

## **PRÁTICA EXITOSA**

**TÍTULO: TRILHANDO NOVOS CAMINHOS - A LEGITIMIDADE  
EXTRAORDINÁRIA DA DEFENSORIA PÚBLICA NA DEFESA DE PESSOAS  
EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE:**  
*Garantia e Efetividade do Direito Constitucional à Saúde*

ANDRÉA CARIUS DE SÁ

MARILIA GONÇALVES PIMENTA

CLEBER FRANCISCO ALVES

DEFENSORES PÚBLICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**Curitiba-PR**

**2015**

**XII CONGRESSO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS**

**DEFENSORIA PÚBLICA COMO METAGARANTIA: TRANSFORMANDO  
PROMESSAS CONSTITUCIONAIS EM EFETIVIDADE**

**CONCURSO DE PRÁTICAS EXITOSAS**

**TRILHANDO NOVOS CAMINHOS - A LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA  
DA DEFENSORIA PÚBLICA NA DEFESA DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE**

**VULNERABILIDADE:**

***Garantia e Efetividade do Direito Constitucional à Saúde***

## **I- DESCRIÇÃO OBJETIVA**

### **I.1 - NOTA INTRODUTÓRIA**

Ao longo da última década verificou-se um aumento significativo nos atendimentos prestados pela Defensoria Pública no Município de Petrópolis, visando solucionar problemas diversos na área da saúde pública, levando ao ajuizamento de milhares de Ações (individuais) de Obrigação de Fazer.

A causa da grande procura consiste na insuficiência da prestação dos serviços de saúde oferecidos pelo Poder Público à população, o que se traduz muitas vezes em denegação do direito constitucional à saúde.

Em razão disso, a Defensoria Pública, nos últimos 7 (sete) anos, através dos Núcleos de Atendimento de Petrópolis, iniciou trabalho coletivo em favor dos usuários do sistema de saúde pública, projeto este denominado “A SAÚDE NÃO PODE ESPERAR”. Dentre as ações implementadas, a Defensoria Pública instaurou diversos procedimentos instrutórios (o primeiro deles aberto no ano de 2008), que ocasionaram inúmeras visitas de inspeção e monitoramento nos hospitais públicos e conveniados ao SUS da cidade de Petrópolis e reuniões com o Poder Público, dando ensejo ao ajuizamento de ações civis públicas, além da celebração de termos de ajustamento de conduta, ao longo desses anos.

Durante as visitas realizadas aos hospitais, constatou-se a existência de pacientes aguardando vaga para internação nos setores de “urgências”, em sua maioria idosos, muitos deles desacompanhados de familiares, às vezes com necessidade de atendimento em unidade de tratamento intensivo. Verificou-se que, em muitos destes casos, tendo em vista a inexistência de parentes/familiares – ou devido ao desconhecimento destes de que poderiam procurar a Justiça para compelir o Poder Público a prestar o tratamento devido - o direito constitucional à saúde do paciente deixava de ser efetivado, em total desrespeito à dignidade da pessoa humana.

Entre as ações civis públicas ajuizadas, há uma cujo objeto foi exatamente obrigar o Poder Público a aumentar o número de leitos em Unidades de Tratamento Intensivo no Município. Foi ela distribuída em 2009 e ainda encontra-se tramitando. Novos leitos foram criados ao longo desses anos, inclusive como consequência da atuação da Defensoria, mas ainda em número insuficiente. Diariamente, há fila de espera, conforme pode ser constatado através de acompanhamento junto à Central de Regulação de Leitos de Petrópolis.

Com o passar do tempo, observou-se que somente a atuação individual e coletiva da Defensoria Pública “tradicional” na área de saúde não era suficiente para atender a demanda de pessoas vulneráveis, que aguardam, diariamente, pela efetivação de seu direito constitucional ao tratamento digno de saúde.

**I.2- AS VISITAS ÀS URGÊNCIAS HOSPITALARES E A CONFIRMAÇÃO DA GRAVIDADE DO PROBLEMA QUE ENSEJOU A PRESENTE PRÁTICA: existência de inúmeros pacientes aguardando vaga para internação sem que houvesse quem pudesse postular por seus direitos**

Em razão dos fatos acima relatados, instaurou-se procedimento investigatório e preparatório, através da Portaria n. 2/2014 – Núcleo Cível de Petrópolis, em setembro de 2014, tendo por objeto a apuração de problemas relacionados às urgências na Comarca. No curso desse procedimento, os Defensores Públicos se depararam com dificuldades de acesso às informações sobre o estado de saúde de pacientes que estavam aguardando vagas para internação hospitalar, sendo certo que a Secretaria de Saúde, justificando a recusa do envio da lista, alegava que se tratavam de dados pessoais a serem preservados em razão do direito à privacidade dos pacientes.

