



Número: **0853870-02.2022.8.10.0001**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luis**

Última distribuição : **20/09/2022**

Valor da causa: **R\$ 100.000,00**

Assuntos: **Obrigação de Fazer / Não Fazer, Idoso**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes			
Procurador/Terceiro vinculado		DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO MARANHAO (AUTOR)	
		MUNICIPIO DE SAO LUIS (REU)	
		ESTADO DO MARANHAO (REU)	
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
12959 9657	18/09/2024 14:59	Sentença	Sentença



ESTADO DO MARANHÃO

PODER JUDICIÁRIO

COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS

FÓRUM DESEMBARGADOR SARNEY COSTA

VARA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

CLASSE PROCESSUAL: AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)

PROCESSO: 0853870-02.2022.8.10.0001

AUTOR: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO

RÉU: MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS, ESTADO DO MARANHÃO

SENTENÇA

Ementa. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS (ILPIS). FALTA DE VAGAS. OBRIGAÇÃO DE FAZER. SOLIDARIEDADE ENTRE OS ENTES FEDERADOS. RESERVA DO POSSÍVEL. NÃO APLICAÇÃO. PROCEDÊNCIA.

I. Caso em exame.

1. Ação Civil Pública proposta pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão, buscando a condenação do Estado do Maranhão e do Município de São Luís a disponibilizar mais vagas em ILPIS, em face da insuficiência de vagas na rede pública para atender à demanda de idosos em situação de vulnerabilidade.

II. Questão em discussão.

2. Dever do Estado e do Município de assegurar o direito à saúde e à assistência social dos idosos, em especial o acolhimento em ILPIS, em face da insuficiência de vagas na rede pública.

3. Solidariedade dos entes federados no cumprimento da obrigação de fornecer vagas em ILPIS.

4. Possibilidade de o Poder Judiciário determinar a criação de vagas, inclusive por meio de convênios com instituições privadas, sem que isso configure violação ao princípio da separação dos poderes.



5. Inaplicabilidade da reserva do possível em face da essencialidade do direito à saúde e à assistência social dos idosos.

III. Razões de decidir.

6. A Constituição Federal, em seus arts. 6º, 196 e 198, consagra o direito à saúde e à assistência social como direitos de todos e dever do Estado, estabelecendo a competência comum e solidária dos entes federados para a implementação de políticas públicas nesse sentido.

7. O art. 230 da CF impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de amparar as pessoas idosas.

8. A Lei nº 8.842/1994 (Estatuto do Idoso) reforça a obrigação do Poder Público em assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde e à assistência social dos idosos (art. 3º), garantindo-lhes atenção integral à saúde por meio do SUS (art. 15).

9. O Estatuto também prevê a possibilidade de o Poder Judiciário determinar medidas de proteção ao idoso em caso de omissão do Estado (art. 43, I, e art. 45, V e VI).

10. A jurisprudência do STF reconhece a possibilidade de o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas concretas para assegurar direitos fundamentais (Ag. Reg. no RE nº 628.159/MA).

11. A reserva do possível não pode ser invocada para exonerar o Estado do cumprimento de suas obrigações constitucionais em relação a direitos fundamentais (ADPF nº 45).

IV. Dispositivo e tese.

12. Ação julgada procedente.

13. Condenação do Estado do Maranhão e do Município de São Luís à disponibilização de vagas em ILPIs na rede pública, no prazo de 6 meses, mediante convênios, celebração de instrumentos congêneres com instituições privadas ou beneficentes ou construção de novas unidades.

14. Multa diária de R\$1.000,00 em caso de descumprimento.

15. Condenação dos réus em honorários advocatícios de 10% sobre o valor da causa, para cada réu.

Tese de julgamento: “Em face da insuficiência de vagas em ILPIs na rede pública, é dever solidário do Estado e do Município garantir o acolhimento institucional de idosos em situação de vulnerabilidade, seja por meio da criação de novas vagas ou da celebração de convênios com entidades privadas, sob pena de multa diária e sem que isso configure violação ao princípio da separação dos poderes ou se justifique pela reserva do possível”.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 1º, III, art. 6º, art. 196, art. 198, art. 230; Lei nº 8.842/1994 (Estatuto do Idoso), art. 3º, art. 15, art. 43, I, art. 45, V e VI; CPC, art. 487, I, art. 85, §§ 2º e 3º.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADPF nº 45; STF, Ag. Reg. no RE nº 628.159/MA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Ação Civil Pública com pedido de Tutela de Urgência ajuizada pela



Defensoria Pública do Estado do Maranhão em face do Estado do Maranhão e do Município de São Luís, objetivando a condenação dos réus a disponibilizarem mais vagas em Instituições de Longa Permanência para Idosos.

