PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
NÚCLEO DE APOIO ÀS COMARCAS - NACOM

AUTOS Nº 5011967-08.2011.827.2729
CLASSE: **Ação Civil Pública Cível**
ASSUNTO PRINCIPAL: **Fornecimento de Medicamentos, Saúde, Serviços, DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**
REQUERENTE: **MINISTÉRIO PÚBLICO**
REQUERIDOS: **ESTADO DO TOCANTINS, DEFENSORIA PÚBLICA, SISEPE - SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO TOCANTINS, SANDRA CRISTINA GODIM e UNIMED - CENTRO-OESTE E TOCANTINS/PLANSAUDE**

SENTENÇA

I - RELATÓRIO

Trata-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO** em desfavor do **ESTADO DO TOCANTINS E OUTROS,** qualificados na inicial.

A parte Requerente alega que:

1. Foi instaurado Procedimento Preparatório n° 005/2010 com o escopo de apurar irregularidades na gestão do PLANSAÚDE, tendo em vista a notícia de que alguns hospitais se negaram a atender os usuários do plano, por falta de pagamento dos serviços e em virtude da inexistência de contrato assinado com o plano. Afirma que a Secretaria de Administração do Tocantins - SECAD expressou, em documento público, que a UNIMED foi contratada, por meio de licitação, para dar suporte técnico e operacional ao plano, consistente na contratação e disponibilização de uma rede de profissionais médicos, hospitais, laboratórios e clínicas médicas e odontólogos, ocasião em que expôs a forma de pagamento da rede credenciada;
2. Foi instaurado outro Procedimento Preparatório para apurar reclamação sobre a quebra de sigilo e exposição dos pacientes usuários do PLANSAÚDE, haja vista a notícia do envio de prontuários médicos ao plano para fins periciais, o que viola a norma regulamentadora dos planos de saúde. Sustenta que, após notificação, a SECAD informou que, em verdade, o PLANSAÚDE não é um plano de saúde privado e sim plano de assistência à saúde decorrente da Lei nº 1.424/2003; sem registro na Junta Comercial; que não se submete às normas da ANS tampouco aos ditames do Código de Defesa do Consumidor;
3. A situação do PLANSAÚDE é totalmente anômala, uma vez que funciona paralelamente ao SUS e não se sujeita a qualquer tipo de fiscalização, seja pela ANS ou pelo Conselho de Saúde Estadual instituído pela Lei nº 8.080/90;
4. Embora a Lei Estadual nº 2.296/10 tenha criado o Fundo de Assistência à Saúde dos Servidores Público do Tocantins - FUNSAÚDE, verifica-se que seus artigos 9º e 10º prescrevem que a gestão, funcionamento e operacionalização do referido Fundo será de competência da empresa escolhida para administrar o PLANSAÚDE, o que evidencia risco decorrente da gestão de verba pública por entidade privada, que não se sujeita a qualquer controle ou fiscalização do Poder Público;
5. O PLANSAÚDE viola o princípio da unicidade do sistema de saúde previsto na Constituição; que o Estado do Tocantins criou uma classe de privilegiados, na medida em que o plano somente é acessível aos funcionários públicos e que é defeso ao Estado subvencionar qualquer outro sistema de amparo à saúde que não seja o SUS, pois, ao contribuir para o FUNSAÚDE dilui a verba do SUS e prejudica aqueles que não são servidores públicos.

Expôs o seu direito e, ao final, requereu:

1. O deferimento da liminar *inaudita altera pars* para suspender o repasse dos recursos públicos ao PLANSAÚDE, independentemente do órgão que se origina, por ser flagrantemente ilegal e inconstitucional;

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

2. A condenação do Estado do Tocantins à obrigação de não fazer consistente na abstenção de repasse de qualquer recurso público ao PLANSAÚDE e, consequentemente, que os recursos anteriormente empregados nesse plano sejam repassados ou revertidos às atividades sanitárias para atendimento dos usuários do SUS;
3. A extinção do PLANSAÚDE, na forma como foi concebido;
4. O exercício do controle difuso na Lei Estadual nº 2.296/2010, para decretar sua inconstitucionalidade ante o disposto na Constituição Federal e também Estadual;
5. Cominação de multa no importe de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) diários, para o caso de não cumprimento da decisão final.

Com a inicial, juntou documentos no evento 1, dentre os quais se destacam:

1. ANEXOSPETINI3, ANEXOSPETINI4 - Ofícios e documentos dos procedimentos do PLANSAÚDE realizados no Hospital Oswaldo Cruz e Maternidade Cristo Rei;
2. ANEXOSPETINI4 - Ofícios do MP e respostas da SECAD sobre a falta de pagamento aos prestadores de serviços do PLANSAÚDE;
3. ANEXOSPETINI5 - leis do PLANSAÚDE, do FUNSAÚDE e Procedimento preparatório 2010.2.29.22.0067 e Inquérito Civil nº 014/2010, Procedimento preparatório nº 005/2010;
4. ANEXOSPETINI6 - Procedimento preparatório nº 2010/10333;
5. ANEXOSPETINI8, ANEXOSPETINI9 - documentos dos procedimentos realizados no Hospital Oswaldo Cruz, minutas contratuais da UNIMED e resposta dessa aos Hospitais credenciados, tabelas de propostas de Diárias, Taxas e Serviços, Manual de orientação do PLANSAÚDE, IN nº 02/2010.

No evento 1, PET12, o **SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO TOCANTINS - SISEPE** requereu sua admissão como litisconsorte passivo, em defesa dos servidores, e pugnou pela improcedência dos pedidos da inicial.

O ESTADO DO TOCANTINS apresentou manifestação em que sustentou a ausência dos pressupostos permissivos para concessão da liminar e carreou documentos sobre a criação e funcionamento do PLANSAÚDE (evento 1, PET13, TERMOABERTVOL15).

No evento 1, PET16, a **DEFENSORIA PÚBLICA** requereu sua admissão como litisconsorte passivo, em defesa da coletividade, e a improcedência dos pedidos da exordial.

SANDRA CRISTINA GONDIM ratificou a manifestação do Estado e postulou o indeferimento da liminar (evento 1, PET18).

A UNIMED CENTRO-OESTE E TOCANTINS apresentou manifestação em que defendeu que o PLANSAÚDE tem competência para proporcionar assistência à saúde aos servidores; que é autorizada pela ANS para atuar como operadora de plano e que os pedidos da inicial são incabíveis (evento 1, PET19).

Decisão de evento 1, DEC20, admite a ação civil pública e indefere o pedido de tutela de urgência.