Assim, em outubro de 2014, outro procedimento foi instaurado pelo mesmo Núcleo, através da Portaria n. 3/2014, visando obter acesso integral às informações de pacientes, que aguardavam na fila de espera para internações hospitalares.

Após a instauração desses procedimentos investigatórios, foram realizadas recomendações de melhoria na prestação de serviço, de acordo com as necessidades verificadas em visitas realizadas pela Defensoria Pública.

Durante as visitas, como dito anteriormente, observou-se que inúmeros pacientes que se encontravam deitados em macas e, muitas vezes, até mesmo

em cadeiras (quando não havia macas em quantidade suficiente), estavam desacompanhados de familiares. Muitos destes pacientes aguardavam por internação em UTI já há dias, e, em sua maioria, idosos e, alguns em estado de coma.

Em dezembro de 2014, em nova visita ao HMNSE (Hospital Municipal Nelson Sá Earp), foram novamente identificados inúmeros problemas, como superlotação de pacientes, falta de macas suficientes e de medicamentos para alívio da dor, de antibióticos e antitrombolíticos, necessidade de reformas em todo nosocômio etc. Em reunião realizada com o Prefeito do Município de Petrópolis, em janeiro de 2015, a Defensoria fez recomendações ao Poder Público para sanar as irregularidades.

Para monitorar o problema específico nos setores de “urgência” das Unidades de Pronto-Socorro, a Defensoria Pública continuou realizando diligências, oficiando o Poder Público para obter informações, além de reuniões e visitas *in loco*. Constatou-se, então, que todas as urgências dos hospitais, diariamente, possuem taxa de ocupação de leitos entre 98% a 100%, inclusive as UPA’s (Unidades de Pronto Atendimento, implantadas no contexto de um programa do governo estadual), obrigando os pacientes a perambularem pela cidade em busca de atendimento.

De acordo com o que foi apurado, a causa principal de superlotação deve-se à demora na disponibilização de vaga para internação de pacientes em leitos de UTI, clínicos e cirúrgicos. Verificou-se, também, que a grande maioria dos pacientes das urgências era formada por idosos, que aguardam

por dias pela internação, delonga não rara fatal, devido à situação de vulnerabilidade inerente à idade avançada.

No dia 14 de abril de 2015, uma nova visita foi realizada ao HMNSE, tendo sido verificada a lotação completa das salas de urgência e que nelas havia, pelo menos, dois pacientes aguardando UTI. Um deles, em coma, sem qualquer acompanhante, com sérios problemas cardíacos, e outra, lúcida, acompanhada da filha que disse não poder sair de perto da mãe, já grave, diante da precariedade do atendimento. Indagada se possuía outro parente que pudesse ir ao Núcleo da Defensoria para ajuizar a ação cabível, respondeu negativamente.

Também vale informar que, na última década, diversas ações individuais, solicitando indenização por danos morais, foram ajuizadas em prol de familiares de pacientes que vieram a falecer enquanto aguardavam internação hospitalar. Muitos deles chegavam em estado grave, mas estáveis, às urgências e, pelo fato de não receberem o tratamento necessário, faleceram em razão da demora na disponibilização de vaga para internação. Outros, como idosos que fraturam o fêmur, também acabam falecendo após dias de espera, por complicações diversas decorrentes de seu estado de vulnerabilidade, também em razão da demora na internação. E, quando não falecem, desenvolvem os idosos outros problemas, como infecções urinárias e confusão mental, após aguardarem durante dias pela cirurgia necessária, contribuindo, assim, para o retardamento da cirurgia.

### **I.3- A PROCURA POR UMA SOLUÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA ADEQUADA QUE PERMITISSE A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NOS CASOS EM TELA: a tese da legitimação extraordinária**

Assim, no contexto acima descrito, constatou-se a imperiosa necessidade de uma atuação proativa da Defensoria Pública em favor das pessoas vulneráveis, que, em razão do seu estado de saúde, não poderiam – por si mesmas – exigir do Poder Público o seu direito maior – DIREITO À SAÚDE E, CONSEQUENTEMENTE, DIREITO À PRÓPRIA VIDA.

Com efeito, no decorrer dos anos, muitos familiares de pacientes com indicação de internação em UTI somente procuravam a Defensoria dias após a chegada daqueles às urgências, conforme demonstra a documentação anexada (por amostragem), atribuindo-se a demora ao desconhecimento do direito fundamental e a esperança de resolver os casos extrajudicialmente.