Quanto aos fatos que fundamentam os pedidos, a Defensoria Pública alega que, de acordo com relatos advindos da Rede de Proteção à Pessoa Idosa, há uma absoluta falta de vagas nas Instituições de Longa Permanência de natureza pública, insuficientes para atender a população idosa em situação de vulnerabilidade localizada no Maranhão.

Além disso, aduz que, por meio dos ofícios enviados, foi constatado, junto às ILPIs públicas Solar do Outono e Lar Calabriano, que não há vagas suficientes para a demanda existente de idosos que necessitam de institucionalização.

Afirma, ainda, que a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social informou que não há previsão orçamentária para a criação de vagas em ILPIs no estado, somente por meio da já existente Solar do Outono.

A autora alega também que existem vagas em instituições beneficentes e privadas, podendo os réus promoverem o acolhimento de idosos nestas, arcando com os devidos custos.

Ao final, formulou os seguintes pedidos:

“4.6 Ao final, sejam julgados totalmente procedentes os pedidos, confirmando a liminar e reconhecendo em definitivo a obrigação do Estado do Maranhão e do Município de São Luís/MA em promover, imediatamente, a disponibilização de vagas para o acolhimento institucional de idosos na rede pública, seja através de convênios ou outros instrumentos congêneres com as ILPI'S privadas ou beneficentes já existentes, seja através da construção de novos locais apropriados, observando a cobertura territorial do Estado (para o requerido Estado do Maranhão);”.

O Município de São Luís, em manifestação sobre o pedido de tutela de urgência, alegou que mais da metade das vagas ofertadas pelo Município de São Luís estão direcionadas a idosos de outros municípios, bem como que não possui recursos próprios para fazer frente a essa despesa - id 78921862.

O Estado do Maranhão, também em manifestação, afirmou que “o pedido formulado na presente ação civil pública não merece prosperar, visto que incursões judiciais no âmbito da concretização de políticas públicas configuram violação ao princípio da separação dos poderes” - id 78938376.

Audiência de conciliação realizada em 04/11/2022, inexitosa - id 79797631.

Juntada de ofício pela Defensoria Pública, no sentido de que o Lar Calabriano, que presta serviço de ILPI por meio do Termo de Colaboração nº 43/2022 com a SEMCAS, informou que não recebeu as parcelas referentes aos meses de novembro e dezembro de 2022, de forma



que a única ILPI de natureza pública da cidade de São Luís/MA encontrava-se na iminência de fechar as portas - id 82355790.

O Município de São Luís apresentou contestação, alegando que “tem adotado todas as medidas que estão ao seu alcance para promover o serviço público assistencial de qualidade e o mais amplo possível aos idosos, inclusive de outras municipalidades”, bem como violação ao princípio da separação dos poderes - id 83898915.

Manifestação do Ministério Público do Estado do Maranhão, na qual requereu sua admissão no processo como *amicus curiae* - id 91639776.

Audiência de saneamento compartilhado realizada em 19/05/2023, oportunidade na qual foram fixados os pontos controvertidos do processo - id 92654800.

Juntada de documentação pelo Estado do Maranhão referente a informações sobre a criação e elaboração de projetos que visem ao acolhimento de idosos na rede estadual - id 95925054.

As partes apresentaram alegações finais - id 107269160, 113365512, 113385297.

Parecer de mérito do MPE - id 118982714.

É o relatório. Decido.

2. DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO

Rodrigues¹ explica que, com o envelhecimento da população brasileira a partir do século XX, buscou-se uma atenção maior aos idosos por meio da criação de políticas públicas. Nesse mesmo período, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que colabora para a ampliação de alguns programas voltados para o idoso, objetivando promover sua participação no seu meio social e, em 1994, a Lei nº 8.842/94, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e cria o Conselho Nacional do Idoso.

As Instituições de Longa Permanência (ILPs) possuem características residenciais destinadas ao domicílio coletivo de pessoas idosas, funcionando como uma integração da rede de assistência social e de saúde. Ocorre que, infelizmente, as ILPIs, no Brasil, muitas vezes apresentam uma realidade precária que vai de encontro com o envelhecimento bem-sucedido.

Simone de Beauvoir², em sua obra “A Velhice”, já afirmava:

“Nada deveria ser mais esperado e, no entanto, nada é mais imprevisto que a velhice

(...)

Como deveria ser uma sociedade, para que, em sua velhice, um homem permanecesse um homem? A resposta é simples: seria preciso que ele fosse sempre tratado como um homem”.