Citado, **o SISEPE** apresentou contestação em que (evento 1, CONT22, CONT27):

1. Alegou que não há que se falar em classe privilegiada, pois o PLANSAÚDE é custeado pelos servidores públicos usuários, bem como que o Estado do Tocantins não utiliza verba pública vinculada ao SUS para seu custeio e, ainda, que a extinção do plano prejudicaria noventa e uma mil famílias;
2. Discorreu sobre os princípios da dignidade da pessoa humana e da proporcionalidade, aduzindo que a saúde é dever do Estado, que inexiste norma que regulamente plano de saúde público e que, ante a ineficiência do SUS, faz-se necessária a manutenção do PLANSAÚDE;
3. Sustentou que a extinção do plano viola o direito adquirido dos servidores públicos.

Citado, **o ESTADO DO TOCANTINS** juntou documentos e apresentou contestação em que (evento 1, CONT26):

1. Asseverou que as alegações do Ministério Público são improcedentes, eis que a gestão do PLANSAÚDE é de competência da SECAD e não de entidade privada; que não se pode confundir operacionalização do PLANSAÚDE com gestão do FUNSAÚDE e que a UNIMED não possui qualquer tipo de ingerência no FUNSAÚDE;
2. Sustentou que não encontra respaldo jurídico o argumento de que o PLANSAÚDE funcione paralelamente ao SUS, pois não se enquadra como ação destinada a cumprir o dever constitucional de acesso à saúde, mas sim como ação que envolve a valorização dos servidores, tais como: Escola de Governo, cursos de capacitação, auxílios transportes e alimentação, dentre outros.

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

3. Alegou que inexistem inconstitucionalidade e ilegalidade nas normas que tratam do PLANSAÚDE.

Citada, a **UNIMED DO CENTRO-OESTE E TOCANTINS** juntou documentos sobre sua contratação e apresentou contestação em que (evento 1, CONT28, OFIC29, ANEXO30/ANEXO34):

1. Alegou que atua como operadora do plano e que é fiscalizada e autorizada pela ANS pata atuar nessa atividade;
2. Afirmou que foi contratada mediante processo licitatório na modalidade concorrência, em que não houve qualquer questionamento sobre sua lisura;
3. Narrou que os serviços de saúde em comento são considerados de relevância pública e que o PLANSAÚDE tem competência para proporcionar assistência à saúde aos servidores públicos.

No evento 1, PET36, PET37, o Ministério Público juntou documentos sobre a suposta inoperância da UNIMED para gerir o PLANSAÚDE, sobre o atraso no repasse dos valores por parte do Estado do Tocantins e reiterou o pedido de deferimento da tutela de urgência para suspender o repasse de verba pública.

Citada, **SANDRA CRISTINA GONDIM** apresentou contestação em que (evento 12):

1. Arguiu, preliminarmente, ilegitimidade passiva;
2. Sustentou que nenhum fato irregular foi a ela imputado pelo MPE, até mesmo porque o objeto desta ACP versa acerca da pretensão de suspender todos os repasses de recursos públicos ao PLANSAUDE e, ao final, extingui-lo da forma como foi concebido, fatos que, por si só, demonstram que não são de sua competência;
3. Narrou que foi investida no cargo de Superintendente 06 (seis) anos após a criação do PLANSAÚDE, que suas atribuições eram, exclusivamente, de administração e operacionalização do plano de saúde, sobretudo, cuidando da gestão dos serviços e do pessoal da Unidade, não possuindo qualquer poder de decisão ou competência para determinar repasses de recursos públicos por afeta ao Chefe do Poder Executivo;
4. Alegou que o MPE confunde operacionalização do PLANSAÚDE com gestão do FUNSAÚDE, eis que compete a Secretaria de Estado da Administração a gestão do FUNSAÚDE, de acordo com o previsto no artigo 3º, inciso VIII, "J", do Decreto nº 2.928, de 16 de Janeiro de 2007, e no Anexo I, inciso VII, desse mesmo Decreto.

No evento 20, o Ministério Público requereu a intimação da Defensoria Pública para contestar como litisconsorte passivo.

Citada, a **DEFENSORIA PÚBLICA** apresentou contestação em que (evento 26):

1. Alegou que o argumento do MP de que não há fiscalização do plano é um total absurdo e não guarda qualquer respaldo jurídico, pois o art. 15 da Lei nº 2.296/10, que instituiu o plano, é claro em ressaltar que o conselho fiscal será responsável pela fiscalização dos atos de gestão do FUNSAÚDE. Além de que, por se tratar recursos públicos, o Ministério Público, a Controladoria Geral do Estado e o Tribunal de Contas detêm a obrigação de fiscalização direta;
2. Afirmou que o Decreto Estadual nº 4.051/2010, que regulamenta a Lei Estadual nº. 2.296/2010, evidencia que a gestão do plano compete ao poder estatal por meio da SECAD. Logo, o Estado não é apenas mero intermediário administrativo e financeiro, ele tem poder de gestão, isto é, é o próprio Estado do Tocantins que paga pontualmente cada prótese, cada consulta e cada procedimento;
3. Defendeu a constitucionalidade da lei do PLANSAÚDE, pois, no aspecto formal, cumpriu todos os ritos do processo legislativo e, no aspecto material, não há afronta à Constituição ou ao SUS, pois a maior parte dos recursos do plano advém das contribuições dos usuários e a parte que cabe ao Estado não provém do SUS, mas de Fundo com destinação orçamentária própria, criado por Lei;
4. Aduziu que parágrafos da petição inicial são confusos, pois o autor levanta uma possível inconstitucionalidade, todavia, quando começa discorrer sobre os fundamentos que entende passíveis de respaldar sua tese, alega tratar-se de ilegalidade circunscrita a repasses à empresa privada gestora do plano;
5. Asseverou que o STF possui entendimento pacífico de que a instituição de plano de assistência à saúde dos servidores é constitucional, inclusive, criou um para seus servidores por meio da Resolução nº 266, de 30 de outubro de 2003;
6. Discorreu sobre a viabilidade do plano e asseverou que, caso não fosse objeto de corrupção e violação ao erário, decorrente da realização de serviços e aquisições de materiais com sobrepreço, os servidores o custeariam sem qualquer contrapartida do Estado.

