriza acolhimento do pleito recursal ora deduzido na presente causa" (grifos no original).*

Vejam-se, ainda, o AI 553.712/RS, 1ª Turma, Ricardo

**RE 559.646 AgR / PR**

Lewandowski, unânime, DJe 05.06.2009; e o AI 597.182-AgR/RS, rel. Min. Cezar Peluso, unânime, DJ 06.11.2006, nos quais se discutiu sobre a possibilidade de bloqueio de verbas públicas no que tange à obrigação do Estado em fornecer medicamentos, cujas ementas transcrevo, na parte que interessa à controvérsia:

*“AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. MEDICAMENTOS. FORNECIMENTO A PACIENTES CARENTES. OBRIGAÇÃO DO ESTADO.*

.....  
II - *A disciplina do art. 100 da CF cuida do regime especial dos precatórios, tendo aplicação somente nas hipóteses de execução de sentença condenatória, o que não é o caso dos autos. Inaplicável o dispositivo constitucional, não se verifica a apontada violação à Constituição Federal.*

III - *Possibilidade de bloqueio de valores a fim de assegurar o fornecimento gratuito de medicamentos em favor de pessoas hipossuficientes. Precedentes.*

IV - *Agravo regimental improvido.*

.....  
*“RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Fornecimento de medicamentos. Bloqueio de verbas públicas. Direito à saúde. Jurisprudência assentada. Art. 100, caput e parágrafo 2º da Constituição Federal. Inaplicabilidade. Ausência de razões novas. Decisão mantida. Agravo regimental improvido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões novas, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte.*

*2. RECURSO. Agravo. Regimental. Jurisprudência assentada sobre a matéria. Caráter meramente abusivo. Litigância de má-fé. Imposição de multa. Aplicação do art. 557, § 2º, cc. arts. 14, II e III, e 17, VII, do CPC. Quando abusiva a interposição de agravo, manifestamente inadmissível ou infundado, deve o Tribunal condenar o agravante a pagar multa ao agravado”.*

**RE 559.646 AgR / PR**

Na SS 3205/AM, de minha relatoria, DJ 08.06.2007, quando na Presidência desta Corte, examinei pedido de suspensão de execução de liminar (Lei 4.348/64) sobre o tema. A seguir, transcrevo um dos argumentos apresentados pelo Estado do Amazonas:

*“o Estado do Amazonas tem envidado esforços no sentido de prover a população dos serviços de saúde de forma ampla e eficiente, inclusive o fornecimento de medicamentos em geral; todavia, os recursos públicos são limitados, o que impele o gestor público a adotar uma política que atente aos princípios da economicidade das ações e do custo-benefício dos tratamentos”.*

Naquela oportunidade, enfatizei: *“Ressalte-se que a discussão em relação à competência para a execução de programas de saúde e de distribuição de medicamentos não pode se sobrepor ao direito à saúde, assegurado pelo art. 196 da Constituição da República, que obriga todas as esferas de Governo a atuarem de forma solidária”.*

Destaque-se também um dos fundamentos do AI 562.561/RS, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.12.2005:

*“Ademais, a falta de prévia dotação orçamentária não serve como justificativa para inviabilizar o direito do agravado ao recebimento de medicamentos necessários à sua sobrevivência; “o direito à saúde, como está assegurado na Carta, não deve sofrer embaraços impostos por autoridades administrativas, no sentido de reduzi-lo ou de dificultar o acesso a ele.” (RREE 226.835, Ilmar Galvão, 1ª T, DJ 10.03.2000; 207.970, Moreira Alves, 1ª T, DJ 15.09.2000; e 255.086, Ellen Gracie, 1ª T, DJ 11.10.2001)”.*

O meu antecessor, Ministro Gilmar Mendes, quando no exercício da Presidência desta Casa, ao analisar questão referente à suspensão de liminar (SL 47-AgR/PE, Plenário, DJe 30.4.2010) envolvendo

**RE 559.646 AgR / PR**

melhorias do atendimento em hospital do sistema SUS, assim se pronunciou:

*“Mesmo diante do que dispõem a Constituição e as leis relacionadas à questão, o que se tem constatado, de fato, é a crescente controvérsia jurídica sobre a possibilidade de decisões judiciais determinarem ao Poder Público o fornecimento de medicamentos e tratamentos, decisões estas nas quais se discute, inclusive, os critérios considerados para tanto.*

*No âmbito do Supremo Tribunal Federal, é recorrente a tentativa do Poder Público de suspender decisões judiciais nesse sentido. Na Presidência do Tribunal existem diversos pedidos de suspensão de segurança, de suspensão de tutela antecipada e de suspensão de liminar, com vistas a suspender a execução de medidas cautelares que condenam a Fazenda Pública ao fornecimento das mais variadas prestações de saúde (fornecimento de medicamentos, suplementos alimentares, órteses e próteses; criação de vagas de UTIs e leitos hospitalares; contratação de servidores de saúde; realização de cirurgias e exames; custeio de tratamento fora do domicílio, inclusive no exterior, entre outros).*

*Assim, levando em conta a grande quantidade de processos e a complexidade das questões neles envolvidas, convoquei Audiência Pública para ouvir os especialistas em matéria de Saúde Pública, especialmente os gestores públicos, os membros da magistratura, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Advocacia da União, Estados e Municípios, além de acadêmicos e de entidades e organismos da sociedade civil.*

*Após ouvir os depoimentos prestados pelos representantes dos diversos setores envolvidos, ficou constatada a necessidade de se redimensionar a questão da judicialização do direito à saúde no Brasil. Isso porque, na maioria dos casos, a intervenção judicial não ocorre em razão de uma omissão absoluta em matéria de políticas públicas voltadas à proteção do direito à saúde, mas tendo em vista uma necessária determinação judicial para o cumprimento de políticas já estabelecidas. Portanto, não se cogita do problema da interferência judicial em âmbitos de livre apreciação ou de ampla discricionariedade*



RE 559.646 AgR / PR

de outros Poderes quanto à formulação de políticas públicas.