Inicialmente, cabe mencionar que é dever comum dos entes federados, de forma solidária, cuidar da saúde e da assistência pública, conforme o disposto nos arts. 196 e 198 da Constituição Federal, que outorgam competência comum aos Municípios, Estados e União para



preservação da saúde pública e proteção dos portadores de enfermidades graves, por meio da descentralização do sistema de saúde:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante 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.

(...)

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;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

(...)

O direito fundamental à saúde faz parte do rol de direitos sociais (CF, art. 6º). Logo, é considerado um direito de 2ª dimensão. Para a sua efetivação, requer do Estado prestações positivas e negativas, no sentido de tomar medidas preventivas ou paliativas no combate e no tratamento de doenças e de abster-se de praticar atos obstaculizadores do exercício desse direito fundamental.

É competência comum dos entes federativos zelarem pela boa prestação dos serviços de saúde, o que se dá por meio de um sistema único que age de forma regionalizada e hierarquizada.

A procedência das pretensões jurídicas deduzidas pela Defensoria Pública decorre de todo um sistema jurídico de promoção da saúde, estabelecido a partir do artigo 1º, III, da CF, que constitui como fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana. O art. 196 da Constituição da República reafirma a obrigação do Estado de garantir a todos o direito à saúde por meio da implementação de políticas públicas sociais e econômicas visando à prevenção do risco de doenças e de outros agravos.

Esses dois preceitos constitucionais indicam que o modelo político, social e econômico adotado pela sociedade brasileira não admite como válida, do ponto de vista jurídico, qualquer prática tendente a vilipendiar o direito universal à saúde e, uma vez verificada a ocorrência de lesão a esse direito, cabe aos poderes públicos constituídos coibi-la e exercitar os instrumentos



legais e processuais para a garantia do acesso à justiça. No caso presente, pela via do processo coletivo.

O art. 230 da Constituição Federal, a respeito do amparo a pessoas idosas, estabelece que:

“Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares (...).”

Além disso, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.842, conhecida como Estatuto do Idoso:

“Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.”

Mais especificamente quanto ao direito à saúde, o art. 15 do mesmo diploma normativo dispõe que:

“Art. 15. É assegurada a atenção integral à saúde do idoso, por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS, garantindo-lhe o acesso universal e igualitário, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que afetam preferencialmente os idosos.”

Além disso, o art. 43 deixa claro que as medidas de proteção ao idoso, tal como a medida aqui pretendida, podem ser impostas em razão da falta, omissão ou abuso da família, não retirando qualquer responsabilidade do Poder Público em arcar com tais custos:

“Art. 43. As medidas de proteção ao idoso são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;

II – por falta, omissão ou abuso da família, curador ou entidade de atendimento;

III – em razão de sua condição pessoal.”

De forma complementar, o art. 45 dispõe que, ocorrendo qualquer uma das hipóteses acima, o Ministério Público ou o Poder Judiciário, a requerimento daquele, poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I – encaminhamento à família ou curador, mediante termo de responsabilidade;

II – orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III – requisição para tratamento de sua saúde, em regime ambulatorial, hospitalar ou domiciliar;



IV – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a usuários dependentes de drogas lícitas ou ilícitas, à própria pessoa idosa ou à pessoa de sua convivência que lhe cause perturbação;

V – abrigo em entidade;

VI – abrigo temporário”.

Nesse contexto de negligência familiar ou institucional, surgem as ILPIs, destinadas ao acolhimento de pessoas idosas que se encontram em situação de vulnerabilidade social, com diferentes necessidades e graus de dependência e que não possuem condições de permanência nas suas respectivas famílias ou que se encontram com vínculos familiares fragilizados ou rompidos.

Vale ressaltar que a determinação de institucionalização do idoso pela rede pública em estabelecimento adequado não pode ser considerada uma discricionariedade do Poder Público, tendo em vista que se trata de mecanismo de garantia do efetivo exercício do direito à saúde e à assistência.

In casu, restou incontroverso que existem apenas duas unidades de acolhimento de longa permanência para idosos, quais sejam: Solar do Outono, do Estado do Maranhão, e Lar Calabriano, do Município de São Luís, por meio de convênio com a Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS).

Além disso, as duas unidades estão com sua lotação máxima (ids 76484696 e 76484682), impossibilitando o acolhimento de diversos idosos que delas necessitam. Cumpre ressaltar que a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social informou, ainda, que o Solar do Outono possui uma lista de espera de pedidos de acolhimento de idosos de vários municípios, inclusive por meio de decisões judiciais, mas sem capacidade para atender todos (id 76484682).

Em que pese o Estado do Maranhão tenha juntado, em junho de 2023, documento a respeito de proposta de expansão da Rede de Acolhimento Institucional – ILPI no âmbito estadual (id 95925054), até o momento, nada foi concretizado, afetando a vida de inúmeros idosos.