Réplica do Ministério Público acostada no evento 29 em que:

1. Alegou que a Defensoria Pública, o Sindicato dos Servidores do Tocantins e Sandra Cristina Gondim não devem ser incluídos no polo passivo como litisconsortes necessários, sendo medida de coerência jurídica o ingresso dos demandados como *amicus curiae*, na forma do art. 138 do Código de Processo Civil;

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

2. Aduziu que o custeio do serviço de assistência à saúde pelo referido plano tem como fonte de receita contrapartida do Estado e contribuição dos titulares do plano, consoante modelo dos sistemas de custeio da previdência social pública, sendo que, no regime constitucional, deve haver nítida separação entre a previdência social e a saúde;
3. Narrou que a manutenção do PLANSAÚDE não se resume à contribuição direta dos servidores públicos, mas também depende da contrapartida de recursos próprios do Estado do Tocantins, que têm sido acrescidos de forma exponencial ao longo dos anos. Circunstância que viola interesse público primário, na medida em que consistente na reversão da destinação de verbas públicas, que deveriam ser usadas em prol do bem-estar coletivo, em benefício dos próprios servidores e seus familiares, prática desconforme à moralidade administrativa e à isonomia;
4. Defendeu que o PLANSAÚDE viola o princípio da unicidade do sistema de saúde previsto na Constituição Federal, por ser a saúde um direito de todos. Logo, asseverou que o Estado do Tocantins, com a implantação do referido plano, instituiu uma classe de privilegiados, os funcionários públicos estaduais e seus familiares, seja dos poderes, instituições, órgãos ou empresas por ele subvencionadas;
5. Asseverou que a Lei Estadual nº 2.296/2010 é inconstitucional porque viola os arts. 37 e 198 da CF, sobretudo os princípios da legalidade, moralidade, supremacia do interesse público e impessoalidade. E que a declaração incidental de inconstitucionalidade dos arts. 18 e 19 da Lei nº 2.296/2010 é causa de pedir, ao passo que o pedido da demanda tem por efeito que o Estado do Tocantins abstenha-se de repassar qualquer recurso público ao PLANSAÚDE.

Instadas, as partes informaram que não têm outras provas a produzir e demandaram o julgamento antecipado da lide (eventos 39, 45, 47 e 48). Sandra Cristina Godim não se manifestou.

No evento 54, a **UNIMED** requereu a suspensão do processo pelo prazo de 01 (um) ano, por encontrar-se em liquidação.

É o relato do necessário.

II - FUNDAMENTAÇÃO

O caso é de **julgamento antecipado da lide** , nos termos do art. 355, inciso I, do Código de Processo Civil, cuidando-se de matéria exclusivamente de direito, do que não discordam as partes.

Consigne-se, *a priori*, da disposição dos autos, encontrarem-se vinculados a estes os da ação civil pública nº 0005951-50.2016.827.2729, que possui, por pedido de tutela definitiva, (i) a condenação do Estado do Tocantins e da UNIMED na obrigação de fazer, consubstanciada na (i.1) regularização da prestação de serviços, referente ao atendimento contínuo e regular, aos usuários do PLANSAÚDE, , e (i.2) que ambos se abstenham de realizar pagamentos de OPMES acima do preço de mercado; (ii) condenação do Estado do Tocantins para manter a gestão do FUNSAÚDE na SECAD e instituir efetivamente o Conselho Fiscal do FUNSAÚDE, conforme previsão legal. Postulou-se, ao final, a condenação dos requeridos, solidariamente, ao pagamento de indenização por danos morais coletivos e a condenação do Estado do Tocantins ao ressarcimento dos usuários pelos prejuízos decorrentes da necessidade de contratação particular de serviços de saúde em razão da indisponibilidade do plano.

Em que pese ambas as demandas possuam similitude nos objetos de julgamento, as mesmas não se confundem e não guardam relação de prejudicialidade recíproca, razão pela qual não vislumbro prejudicialidade e prossigo no pronunciamento judicial sentencial desta ação civil pública.

1. QUESTÕES PROCESSUAIS PENDENTES

1.1 SUSPENSÃO PELO ART. 76 DA LEI FEDERAL Nº 5.764/1971

Inicialmente, cumpre examinar o pedido deduzido pela UNIMED FEDERAÇÃO INTERFEDERATIVA DAS COOPERATIVAS MÉDICAS DO CENTRO-OESTE E TOCANTINS de suspensão do processo, em razão de se encontrar em regime de liquidação extrajudicial (evento 54). Argumenta que, em 27 de agosto de 2018, foi deliberado por parte das cooperativas singulares associadas por sua dissolução, liquidação e extinção consensual, circunstância que entende atrair, na espécie, o disposto na Lei Federal nº 5.764/1971, que, em seu artigo 76, preconiza:

Art. 76: A publicação no Diário Oficial, da ata da Assembleia Geral da sociedade, que deliberou sua liquidação, ou da decisão do órgão executivo federal quando a medida for de sua iniciativa, implicará a sustação de qualquer ação judicial contra a cooperativa, pelo prazo de 1 (um) ano, sem prejuízo, entretanto, da fluência dos juros legais ou pactuados e seus acessórios.

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

A análise teleológica da norma jurídica em debate, nos termos do art. 5° da LINDB, não permite deduzir, tal como pretendido, que a suspensão das ações em curso em face da cooperativa alcance as ações de conhecimento, nitidamente desprovidas de impacto imediato no patrimônio da sociedade. Interpretação, ademais, que, por configurar exceção à garantia da inafastabilidade da jurisdição (CF, 5º XXXV[1]), não admite interpretação que malfira a *ratio* do preceito legal.

A finalidade da norma "*[...] inserta no art. 76 da Lei n. 5.764/71 diz, em última instância, com a necessidade de se preservar a integridade do sistema cooperativo, conferindo às sociedades cooperativas em situação de dificuldades uma moratória que, não obstante curta, possa contribuir para sua eventual recuperação econômica, a bem do interesse público* " (STJ-REsp 815.099/MG, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, QUARTA TURMA, julgado em 16/03/2010, DJe 29/03/2010). Logo, não há sentido em incluir no rol excepcional desse artigo as ações de conhecimento, porquanto não obstam sua recuperação econômica.

Essa interpretação remete ao brocardo jurídico *exceptiones sunt strictissimoe interpretationis* (exceções interpretam-se restritivamente). A respeito, como ressalta Carlos Maximiliano, *verbis*:

Parece oportuna à generalização da regra exposta acerca de determinadas espécies de preceitos, esclarecer como se estende e aplica uma norma excepcional. É de Direito estrito; reduz-se à hipótese expressa: na dúvida, segue-se a regra geral. Eis porque a exceção confirma a regra nos casos não excetuados. (Hermenêutica e aplicação do direito. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 234).