Para garantir o direito fundamental à saúde das pessoas em situação de vulnerabilidade, muitas vezes sem familiares, sem representação, sem condições de exercerem seus direitos constitucionais pessoalmente, através da Defensoria Pública ou de advogado constituído, pareceu imprescindível a atuação proativa da Instituição na efetivação de tais direitos.

Nesse sentido, foi analisada a hipótese descrita no artigo 4º da Lei Complementar 80/94 (com a redação dada pela LC 132/2009), em cujo elenco de atribuições conferidas à Defensoria Pública está aquela constante do inciso XI, que dispõe ser função institucional “*exercer a defesa dos interesses*

*individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado”.* O dispositivo em questão trouxe solução para hipótese aventada, uma vez que instituiu verdadeira Legitimidade Extraordinária da Defensoria Pública em favor de pessoas em situação de hipervulnerabilidade, permitindo que os Defensores Públicos, na busca pela efetivação do Direito à Saúde (que não pode esperar!), TRILHASSEM NOVOS CAMINHOS.

Tal entendimento é corroborado pelo que foi sustentado na tese classificada em primeiro lugar no concurso promovido pela Anadep durante o IX Congresso Nacional de Defensores Públicos em Campo Grande - MS, no ano de 2010, de autoria do Defensor Público Cristiano Heerd:

Entendemos que o sistema jurídico-constitucional autoriza a legitimidade da Defensoria Pública, mesmo quando não explicitamente esteja consignada, como alguns sustentam em relação ao Ministério Público, invocando, para tanto, o art. 6º do Código de Processo Civil. Com efeito, não há o que se falar em necessidade de expressa previsão legal para se atribuir a legitimação extraordinária à Defensoria Pública nas ações de saúde, em razão dos fundamentos que sinteticamente apresentamos:

- a) função de promoção e defesa dos direitos humanos atribuído pelo sistema positivo;
- b) (dupla) fundamentalidade do direito à saúde;
- c) necessidade de efetivação dos princípios do Estado Democrático de Direito e superação da sua inefetividade;
- d) a emergencialidade circunstancial que caracteriza o direito sanitário.<sup>1</sup>

O fato, porém, é que mesmo com a alteração da legislação, a atuação proativa institucional encontrava-se limitada, ainda que embasada no

---

<sup>1</sup> [http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/20955/CRISTIANO\\_HEERDT.pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/20955/CRISTIANO_HEERDT.pdf), acesso em 28.06.2015.

entendimento jurisprudencial e doutrinário, devido às condições de tempo e de pessoal, já que era imprescindível ter acesso às informações que pudessem fundamentar ações judiciais, que constavam da lista de espera de pacientes, à qual os Defensores Públicos não tinham acesso. Do contrário, as informações somente poderiam ser verificadas *in loco*, com o deslocamento diário de pessoal às 5 (cinco) unidades de saúde pública que possuem setor de “urgência” no município de Petrópolis, o que era inviável.

O Poder Público por sua vez, sob o argumento de que não poderia violar dados privados de pacientes, nos dois últimos anos, vinha negando-se a fornecer as informações, deixando de enviar as listas requisitadas diversas vezes pela Instituição.

Diante desses fatos, analisando as dificuldades acima descritas sob dois prismas – social e institucional - e buscando a melhor forma de atender aos anseios da população usuária da Defensoria Pública, chegou-se à conclusão de que a atuação da Instituição deveria ser mais abrangente, que ultrapassasse a defesa individual e coletiva.

#### **I.4 - Do Procedimento Administrativo para assegurar o acesso à “lista de espera” da Central de Regulação de Leitos do Município de Petrópolis.**

##### **Da assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta**

Como já dito acima, a Defensoria Pública não conseguia ter acesso à lista de espera da Central de Regulação de Leitos do Município de Petrópolis e,

muitas vezes, até mesmo por telefone, havia a sonegação de informações pela Central, o que era inaceitável. Antes de 2013, a Instituição chegou a ter pleno acesso às informações, facilitando a instrução de ações judiciais (ainda movidas com base na legitimidade tradicional, em que o próprio beneficiário ou seu familiar postulava o direito), e viabilizando a resolução extrajudicial de inúmeros casos.

Diante da nova situação de sonegação de informações acima mencionada, necessária foi a instauração de um procedimento instrutório, através da Portaria 03, em 02 de outubro de 2014 (cópias anexadas). Uma recomendação pela Defensoria Pública chegou a ser endereçada ao Poder Público, em 09 de setembro de 2014, visando obter as ditas informações através de acesso às listas de espera, bem como de outras informações relativas ao diagnóstico e às condições de saúde de pacientes.