Nesse sentido, considerando a quantidade de idosos à espera de uma vaga nas ILPIs, os réus devem cumprir com o seu dever de prover a saúde daquele que não tem condições de fazê-lo por si, pautando sua atuação no princípio da proteção integral ao idoso e da dignidade da pessoa humana.

Sendo assim, tal conjuntura deve ser modificada, pois com apenas duas unidades de acolhimento existentes, uma de âmbito estadual e outra de âmbito municipal, as expressivas demandas de solicitações de acolhimento jamais serão atendidas devidamente.

Como visto, os idosos gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata o Estatuto da Pessoa Idosa, devendo-



lhes ser asseguradas todas as oportunidades para a preservação de sua saúde física e mental, bem como seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, com base no art. 2º da Lei nº 10.741/2003.

Ademais, não merece prosperar o argumento suscitado pelos réus a respeito da violação à separação dos poderes.

Não há indevida intromissão do Poder Judiciário em um contexto de inércia do Estado em efetivar direitos fundamentais, em que mandamentos constitucionais não estão sendo respeitados, como se os direitos insculpidos na Constituição Federal pudessem seguir uma discricionariedade por parte do gestor público, quando, na verdade, devem ser obrigatoriamente seguidos.

Assim, em situações como a presente, o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada no sentido de ser possível, em situações excepcionais, que o Poder Judiciário imponha à Administração Pública a tomada de medidas necessárias a assegurar direitos constitucionalmente garantidos, ainda que para isso determine a execução de obras e prestações positivas:

DIREITO ADMINISTRATIVO. SEGURANÇA PÚBLICA. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. OFENSA NÃO CONFIGURADA. **O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes.** Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido. (Ag. Reg. no Recurso Extraordinário nº 628.159/MA)

Nesse sentido, inexistente violação ao princípio da Separação dos Poderes, haja vista a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário quando tratar-se de direitos fundamentais constitucionalmente garantidos.

Outrossim, não há o que se falar, no presente caso, na aplicação da reserva do possível, visto que é dever do Estado dar prioridade, inclusive orçamentária, à consecução de direitos constitucionalmente previstos. A insuficiência de recursos não pode ser usada como justificativa genérica para negligenciar direitos tão importantes, como os aqui em questão. Nesse viés, a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 45 se deu da seguinte forma:

“Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições



materiais mínimas de existência. **Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.**

(ADPF nº45; Relator min. Celso de Mello).

No mesmo julgamento, firmou-se também o entendimento no sentido de que, somente após alcançado o mínimo existencial de todos os cidadãos, é que se confere aos gestores a opção de, com os recursos remanescentes, fazer escolhas de aplicação dos mesmos:

“A meta central das Constituições modernas e da Carta de 1988 em particular pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. **Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos deverão investir.** O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível” (ADPF nº45; Relator min. Celso de Mello).

Portanto, no presente caso, resta inequívoca a responsabilidade dos réus, por força de disposição constitucional e infraconstitucional, de assegurar assistência e proteção aos idosos, proporcionando-lhes amparo e defesa de sua dignidade.

Desse modo, por todo o narrado, merece ser acolhida a pretensão da Defensoria Pública.

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, **ACOLHO** os pedidos formulados pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão (CPC, art. 487, I) e, por conseguinte, **CONDENO** o Estado do Maranhão e o Município de São Luís a, no prazo de 6 (seis) meses, promover a disponibilização de vagas para o acolhimento institucional de idosos na rede pública, por meio de convênios, de outros instrumentos congêneres com as ILPIs privadas ou beneficentes já existentes e/ou da construção de novos locais apropriados, observando a cobertura territorial do Estado.

Em caso de descumprimento da medida acima determinada, FIXO multa diária no valor de R\$1.000,00 (mil reais), a ser revertida ao Fundo Estadual de Direitos Difusos.

CONDENO os réus ao pagamento de honorários advocatícios em favor do Fundo de



Aparelhamento da DPE/MA.

Nos termos do art. 85, §3º, do CPC e atento aos critérios do art. 85, §2º, do CPC, arbitro os honorários advocatícios em 10% sobre o valor atualizado da causa, para cada réu.

São Luís, datado eletronicamente.

PUBLIQUE-SE. INTIMEM-SE. CUMPRA-SE.

Dr. DOUGLAS DE MELO MARTINS

Juiz Titular da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís

¹Rodrigues, N. C. (2001). Política Nacional do Idoso retrospectiva histórica. Estudos interdisciplinares sobre o desenvolvimento, 3, 149-158

² Beauvoir, S. (1990). A Velhice. (2a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Nova Fronteira.