Entendimento, *mutatis mutandis*, perfilhado pela jurisprudência do E. STJ:

Agravo interno no agravo em recurso especial. Liquidação extrajudicial. Suspensão do processo. Ação de conhecimento. Inaplicabilidade. Formação do título executivo. Ausência de repercussão patrimonial. Pedido de gratuidade da justiça. Art. 98 do CPC/2015. Benefício deferido. Súmula 481/STJ. Civil. Contrato de seguro. Acidente de trânsito. Responsabilidade civil. Cobertura por danos corporais ou pessoais. Danos morais. Abrangência. Ausência de exclusão expressa. Súmula 402/STJ. Acórdão impugnado que se encontra em conformidade com o entendimento desta corte superior. Súmula 83/STJ. Incidência. Ademais, subsiste fundamento apto a manter a conclusão do aresto impugnado. Súmula 283/STF. Analogia. Agravo desprovido, com o indeferimento do pedido de suspensão do processo e deferimento do pedido de gratuidade de justiça. (AgInt no AREsp 860.519/SP, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 22/08/2017, DJe 06/09/2017).

Nesse toar, **REJEITO** o pedido de suspensão do processo pelo prazo de 01 (um) ano formulado pela UNIMED.

1.2 POLO PASSIVO DA DEMANDA

Consoante se observa da peça inicial, o douto representante do Ministério Público requereu a citação do Estado do Tocantins; de Sandra Cristina Gondim, então Superintendente do PLANSAÚDE, e da UNIMED CENTRO-OESTE E TOCANTINS como litisconsortes passivos desta demanda.

Posteriormente, o Sindicato dos Servidores Públicos do Tocantins - SISEPE e a Defensoria Pública requereram sua admissão nos autos também como litisconsortes passivos; o primeiro sob o argumento de defesa dos interesses dos servidores públicos e, a segunda, da defesa do interesse da coletividade (evento 1, PET12, PET16).

Adiante, no evento 29, o Ministério Público sustentou que a Defensoria Pública; o Sindicato dos Servidores do Tocantins e Sandra Cristina Gondim não devem ser incluídos como litisconsortes necessários, postulando, como medida de coerência jurídica, o ingresso desses demandados como *amicus curiae*, na forma do art. 138 do Código de Processo Civil.

Isto é, o Ministério Público, inicialmente, atribuiu à Sandra Cristina Gondim o papel de litisconsorte na demanda e a incluiu no polo passivo, contudo, no decorrer dos autos, requereu que o ingresso da mesma se dê como *amicus curiae.*

Acresça-se a isso o fato de que a requerida Sandra Cristina Gondim demonstrou interesse jurídico na vitória da parte requerida (evento 12), o que vai de encontro ao papel do amigo da Corte, uma vez que esse ingressa como terceiro que auxilia o julgador com informações que possua domínio, em virtude de sua formação técnica, nas causas de forte repercussão social, nos termos do art. 138 do CPC.

Portanto, por faculdade do autor na inicial, Sandra Cristina Gondim, assim como Estado do Tocantins e Unimed são litisconsortes que litigam em conjunto de forma passiva.

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

Consigno, ainda, que, *in casu*, trata-se de litisconsórcio passivo facultativo, pois, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença não depende da citação dos referidos litisconsortes (art. 114 do CPC).

No que tange aos pedidos de ingresso da Defensoria e do SISEPE como litisconsortes no decorrer dos autos, por se tratarem de justificativas distintas, a primeira em defesa da coletividade e, a segunda, em defesa dos servidores públicos, passa-se a analisar tais requerimentos separadamente.

- DEFENSORIA PÚBLICA

Quanto à atuação da Defensoria Pública, o requerimento de ingresso deu-se na condição de litisconsorte passivo, sob o argumento da defesa do interesse da coletividade (evento 1, PET16).

O Ministério Público, por sua vez, demandou, no evento 20, pela citação da Defensoria como litisconsorte, porém, no evento 29, defendeu que o ingresso dessa instituição ocorra na forma de *amicus curiae.* Também aqui contradisse-se o *Parquet*.

Nada obstante, também não vislumbro seja o caso de atuação da Defensoria como *amicus curiae,* pois, ao demandar pelo ingresso como litisconsorte passivo, defendeu a manutenção do PLANSAÚDE em prol da coletividade, portanto, assumiu o interesse jurídico na vitória de uma parte.

Conforme já dito, o amigo da Corte é terceiro admitido no processo para fornecer subsídios instrutórios (probatórios ou jurídicos) à solução de causa revestida de especial relevância ou complexidade, sem, no entanto, passar a titularizar posições subjetivas relativas às partes - nem mesmo limitada e subsidiariamente, como é caso do assistente simples, por exemplo.

Com relação à possibilidade de ingresso como litisconsorte na ação civil pública, ressalto que **o artigo 5º, §2º, da Lei 7.347/85 traz a possibilidade de o Poder Público e outras associações legitimadas habilitarem-se como litisconsortes de qualquer das partes.**

Da interpretação literal do referido dispositivo, só as associações e o Poder Público - constituído pelo conjunto dos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário - poderiam ingressar como litisconsortes na ação civil pública. Logo, por não ter natureza jurídica de associação e em se tratando de instituição constitucionalmente autônoma e independente que não integra nenhum dos três Poderes, em tese, a Defensoria Pública não poderia ingressar como litisconsorte na ação civil pública.

Em que pese à literalidade da Lei da Ação Civil Pública, há entendimento jurisprudencial recente, inclusive do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, ao qual adiro, no sentido de que, caso haja a necessidade da tutela de grupos vulneráveis, a Defensoria Pública pode intervir na demanda, seja no polo ativo ou passivo, confira-se:

PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO POPULAR - AGRAVO DE INSTRUMENTO - DEFENSORIA PÚBLICA - LITISCONSORTE PASSIVO NECESSÁRIO - POSSIBILIDADE - DECISÃO SINGULAR MANTIDA - RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. **Quando, em sede de ações versam sobre direitos difusos e coletivos, vislumbra-se o interesse de grupo de pessoas vulneráveis ou necessitadas, nada obsta a que Defensória Pública atue na demanda na qualidade de litisconsorte passivo necessário**. Recurso conhecido e improvido. (TJ-TO, AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº. 0011635-24.2018.827.0000, 5ª Turma Julgadora da 2ª Câmara Cível, Rel. Desembargador EURÍPEDES LAMOUNIER, julgado em 15/03/2019). (sem grifo no original).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LITISCONSÓRCIO. CONCEITO CLÁSSICO. ACEPÇÃO DISTINTA NA TUTELA DE INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. ENCERRAMENTO DAS ATIVIDADES NO LIXÃO DA ESTRUTURAL. ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL COMO LITISCONSORTE ATIVO. POSSIBILIDADE. LEGITIMIDADE PARA PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DOS INTERESSES DOS "CATADORES" DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. (...). A principal atribuição da Defensoria Pública é a defesa dos interesses individuais e coletivos dos necessitados previstos no art. 5º, inc. LXXIV, da Constituição Federal. 6. Para o exercício de suas atribuições, a Defensoria Pública tem legitimidade para propositura de ação civil pública, nos termos do art. 5º, inc. II, da Lei nº 7.347/1985. O aludido dispositivo teve sua constitucionalidade declarada pelo Excelso Supremo Tribunal Federal. 7 **. Assim, deve ser admitida a participação da Defensoria Pública do Distrito Federal no ingresso na ação civil pública nº 36947/1996 na qualidade de litisconsorte ativo para tutela dos interesses dos catadores de lixo da Estrutural. 8. O ingresso da DPDF para que assegurar inclusão social e emancipação econômica dos catadores de material reciclável possibilita uma maior efetivação das disposições constitucionais bem como da Política Nacional de Resíduos Sólidos. 9. Agravo conhecido e não provido** . (TJ-DF 07124437720178070000 DF 0712443-77.2017.8.07.0000, Relator: ALVARO CIARLINI, Data de Julgamento: 12/04/2018, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no PJe : 25/04/2018 . Pág.: Sem Página Cadastrada.) (sem grifo no original).