Destaque-se que a Constituição da República, além de prever o direito ao acesso à informação, que já foi regulamentado pela Lei Federal 12.527/11, também prevê como direitos fundamentais à vida e à saúde. Por sua vez, a Defensoria Pública passou a ter legitimidade extraordinária para atuar em prol de idosos e de pessoas que estejam em situação de vulnerabilidade e, também, para atuar na proteção de direitos humanos, na forma da Lei

Complementar Federal 80/94, com as alterações da Lei Complementar 132/2009, adequando-se à hipótese do artigo 31, inciso IV da lei 12.527/11.<sup>2</sup>

Com o intuito de uma composição com o Poder Público, visando também a efetividade do direito dos usuários do SUS – o que poderia demorar anos caso uma ação civil pública fosse ajuizada, realizou-se reunião com o Prefeito Municipal de Petrópolis, o que culminou com a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta no P.I. em comento, em 10 de junho de 2015. Desde então, as obrigações estão sendo integralmente cumpridas, tendo sido acordado em tal termo, em síntese, o seguinte:

---

<sup>2</sup> Artigo 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

- a)** A Administração Pública Municipal comprometeu-se a efetivar o acesso diário da Defensoria Pública às informações constantes da lista de espera para internações diversas pelo SUS no âmbito do Município de Petrópolis, devendo, além das informações médicas, constar nome completo do paciente, sua idade e seu domicílio, a fim de que tais informações pudessem ser utilizadas na efetivação do acesso à justiça dos munícipes petropolitanos hipossuficientes usuários do SUS, quando tal medida se mostrasse necessária.
- b)** O acesso às informações se daria por meio do envio da lista de espera aos Defensores Públicos cadastrados, por meio de ofício ou e-mail, ou por meio da liberação do acesso ao sistema da central de vagas do Município de Petrópolis aos mesmos Defensores.

Assim, desde o mês de junho de 2015, o Poder Público vem permitindo o acesso às informações constantes da lista de espera, tendo os Defensores Públicos em exercício nos Núcleos de Primeiro Atendimento e na 4ª Vara Cível (especializada em Fazenda Pública) acesso direto e irrestrito às informações capazes de garantir o direito à saúde dos pacientes do SUS. Além disto, em caso de necessidade, os Defensores Públicos vêm obtenho informações de pacientes, por telefone, através da Central de Regulação de Vagas.

## **I.5 TRILHANDO NOVOS CAMINHOS: EFETIVO EXERCÍCIO DA LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA DA DEFENSORIA PÚBLICA EM FAVOR DE PESSOAS EM ESTADO DE VULNERABILIDADE, QUE AGUARDAM INTERNAÇÃO EM UNIDADE DE TRATAMENTO INTENSIVO**

A Lei Complementar n.º 80/1994, que prescreve normas gerais para a organização da Defensoria Pública, qualifica a instituição como permanente, conceituando-a como essencial à função jurisdicional do Estado na promoção dos direitos humanos e na defesa (judicial e extrajudicial) dos direitos individuais e coletivos dos necessitados de forma integral.

Ademais, a Lei Complementar citada elege, como objetivo da instituição, em seu art. 3º, a primazia da dignidade da pessoa humana, bem como a prevalência e efetividade dos direitos humanos.

Já o art. 4º, inciso VII da Lei elenca, entre as suas atribuições institucionais, "...promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes".

Essa atribuição encontra-se reforçada no texto dos incisos X e XI, do mesmo artigo, que expressamente prevê que a Defensoria deve *"promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais,*

*sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”*

Conquanto o inciso LXXIV do art. 5º da supramencionada Lei Complementar indique a insuficiência de recursos como critério básico para definição do conceito de necessitados, essa qualificação não deve ser abordada de forma simplista, exigindo, isso sim, interpretação mais ampla para que não se restrinja apenas às pessoas economicamente hipossuficientes, que não possuem recursos para litigar em juízo sem prejuízo do sustento pessoal e familiar, mas sim a todos os socialmente vulneráveis.

Dessa forma, não se pode negar à Defensoria legitimidade para a defesa de interesses individuais de pessoa, seja ela hipossuficiente econômica ou não, que se encontre em sala de urgência de hospital público, aguardando vaga em UNIDADE DE TRATAMENTO INTENSIVO, de forma a salvaguardar sua vida, uma vez que momentaneamente encontra-se incapaz de gerir os atos de sua vida civil.

Para embasar o argumento jurídico que respalda esse tipo de iniciativa (no que diz respeito a sua legitimidade *ad causam* da Defensoria Pública), tem-se o seguinte julgado oriundo do Superior Tribunal de Justiça, em caso análogo (porém relativo à tutela coletiva), que versa sobre as atribuições – **tanto do Ministério Público, quanto da Defensoria Pública** – para dar efetividade às garantias constitucionais básicas, na promoção da ampla defesa dos direitos individuais e coletivos:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA FÍSICA, MENTAL OU SENSORIAL. SUJEITOS HIPERVULNERÁVEIS. FORNECIMENTO DE PRÓTESE AUDITIVA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. LEI 7.347/85 E LEI 7.853/89.