*Esse foi um dos primeiros entendimentos que sobressaiu nos debates ocorridos na Audiência Pública-Saúde: no Brasil, o problema talvez não seja de judicialização ou, em termos mais simples, de interferência do Poder Judiciário na criação e implementação de políticas públicas em matéria de saúde, pois o que ocorre, na quase totalidade dos casos, é apenas a determinação judicial do efetivo cumprimento de políticas públicas já existentes.*

*Esse dado pode ser importante para a construção de um critério ou parâmetro para a decisão em casos como este, no qual se discute, primordialmente, o problema da interferência do Poder Judiciário na esfera dos outros Poderes.*

*Assim, também com base no que ficou esclarecido na Audiência Pública, o primeiro dado a ser considerado, é a existência, ou não, de política estatal que abranja a prestação de saúde pleiteada pela parte. Ao deferir uma prestação de saúde incluída entre as políticas sociais e econômicas formuladas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), o Judiciário não está criando política pública, mas apenas determinando o seu cumprimento. Nesses casos, a existência de um direito subjetivo público a determinada política pública de saúde parece ser evidente" (grifos no original).*

O Min. Celso de Mello, no RE 410.715/SP, 2ª Turma, unânime, DJ 03.02.2006, ao cuidar de questão relativa ao direito a educação (atendimento em creche e pré-escolas), enfrentou a seguinte argumentação da parte recorrente:

*"(...) não há como se cobrar, somente do Município, a manutenção do sistema de ensino, especificamente o atendimento a crianças em creches e escolas de educação infantil. A oferta de educação pública, obrigatória e gratuita, pois, é dever do Poder Público Federal, Estadual e Municipal, de acordo com dispositivo da CF alterado pela Emenda Constitucional nº 14/96 (...).*

.....  
*Importam na situação de atendimento organizado a centenas de crianças a qualidade, a segurança e a proteção, dentro da razoabilidade*

RE 559.646 AgR / PR

que o orçamento público permite.

.....  
A carência de novos aportes de recursos para financiar a educação infantil limitou o atendimento em todo o Município e a possibilidade de ampliação do atendimento em educação infantil.

.....  
(...) considerando a enorme demanda de crianças carentes de creches ou pré-escola no âmbito do Município, e considerando que as instituições de ensino público em funcionamento, abrigam crianças matriculadas muito acima do limite de vagas e da capacidade das salas de aulas, em razão de dezenas de liminares judiciais, obviamente, há grande comprometimento do Erário, da Ordem administrativa, da qualidade do ensino e da educação transmitida aos abrigados.

.....  
Os deferimentos das medidas liminares e das R. Sentenças obrigando as matrículas de crianças em creches, adequando o Estatuto da Criança e do Adolescente à realidade fática, não pode vigorar, pois essa disposição configura indevida ingerência do Judiciário no poder discricionário do Executivo, o que difere do poder jurisdicional daquele em analisar a legalidade dos atos administrativos praticados pela Administração”.

O então relator, naquela assentada, afastou a alegada interferência do Poder Judiciário e a insuficiência de recursos públicos, conforme o trecho da ementa do referido aresto, que a seguir transcrevo:

*“Embora resida, **primariamente**, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à*

**RE 559.646 AgR / PR**

'reserva do possível'. Doutrina" (grifos no original).

Por fim, o Min. Eros Grau, apontando a omissão da Administração quanto ao direito à educação, assim se manifestou no RE 594.018-AgR/RJ, 2ª Turma, unânime, Dje 07.8.2009:

*"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CARÊNCIA DE PROFESSORES. UNIDADES DE ENSINO PÚBLICO. OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO. EDUCAÇÃO. DIREITO FUNDAMENTAL INDISPONÍVEL. DEVER DO ESTADO. ARTS. 205, 208, IV E 211, PARÁGRAFO 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 205 da Constituição do Brasil. A omissão da Administração importa afronta à Constituição. 2. O Supremo fixou entendimento no sentido de que "[a] educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental[...]. Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam essas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais impregnados de estatura constitucional". Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento."*

3. Quanto à ADPF 45-MC/DF, não obstante a perda de seu objeto, importa considerar que os fundamentos sobre os quais se assentou a decisão do Min. Celso de Mello permanecem incólumes, lastreando

**RE 559.646 AgR / PR**

inúmeras outras decisões desta Corte de molde a conformar o pensamento do STF quanto ao tema.

4. Diante do exposto, **nego provimento** ao agravo regimental.

**SEGUNDA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 559.646**

PROCED. : PARANÁ

**RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE**

AGTE.(S) : ESTADO DO PARANÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

AGDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

**Decisão:** Negado provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Relatora. Decisão unânime. **2ª Turma**, 07.06.2011.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Ellen Gracie, Ayres Britto e Joaquim Barbosa.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Paulo da Rocha Campos.

Carlos Alberto Cantanhede  
Coordenador