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

No caso vertente, o pedido de ingresso da Defensoria **é para compor o polo passivo da demanda**, sob o argumento de que há interesse da coletividade na manutenção do PLANSAÚDE.

Conforme se depreende dos acórdãos colacionados acima, o entendimento é o de que a intervenção da Defensoria Pública, como litisconsorte em sede de ação coletiva, justifica-se, tão somente, quando o grupo de lesados incluírem titulares necessitados. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 733.433, apreciando o Tema 607 da repercussão geral, fixou tese nos seguintes termos:

A Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura da ação civil pública em ordem a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas.

Na hipótese dos autos, analisando-se detidamente o pedido de ingresso da Defensoria em conjunto com a natureza da relação jurídica controvertida, qual seja, a manutenção ou não do PLANSAÚDE, entendo que os servidores públicos estaduais, como beneficiários diretos do plano, não se encontram, em tese, em situação de hipossuficiência econômica a justificar a intervenção da Defensoria Pública na qualidade de litisconsorte.

A propósito, ao apreciar o dispositivo de uma lei estadual do Rio Grande do Sul - reguladora da competência da Defensoria em assistir judicialmente os servidores públicos estaduais por ato praticado em razão do exercício de suas funções - o Supremo Tribunal Federal foi taxativo ao declarar que as atribuições da Defensoria se restringem à assistência dos necessitados:

> Norma estadual que atribui à Defensoria Pública do Estado a defesa judicial de servidores públicos estaduais processados civil ou criminalmente em razão do regular exercício do cargo extrapola o modelo da CF (art. 134), o qual restringe as atribuições da Defensoria Pública à assistência jurídica a que se refere o art. 5º, LXXIV. (ADI 3.022, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 2-8-2004, Plenário, *DJ* de 4-3-2005.)

Não bastasse isso, quando a Defensoria defende seu ingresso sob o argumento da necessidade de tutela da coletividade há clara contraposição de pretensões coletivas: de um lado, a ideia de defesa do interesse público, tutelada pelo Ministério Público e, de outro, a pretensão concreta da coletividade consubstanciada nos servidores públicos em ver resguardado seu direito ao plano de saúde.

Nesse cenário, **entendo que não é o caso de a Defensoria Pública atuar como litisconsorte passivo da demanda, mas sim como assistente, pois vislumbro, tão somente, um interesse jurídico reflexo na causa**. Explica-se.

Primeiramente, cabe destacar que, nos termos do art. 199 do CPC, é permitida a intervenção do assistente nos autos apenas quando restar verificada a existência de interesse jurídico na demanda.

In casu, nota-se que a inserção da Defensoria na demanda se justifica pela possibilidade de incidência reflexa dos efeitos da sentença nas suas atribuições, pois, acaso o PLANSAÚDE deixe de operar por ocasião desta demanda, naturalmente a procura pelos serviços do SUS aumentará neste Estado, e, considerando que a rede pública possui precário sistema de atendimento a saúde, isso poderá acarretar potencial aumento da famigerada judicialização da saúde.

Entretanto, a participação de um legitimado à proteção jurisdicional de direito coletivo (*lato sensu*) em situações com grande repercussão social reforça o contraditório, proporcionando também duração razoável do processo, uma vez que inibe a proliferação de demandas individuais.

Por outro lado, não desconheço que as partes já integrantes da relação processual deveriam ser ouvidas sobre a intervenção da Defensoria como terceiro. Conquanto no caso concreto as partes não tenham se manifestado sobre a intervenção, o art. 120 do CPC aduz que, se não houver impugnação no prazo de 15 (quinze) dias ou se não for o caso de rejeição liminar, o pedido do assistente será deferido.

Além de ter ocorrido a preclusão para as partes impugnarem a intervenção, verifico que, após o pedido da Defensoria, as mesmas já tiveram várias oportunidades de se manifestarem nos autos e nada disseram, razão pela qual entendo que houve concordância tácita pela admissão da mesma nos autos.

Consigno, por fim, que malgrado o pedido da Defensoria Pública ter sido pela intervenção como litisconsorte, o neoprocessualismo adotado pelo CPC de 2015 prestigia a instrumentalidade das formas que determina o aproveitamento dos atos processuais — valor prestigiado pelo princípio da fungibilidade, confira-se:

Art. 188. Os atos e os termos processuais independem de forma determinada, salvo quando a lei expressamente a exigir, considerando-se válidos os que, realizados de outro modo, lhe preencham a finalidade essencial.

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

Art. 277. Quando a lei prescrever determinada forma, o juiz considerará válido o ato se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade.

Sobre o tema, trago à baila o comentário da doutrinadora Teresa Arruda Alvim [2] acerca da conversão de procedimentos processuais:

Aliás, o conceito de interesse-adequação parece estar na "contramão da história" quanto à instrumentalidade das formas. Sem embargo, quando o sistema permite e estimula a aplicação da fungibilidade de meios e conversão de procedimentos, perde em importância qualquer filtro ou restrição à prática de atos processuais pela inadequação formal.

Destarte, ante os princípios da fungibilidade e da instrumentalidade das formas, **DEFIRO** o ingresso da DEFENSORIA PÚBLICA na demanda, admitindo-a, todavia, como terceiro na modalidade de assistente simples.

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

- SISEPE

No evento 1, PET12, o Sindicato dos Servidores Públicos do Tocantins - SISEPE, como substituto processual da categoria que representa, requereu sua admissão como litisconsorte passivo em defesa da manutenção do plano de saúde dos servidores; por outro lado, o Ministério Público afirma que seu ingresso deve ser na forma de *amicus curiae* (evento 29).