1. Quanto mais democrática uma sociedade, maior e mais livre deve ser o grau de acesso aos tribunais que se espera seja garantido pela Constituição e pela lei à pessoa, individual ou coletivamente.

2. **Na Ação Civil Pública, em caso de dúvida sobre a legitimação para agir de sujeito intermediário – Ministério Público, Defensoria Pública e associações, p. ex. –, sobretudo se estiver em jogo a dignidade da pessoa humana, o juiz deve optar por reconhecê-la e, assim, abrir as portas para a solução judicial de litígios que, a ser diferente, jamais veriam seu dia na Corte.**

3. **A categoria ético-política, e também jurídica, dos sujeitos vulneráveis inclui um subgrupo de sujeitos hipervulneráveis, entre os quais se destacam, por razões óbvias, as pessoas com deficiência física, sensorial ou mental.**

4. **É dever de todos salvaguardar, da forma mais completa e eficaz possível, os interesses e direitos das pessoas com deficiência, não sendo à toa que o legislador refere-se a uma "obrigação nacional a cargo do Poder Público e da sociedade" (Lei 7.853/89, art. 1º, § 2º, grifo acrescentado).**

5. Na exegese da Lei 7.853/89, o juiz precisa ficar atento ao comando do legislador quanto à finalidade maior da lei-quadro, ou seja, **assegurar "o pleno exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas portadoras de deficiência, e sua efetiva integração social"** (art. 1º, caput, grifo acrescentado).

6. **No campo da proteção das pessoas com deficiência, ao Judiciário imputam-se duas ordens de responsabilidade: uma administrativa, outra judicial. A primeira, na estruturação de seus cargos e serviços, consiste na exigência de colaborar, diretamente, com o esforço nacional de inclusão social desses sujeitos. A segunda, na esfera hermenêutica, traduz-se no mandamento de atribuir à norma que requer interpretação ou integração o sentido que melhor e mais largamente ampare os direitos e interesses das pessoas com deficiência.**

7. A própria Lei 7.853/89 se encarrega de dispor que, na sua "aplicação e interpretação", devem ser considerados "os valores básicos da igualdade de tratamento e oportunidade, da justiça social, do respeito e dignidade da pessoa humana, do bem-estar, e outros indicados na Constituição ou justificados pelos princípios gerais de direito" (art. 1º, § 1º).

8. Por força da norma de extensão ("outros interesses difusos e coletivos", consoante o art. 129, III, da Constituição de 1988; "qualquer outro interesse difuso ou coletivo", nos termos do art. 110 do Código de Defesa do Consumidor; e "outros interesses difusos,

coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos", na fórmula do art. 25, IV, alínea "a", da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), cabe ao Judiciário, para fins de legitimação ad causam na Ação Civil Pública, incorporar ao rol legal – em numerus apertus, importa lembrar – novos direitos e interesses, em processo de atualização permanente da legislação.

**9. A tutela dos interesses e direitos dos hipervulneráveis é de inafastável e evidente conteúdo social, mesmo quando a Ação Civil Pública, no seu resultado imediato, aparenta amparar uma única pessoa apenas. É que, nesses casos, a ação é pública, não por referência à quantidade dos sujeitos afetados ou beneficiados, em linha direta, pela providência judicial (= critério quantitativo dos beneficiários imediatos), mas em decorrência da própria natureza da relação jurídica-base de inclusão social imperativa. Tal perspectiva – que se apóia no pacto jurídico-político da sociedade, apreendido em sua globalidade e nos bens e valores ético-políticos que o abrigam e o legitimam – realça a necessidade e a indeclinabilidade de proteção jurídica especial a toda uma categoria de indivíduos (= critério qualitativo dos beneficiários diretos), acomodando um feixe de obrigações vocalizadas como jus cogens.**

**10. Ao se proteger o hipervulnerável, a rigor quem verdadeiramente acaba beneficiada é a própria sociedade, porquanto espera o respeito ao pacto coletivo de inclusão social imperativa, que lhe é caro, não por sua faceta patrimonial, mas precisamente por abraçar a dimensão intangível e humanista dos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade. Assegurar a inclusão judicial (isto é, reconhecer a legitimação para agir) dessas pessoas hipervulneráveis, inclusive dos sujeitos intermediários a quem incumbe representá-las, corresponde a não deixar nenhuma ao relento da Justiça por falta de porta-voz de seus direitos ofendidos.**

11. Maior razão ainda para garantir a legitimação do Parquet se o que está sob ameaça é a saúde do indivíduo com deficiência, pois aí se interpenetram a ordem de superação da solidão judicial do hipervulnerável com a garantia da ordem pública de bens e valores fundamentais – in casu não só a existência digna, mas a própria vida e a integridade físico-psíquica em si mesmas, como fenômeno natural.