Ao contrário do afirmado pelo Ministério Público, entendo não ser o caso de intervenção do SISEPE como *amicus curiae*, pois, consoante já esclarecido alhures, é vedado ao amigo da Corte interesse jurídico na vitória de uma das partes, o que, evidentemente, vai de encontro ao objetivo perseguido pelo Sindicado como representante da categoria dos servidores públicos.

Sobre a possibilidade do SISEPE, que tem natureza jurídica de associação civil, atuar como litisconsorte no polo passivo da ação, cumpre enfatizar, primeiramente, que a legitimidade das associações para representar seus filiados tem *status* constitucional, prevista no artigo 5º, inciso XXI, da Carta Magna:

Art. 5° (...)

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.

Por seu turno, o art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/85 aduz que "fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsorte de qualquer das partes".

E, mais especificamente quanto ao objeto desta ação, verifica-se que consta no artigo 3º, inciso I, do estatuto do SISEP (evento 1, PET12) que este tem por objetivo representar os interesses dos servidores públicos de natureza coletiva ou individual.

Ou seja, não há dúvida que o SISEPE tem legitimidade para proteger os interesses e os direitos dos servidores públicos e que o art. 5º, §2º, da Lei da Ação Civil Pública expressamente permite seu ingresso como litisconsorte de qualquer das partes.

Assim, **DEFIRO** o ingresso do Sindicato dos Servidores Públicos do Tocantins - SISEPE na demanda, admitindo-o como litisconsorte passivo.

2. DAS PRELIMINARES

A requerida SANDRA CRISTINA GONDIM arguiu, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva sustentando, em síntese, que nenhuma conduta irregular foi a ela imputada pelo MPE, que objetiva com esta ação a suspensão de todos os repasses de recursos públicos ao PLANSAUDE e sua extinção, da forma como concebido, fatos, por si sós, alheios a sua esfera de competência (avento 12).

Observa-se da inicial que o *Parquet* incluiu a mencionada requerida no polo passivo por que ela, na época do ajuizamento da ação, encontrava-se investida no cargo de Superintendente do PLANSAÚDE, plano cuja legalidade está sendo questionada nos presentes autos. Contudo, razão não assiste ao Ministério Público.

Do simples cotejo do conjunto probatório acostado aos autos, verifico que não há justa causa para ajuizamento de ação civil pública em face de SANDRA CRISTINA GONDIM diante da ausência de indícios de ato ilícito que lhe possam ser imputados.

Com efeito. Analisando os dois inquéritos civis instaurados pelo MP sobre as supostas irregularidades do PLANSAÚDE (evento 1, ANEXOSPETINI5, ANEXOSPETINI6), **não se aferi qualquer conduta da requerida capaz de conduzir a sua responsabilização**, até porque olvidou o *Parque*t que eventual condenação dessa, como Superintendente do PLANSAÚDE, em nada alteraria o repasse da verba pública e, tampouco, a legislação que regulamenta o plano que constituem os objetos questionados na inicial.

Destarte, a documentação acostada carece de indícios mínimos suficientes a desencadear o ajuizamento da ação civil em face da requerida em comento, razão pela qual há manifesta ilegitimidade passiva. Logo, outra solução não há senão sua exclusão desta demanda.

Assim, **ACOLHO** a preliminar de ilegitimidade passiva e **determino a exclusão de SANDRA CRISTINA GONDIM do polo passivo da demanda.**

3. DO MÉRITO

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

Em suma, cinge-se a controvérsia em verificar se há repasse de recurso público do PLANSAÚDE à empresa privada e se os artigos 18 e 19 da Lei Estadual nº 2.296/2010, que regulamentam o plano, violam os artigos 37 e 198 da Constituição Federal.

3.1 DA ALEGAÇÃO DE REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS AO PLANSAÚDE

O Ministério Público pugnou que o Estado do Tocantins se abstenha de repassar verba pública ao PLANSAÚDE, sob o argumento de que a situação do plano é totalmente anômala, uma vez que, nos termos da Lei Estadual nº 2.296/10, a gestão, funcionamento e operacionalização do Fundo que o mantém competiriam à empresa privada que não se sujeita a qualquer controle ou fiscalização pelo Poder Público.

Pois bem.

Sobre a gestão, funcionamento e operacionalização do PLANSAÚDE cumpre trazer à baila os dispositivos da Lei nº 2.296/2010, que trata do Plano de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Tocantins - PLANSAÚDE e do Fundo de Assistência à Saúde dos servidores do Estado do Tocantins - FUNSAÚDE:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o Plano de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Tocantins - PLANSAÚDE.

Parágrafo único. O PLANSAÚDE se constitui em plano público de assistência à saúde do servidor público do Estado do Tocantins, **e sua gestão obedecerá ao disposto nesta Lei, seus regulamentos e instruções normativas**.

Art. 2º O PLANSAÚDE **pode ser operacionalizado por entidade privada**, contratada na forma da Lei, atendidas as disposições regulamentares pertinentes.

[...]

Art. 9º O Fundo de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Tocantins - FUNSAÚDE destina-se:

I - à captação e aplicação dos recursos financeiros necessários ao implemento do PLANSAÚDE;
II - a atender aos gastos de custeio e de capital do PLANSAÚDE;
III - à restituição, quando ordenada, de contribuições arrecadadas na vigência desta Lei;
IV - das taxas de administração de seus ativos.

Parágrafo único. A projeção das receitas do Fundo terá em conta o carregamento de segurança.

Art. 10. **A gestão, o funcionamento e a operacionalização do FUNSAÚDE são da competência da unidade gestora do PLANSAÚDE**.

[...]

Art. 39. O Chefe do Poder Executivo baixa os regulamentos de que trata esta Lei **e indica a unidade gestora do PLANSAÚDE**. (sem grifo no original).

Da dicção dos dispositivos acima, verifica-se que o custeio do PLANSAÚDE é feito pelo FUNSAÚDE e que o plano poderá ser operacionalizado por entidade privada. A gestão, o funcionamento e a operacionalização do FUNSAÚDE, entretanto, são da competência da unidade gestora, que será indicada por meio de regulamento do Chefe do Poder Executivo.

A par disso, o Chefe do Poder Executivo publicou no Diário Oficial de n°3.135, de 12 de maio de 2010, o Decreto nº 4.051, que regulamenta a Lei nº 2.296/2010 e traz a indicação da unidade gestora do Plano, vejamos:

Art. 1º O Plano de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Tocantins - PLANSAÚDE se constitui em plano público estatal que tem por finalidade garantir assistência à saúde para seus assistidos, por meio dos serviços de medicina preventiva, curativa e suplementar e do tratamento odontológico.

Art. 2º A Secretaria da Administração é a unidade gestora do Plano de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Tocantins - PLANSAÚDE.

§1º A Secretaria da Administração baixará outras normas necessárias que tenham por objetivo dotar o Plano dos instrumentos necessários para o atendimento eficaz e eficiente de seus assistidos.

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

§2º Cumpre ainda à Unidade Gestora:

I - fiscalizar o funcionamento do Plano;
II - exercer o controle das informações repassadas pelos órgãos do Estado;
III - arrecadar toda e qualquer importância devida ao PLANSAÚDE;
IV - verificar registros, apontamentos, dossiês, folha de pagamento, bem assim, qualquer outro documento que se faça necessário, referente aos assistidos de qualquer condição, inclusive junto à sua unidade de lotação. (sem grifo no original).

Concessa venia, é evidente que não prospera o argumento do Ministério Público de que a gestão, funcionamento e operacionalização do Fundo são feitos por empresa privada, pois as referidas normas são categóricas ao dispor que tais competências serão da unidade gestora do plano, isto é, da Secretaria da Administração - SECAD, essa que, ao lado de outros legitimados, absorve em suas funções a fiscalização do PLANSAÚDE.

Ressalto que a operacionalização do plano e a gestão do Fundo não se confundem, sendo que a primeira se constitui na realização dos atendimentos aos assistidos, com estabelecimento de pontos, marcação de consultas/exames e manutenção da rede credenciada de médicos e serviços, entre outros.

Tal fato resta evidente no Contrato nº 05/2009 firmado entre o Estado do Tocantins e a UNIMED, operadora do PLANSAÚDE, que vigeu até setembro de 2018:

Prestar os serviços ao PLANSAÚDE, através de pessoal próprio e especializado, tanto no atendimento aos assistidos, quanto no relacionamento com a rede operadora(s) e prestadores de serviços médicos e assistentes, assim como responsabilizar-se pelo controle e fornecimento de todos os serviços inerentes ao objeto do termo de referência. (Cláusula Sétima - Das Obrigações da Contratada, item 7.1, incisos: VI e XXI, Contrato nº 05/2009, publicado no Diário Oficial nº 2.877, de 23 de abril de 2009).

Nesse ponto, cumpre esclarecer que o encerramento da relação contratual de operacionalização firmada entre o Ente Público Estadual e a UNIMED em nada prejudica o deslinde dessa ação.

Veja-se que a lide foi delimitada por seu autor, a partir dos pedidos deduzidos na inicial. Essa delimitação referiu-se à "[...] abstenção de repasse de qualquer valor público e a qualquer título ou pretexto ao PLANSAÚDE, e de consequência que os recursos anteriormente empregados neste plano sejam repassados [logicamente depois e restituídos] ou revertidos às atividades sanitárias de atendimento dos usuários do Sistema Único de Saúde [...]" (fl. 14 da inicial). Por isso, ainda que repassem não sejam mais realizados à mesma pessoa jurídica de direito privado, diante da notária contratação de outra empresa, não representa questão prejudicial à conclusão do julgamento desta ação. A licitude dos pagamentos pretéritos é também questionada pelo autor.

Ademais, o PLANSAÚDE não se confunde com a pessoa jurídica que lhe presta serviços.

Com efeito. Percebe-se que a entidade privada, contratada na forma da Lei, é responsável tão somente pela operacionalização do plano, além de se submeter a todas as regras listadas/editadas/publicadas pelo Estado do Tocantins, esse o único detentor do poder de gestão e supervisão, nos termos do art. 1°, parágrafo único; art. 2° e art. 4°, parágrafo único, inciso II c/c anexo único do Decreto 4.051/10; art. 5º, inciso II e art. 6°, da Lei nº 2.296/10.

Inclusive, a operacionalização do plano fica evidenciada na cláusula primeira do contrato firmado entre o Estado e a UNIMED (evento 1, ANEXO32) em que consta que o repasse da verba pelo Fundo só ocorre mediante a apresentação de notas e no mês subsequente a prestação dos serviços, o que não se confunde, portanto, com dotação de verbas públicas.

Em reforço, colaciono o seguinte excerto de julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins:

(...) 3 **-** Nessa linha, forçoso reconhecer que detém a Unimed total autonomia pessoal, patrimonial, administrativa e financeira, **cuja relação contratual com o Estado do Tocantins cinge-se, quanto a este, ao repasse de valores àqueles relativos às prestações dos beneficiários e outros necessários à manutenção do funcionamento do Plansaúd**e, sendo, todavia, de exclusiva responsabilidade daquela empresa o ônus de responder integralmente pelas perdas e danos que causar a terceiros na prestação da atividade para a qual foi contratada. **Aliás, vale ressaltar que tal encargo foi assumido pela própria Unimed quando de sua contratação pelo ente estatal, oportunidade em que assumiu o ônus de garantir o atendimento aos beneficiários do Plansaúde,** sendo que a responsabilidade integral e direta advinda da prestação deste serviço não pode ser direcionada ao ente público. 4 - Decisão mantida. Agravo de Instrumento conhecido e improvido. Decisão unânime. (TJ-TO - AI: 00025654620198270000, Relatora: JACQUELINE ADORNO DE LA CRUZ BARBOSA, **julgado em 10/04/2019**). (sem grifo no original).

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

Nesse caminho intelectivo, não há se falar em repasse de verbas públicas pelo FUNSAÚDE - que custeia o plano dos servidores do Tocantins - à empresa privada, pois, repiso, somente a operacionalização do plano é que pode ser delegada à entidade privada, sendo que a gestão da verba é feita exclusivamente pelo Estado do Tocantins, por meio da SECAD.

3.2 DA INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 18 E 19 DA LEI ESTADUAL Nº 2.296/2010

No que tange ao pedido de declaração de inconstitucionalidade, o art. 97 da Constituição Federal possibilita que o juiz monocrático declare, incidentalmente e em ação concreta, a inconstitucionalidade de norma quando esta se constitui em questão prejudicial ao julgamento do litígio submetido à sua apreciação. Assim, possível é a análise, via controle difuso, da adequação da norma com o texto constitucional vigente.

Cumpre enfatizar que, por se tratar de ação civil publica, deve ser observado que somente será cabível o controle difuso "*como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, pela via difusa, de quaisquer leis ou atos do Poder Público, mesmo quando contestados em face da Constituição da República, desde que, nesse processo coletivo, a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, qualifique-se como simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal*" (Min. Celso de Mello, Rcl 1.733-SP, DJ de 1.º.12.2000 — Inf. 212/STF).

Desse modo, a jurisprudência do STF exclui a possibilidade do exercício da ação civil pública, quando, nela, o autor deduzir pretensão efetivamente destinada a viabilizar o controle abstrato de constitucionalidade de determinada lei ou ato normativo. (RDA 206/267, Rel. Min. Carlos Velloso — Ag. 189.601-GO (AgRg), Rel. Min. Moreira Alves).