12. A possibilidade, retórica ou real, de gestão individualizada desses direitos (até o extremo dramático de o sujeito, in concreto, nada reclamar) não os transforma de indisponíveis (porque juridicamente irrenunciáveis in abstracto) em disponíveis e de indivisíveis em divisíveis, com nome e sobrenome. Será um equívoco pretender lê-los a partir da cartilha da autonomia privada ou do ius dispositivum, pois a ninguém é dado abrir mão da sua dignidade como ser humano, o que equivaleria, por presunção absoluta, a maltratar a dignidade de todos, indistintamente.

13. O Ministério Público possui legitimidade para defesa dos direitos individuais indisponíveis, mesmo quando a ação vise à tutela de pessoa individualmente considerada. Precedentes do STJ.

14. Deve-se, concluir, por conseguinte, pela legitimidade do Ministério Público para ajuizar, na hipótese dos autos, Ação Civil Pública com o intuito de garantir fornecimento de prótese auditiva a portador de deficiência.

15. Recurso Especial não provido.”

(REsp 931.513/RS, Rel. Ministro CARLOS FERNANDO MATHIAS (JUIZ FEDERAL CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/11/2009, DJe 27/09/2010).

(g.n.)

## **I.6 - DAS AÇÕES JUDICIAIS PROPOSTAS PELA DEFENSORIA PÚBLICA E SEUS RESULTADOS EXITOSOS**

Em razão dos fundamentos acima, a partir do mês de julho de 2015, a Defensoria passou a ajuizar ações individuais de obrigação de fazer em face do Município de Petrópolis, em favor de pessoas em situação de hipervulnerabilidade, que aguardavam internação em Unidade de Tratamento Intensivo. Tais ações são baseadas em informações obtidas em consulta diária à lista de espera da Central de Regulação de Leitos do Município, cujo acesso ao sistema somente foi possível em razão do Termo de Ajustamento de Conduta, assinado com a Administração Pública Municipal.

Diariamente, as Defensoras Públicas dos Núcleos Cível e de Família de Petrópolis acessam o sistema da Central de Regulação de Leitos para obter informações sobre os pacientes que lá constam como aguardando por internação em UTI, e, aferindo o tempo de espera, ingressam com a ação necessária, invocando, para tanto, a legitimação extraordinária. Caso algum

familiar já tenha procurado a Instituição pelo mesmo motivo, a ação é proposta, observando-se os critérios legais da legitimação ordinária.

A equipe dos Núcleos de Primeiro Atendimento acima mencionados prepara a instrução das ações, com a impressão da lista de espera em que figura o nome da(s) pessoa(s) em situação de hipervulnerabilidade, o diagnóstico e o tempo de espera na fila. No mesmo dia, estas petições são distribuídas, com remessa de informações ao Defensor Público Titular da 4ª Vara Cível (com atribuição para as causas de Fazenda Pública) para acompanhamento dos respectivos processos.

Até a presente data (passados menos de 30 (trinta) dias desde a implementação da prática), foram propostas 17 (dezesete) ações de obrigação de fazer em face do Poder Público Municipal (listadas em anexo), objetivando internação em UTI, e, em todas elas, a legitimidade extraordinária da Defensoria Pública foi reconhecida pelo Juiz titular da 4ª Vara Cível de Petrópolis (Fazenda Pública). As ações foram despachadas no mesmo dia de sua distribuição, tendo sido concedida antecipação de tutela, determinando-se a imediata intimação dos réus (Município de Petrópolis e Fundação Municipal de Saúde) para cumprimento da obrigação.

Dentre as ações acima, merecem ser indicadas as seguintes:

- a) Ação judicial de obrigação de fazer em favor da Sra. Therezinha Campos Portugal (cópia anexada), no dia 03/08/2015, idosa com 80 (oitenta) anos de idade, que estava aguardando internação na urgência do Hospital HMNSE há 2 (dois) dias, com diagnóstico de "Septicemia

não especificada”, em situação classificada como “risco vermelho”, em estado gravíssimo. Mediante o mandado de intimação expedido pelo Juízo da 4ª Vara Cível de Petrópolis, que determinava prazo de 12 (doze) horas para a internação da paciente em leito de UTI, os réus efetivaram a internação da paciente às 19h10min do próprio dia 03/08/15.

- b) Merece destaque, também, a situação do Sr. José Maria Palma, que estava aguardando internação em leito de UTI há 3 (três) dias por ocasião da propositura da ação (cópia anexada). O paciente idoso, com 77 (setenta e sete) anos de idade, apresentava quadro de insuficiência renal crônica, e, após a propositura da ação, cuja decisão que antecipou a tutela determinou prazo de 24 (vinte e quatro) horas para a internação do paciente, inclusive, em rede privada, se necessário, foi ele internado no mesmo dia da propositura da ação (03.08.2015), às 21h53min (cópia anexada).
- c) Ainda nessa esteira de resultados exitosos, está o caso do Sr. Manoel Joaquim de Andrade, idoso, com 84 (oitenta e quatro) anos, que se encontrava aguardando internação em leito de UTI há 2 (dias), tendo sido a ação distribuída e despachada no mesmo dia (04/08/2015), e determinada sua internação no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas. A obrigação foi cumprida pelos réus e o paciente foi internado às 17h14min.

## II - DA DESCRIÇÃO METODOLÓGICA

Para alcançar os objetivos ora apresentados, foram originariamente instaurados procedimentos preparatórios com o objetivo de apurar os problemas relacionados à prestação de saúde pelo Poder Público, bem como a efetivação do direito à informação no que se refere à “lista de espera” da Central de Regulação de Leitos do Município. Igualmente, foram expedidos ofícios endereçados às autoridades e instituições responsáveis, requisitando documentos e informações relativas à questão em tela.

Além disso, foram realizadas pelas Defensoras Públicas Titulares dos Núcleos visitas aos hospitais públicos e conveniados ao SUS, cujas informações obtidas fazem parte de relatórios, que as motivaram **TRILHAR NOVOS CAMINHOS**.

No caso de acesso à lista de espera, foi alcançada solução consensual mediante assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta, ocorrida em junho de 2015, indispensável para viabilizar o acesso às informações que dão lastro à presente prática exitosa, que consiste na propositura de ações em prol de pacientes em estado de vulnerabilidade, invocando-se a legitimidade extraordinária da Defensoria Pública.

Durante os procedimentos, foram realizadas, também, pesquisas jurisprudencial, doutrinária e da legislação que rege a matéria, para embasar a atuação técnico-jurídica da Defensoria Pública que teve a iniciativa de trilhar esse novo caminho.

### **III - DOS BENEFÍCIOS INSTITUCIONAIS ALCANÇADOS**

O projeto TRILHANDO NOVOS CAMINHOS tem demonstrado ser eficiente para o atendimento de pessoas em situação de hipervulnerabilidade, especialmente ao optar-se pela Legitimidade Extraordinária da Defensoria Pública para pleitear em nome próprio direito de terceiro necessitado, em situação de extrema urgência e vulnerabilidade, como é o caso das pessoas aguardando vaga de internação em leito de Unidade de Tratamento Intensivo, em salas de urgência de hospitais públicos.

Merece ser destacado que, após esses primeiros dias de implementação do projeto, houve importante redução da “fila de espera” de pacientes aguardando internação em UTI, conforme pode ser visto na cópia do acesso ao sistema de regulação de leitos, datado de 13 de agosto de 2015, às 15h56min., anexado.

Em virtude da prática desse projeto, com notória repercussão social, há um fortalecimento da Defensoria Pública, que sedimenta no campo jurídico, além da sua legitimidade para ação civil pública, uma outra vertente de atuação

no desempenho do papel de instituição garantidora de direitos e de promoção dos direitos humanos.

Nesse contexto, não se pode deixar de citar as palavras do Juiz de Direito titular da 4ª Vara Cível de Petrópolis, Dr. Jorge Luiz Martins Alves, em sua decisão na qual deferiu antecipação de tutela em um dos casos exitosos acima relatados:

*“...Conclui-se, então, que nesta e em qualquer outra demanda como objeto e pedido da mesma natureza, a dignidade da pessoa humana alcança máxima potência, exigindo que a atuação de todos os atores seja impregnada de um sentimento de humanidade, de amorosidade, de solidariedade e de respeito a quem sofre. A segunda, e aqui o sincero enaltecimento deste magistrado, percuciente e cuidadosa reflexão que se renova a cada decisão interlocutória em pleito de internação em leito especial (UTI), e isso acontece quatro, cinco e até seis vezes todos os dias, tem o condão de convencer-me **que a iniciativa da Defensoria Pública, exatamente na forma que idealizamos a partir de nossa investidura na titularidade da 4ª Vara Cível, isso em junho 2013, merece ser festejada, fazendo-nos cada vez mais respeitar a instituição e seus qualificados quadros, os Defensores Públicos com atuação na Comarca de Petrópolis.** Ao manejar espécie acionária que exige seu descolamento para a polaridade ativa por “legitimação extraordinária”, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro não apenas traz alento que restaura o sentimento de quem há muito espera o atendimento/tratamento necessário ao restabelecimento da saúde debilitada, mas, sobremaneira, faz renascer no âmago daquele mesmo paciente a certeza de que não irá saborear o amargor da injustiça que tem berço na violação do conceito de ‘fila de espera’ administrada pela FMS, esteja regulado ou não, ressaltando que ao juiz é vedado condicionar a prestação jurisdicional à existência, ou não, da referida ‘fila’.”<sup>3</sup>*

Também deve ser consignado que os resultados positivos da presente prática somente tem sido possível em razão do acolhimento da iniciativa da Defensoria Pública pelo Juiz de Direito titular da 4ª Vara Cível de Petrópolis, citado acima, sempre preocupado em julgar sob os ditames da Justiça Social.

---

<sup>3</sup> Disponível em

<http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/popdespacho.jsp?tipoato=Descri%E7%E3o&numMov=1&descMov=Decis%E3o>, acesso em 04.08.2015

Deve ser destacado, ainda, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (acima transcrito) que dá base para a fundamentação da legitimidade extraordinária da Defensoria Pública, relatada na peça processual padrão elaborada pela Defensoria para deflagrar os processos judiciais em favor das pessoas vulneráveis: **“ao se proteger o hipervulnerável, a rigor quem verdadeiramente acaba beneficiada é a própria sociedade.”**

E, finalmente, espera-se que o presente projeto tenha efeito multiplicador e seja adotado por outras Defensorias no Brasil, contribuindo, assim, para a melhoria da saúde pública nacional.

#### **IV- DOS RECURSOS ENVOLVIDOS**

Os recursos envolvidos na prática aqui exposta são aqueles já existentes nos órgãos de atuação da Defensoria Pública, ou seja, os recursos humanos de seu quadro de pessoal próprio (funcionários e estagiários) e os recursos materiais de apoio (computadores, internet, papéis, material de escritório etc). As diversas reuniões foram realizadas no prédio do Núcleo de Petrópolis, sendo certo que para as visitas aos hospitais e distribuição das petições iniciais foi disponibilizado transporte, no veículo oficial da Defensoria Pública que está à serviço da Coordenação Regional.

#### **V- ANEXOS**

1. Fotos (por amostragem) das visitas realizadas pela Defensoria Pública nos hospitais públicos, que demonstram idosos nas urgências e faltas de

macas suficientes. Em algumas fotos aparecem idosos em coma e entubados

2. Laudos de pacientes (por amostragem) cujos familiares procuraram a Defensoria Pública para ingressar com ação de obrigação de fazer contra o Município para internação UTI, constando o tempo de espera, o qual muitas vezes ultrapassava mais de 5 (dias) antes de procurarem a Defensoria Pública.
3. Portaria nº 03/2014 – abertura de procedimento instrutório que trata das dificuldades de acesso às informações constantes da fila de espera para internações, procedimentos cirúrgicos e exames pelo SUS, no âmbito do Município de Petrópolis.
4. Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Município de Petrópolis e Fundação Municipal de Saúde com a respectiva foto tirada no dia da assinatura
5. Reportagens jornalísticas relativas às deficiências no atendimento prestado pelo SUS
6. Cópias de peças dos processos referentes aos pacientes Therezinha Campos Portugal, José Maria Palma, Manoel Joaquim de Andrade (petição inicial, lista de espera, decisão judicial, mandado de intimação e confirmação da internação do paciente em UTI)
7. Relação de Ações de Obrigação de Fazer (internação em UTI), distribuídas até a presente data, figurando a Defensoria Pública no polo ativo (legitimação extraordinária)

8. Cópia da lista de espera da Central de Regulação de leitos do dia 13 de agosto de 2015, na qual consta, apenas, um paciente aguardando UTI

Petrópolis, 13 de agosto de 2015.

**ANDRÉA CARIUS DE SÁ**  
Defensora Pública Titular  
do Núcleo de Primeiro Atendimento Cível, Consumidor e  
Fazenda Pública de Petrópolis

**MARILIA GONÇALVES PIMENTA**  
Defensora Pública Titular  
do Núcleo de Primeiro Atendimento de Família, Infância,  
Juventude e Idoso de Petrópolis

**CLEBER FRANCISCO ALVES**  
Defensor Público Titular da 4ª Vara Cível (Fazenda Pública) de Petrópolis