Na hipótese dos autos, entendo que a declaração incidental de inconstitucionalidade dos arts. 18 e 19 da Lei nº 2.296/2010 configura a causa de pedir; ao passo que o pedido da demanda tem por efeito que o Estado do Tocantins se abstenha de repassar qualquer recurso público ao PLANSAÚDE, uma vez que esse seria gerido por empresa privada. Pois bem.

De pronto, cabe transcrever os dispositivos da Lei Estadual ora vergastados:

Art. 18. A contribuição mensal do Estado corresponde à diferença entre a contribuição do titular e o valor de contribuição mínima para o custeio do plano.

§1º A contribuição mínima referida neste artigo é calculada sobre o menor subsídio ou remuneração do cargo efetivo em jornada de 40 horas semanais e correspondente a:
I - 38% a partir de 1º de março de 2010;
II - 42% a partir de 1º de setembro de 2010;
III - 46% a partir de 1º de janeiro de 2011.
IV - 68,53% a partir de 1º de janeiro de 2017.

§ 2º A contribuição de que trata este artigo, referente ao titular beneficiado com o auxílio-doença no Instituto Nacional de Previdência Social, é paga pelo Estado até o décimo quinto dia de cada mês.

Art. 19. A despesa do Estado com o custeio do PLANSAÚDE correrá à conta de dotação própria consignada no Orçamento Geral do Estado.

A insurgência ministerial é que a contribuição mensal do Estado ao PLANSAÚDE viola o art. 198 da Constituição Federal, uma vez que esse regula que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, sendo vedada a existência de sistema paralelo ao SUS.

Além disso, sustenta o *Parquet* que o crescimento exponencial da contrapartida do Estado do Tocantins ao longo dos anos viola a isonomia e o interesse público primário ao reverter a destinação de verbas públicas, que deveriam ser vertidas em prol do bem-estar coletivo, em benefício dos servidores e seus familiares, prática que não atende a moralidade administrativa, a legalidade e a impessoalidade previstas no art. 37 da Constituição Federal.

Sobre a violação do princípio da unicidade do sistema de saúde previsto no art. 198, importa, primeiramente, trazer os parâmetros da Constituição Federal que tratam do direito à saúde, que, pelo princípio da simetria, foram replicados na Constituição do Estado do Tocantins:

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.

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

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:
(...)

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

Depreende-se dos dispositivos acima que o Estado, sem se desincumbir de seu ônus e no intuito de otimizar o mandamento constitucional, possibilita a existência de ações e serviços de assistência à saúde, além dos que são fornecidos pela rede pública (SUS).

Portanto, verifico que não existe nenhum impedimento de que existam ações de saúde paralelas às do SUS, sejam elas fornecidas pelo próprio Estado ou por terceiros. Muito pelo contrário, pois é evidente o fomento do constituinte nesse sentido. Com efeito, afirmar que há vedação de que o Estado implante sistema de amparo à saúde que não seja o SUS é atribuir à norma extraída do texto normativo exegese que vai além do texto constitucional.

Sob esse prisma, o Chefe do Poder Executivo do Tocantins sancionou a Lei nº 2.296, de 11 de março de 2010, que instituiu o PLANSAÚDE, que se constitui em plano público de assistência à saúde do servidor público do Estado do Tocantins, em que o custeio é feito pelo FUNSAÚDE, cujas receitas decorrem das contribuições dos usuários, contrapartida do Estado, dentre outras. (Parágrafo único do art. 1º, incisos I, II, do art. 9º e art. 12, Lei nº 2.296/10).

A norma extraída do texto normativo contido nos supracitados dispositivos não demanda outra exegese teleológico-sistemática senão aquela que reforça a ideia de que a instituição do plano de saúde pelo Ente Público aos seus servidores constitui, na verdade, em direito social que tem por finalidade valorizar o funcionalismo pelos trabalhos prestados, da mesma forma que ocorre com outros benefícios, tais como: auxílios alimentação, creche, transporte etc.

Dessa feita, o plano de saúde instituído pelo Estado do Tocantins não viola o sistema de saúde previsto na Constituição Federal, pois, além de não ser ação voltada à saúde pública, é um benefício com destinação à clientela específica decorrente do poder discricionário do Ente Federado em conceder vantagens aos seus servidores.

O Tribunal de Contas do Espírito Santo fez importante consideração sobre a matéria, veja-se:

[...] Mas, a despeito do intento generalizante da norma, nunca se questionou a legalidade da concessão de auxílio-alimentação aos servidores públicos, paralelamente à remuneração que, em tese, seria suficiente para cobertura daquela necessidade. **Tampouco se adjetivou como atentatório ao princípio da isonomia a concessão de auxílio-transporte, auxílio creche e outras espécies de benefícios. Na verdade, não vingariam altercações deste sentido por ser claramente perceptível que os fins pretendidos pelo texto constitucional ainda são de difícil alcance na prática. O fato é que, ao se tratar de benefício de assistência à saúde, a discussão se torna mais intensa pelo justificado inconformismo decorrente do atual sistema de saúde público, que, como já dissemos, faz aflorar no senso comum a ideia de estar a própria Administração Pública reconhecendo a existência de falhas neste setor. As oposições, portanto, não haverão de se basear em preceitos de ordem constitucional ou legal; antes, estarão pautados num sentimento de aparente injustiça, que somente poderá ser aplacada mediante a adoção de providências para melhoria daquele sistema e para garantia do efetivo acesso da população a serviços médicos e ambulatoriais de qualidade.**

[...] Resta claro, por conseguinte, a existência de evidente distinção entre conclusões de caráter estritamente jurídico e opiniões de cunho político-social. [...] Cabe lembrar, ademais, que o próprio Egrégio Superior Tribunal de Justiça, com base na expressa previsão da Lei federal n.º 8.112/90, ainda que indiretamente, reconheceu a legalidade da instituição do Plano de Saúde em favor dos servidores públicos, chegando, inclusive, em virtude da forma pela qual criado o benefício no citado diploma normativo, a estendê-los aos inativos [...]. (PARECER/CONSULTA TC-043/2004 PROCESSO - TC-3160/2004). (sem grifo no original).

Demais disso, o Supremo Tribunal Federal, em que pese não tenha enfrentado de forma direta a matéria, ao julgar a ADI 3.106/MG, que tratou da Lei que regulava a contribuição dos servidores de Minas Gerais para custeio do benefício de assistência à saúde, declarou a inconstitucionalidade apenas do vocábulo que previa que a contribuição deveria ser de forma compulsória:

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 79 e 85 DA LEI COMPLEMENTAR N. 64, DE 25 DE MARÇO DE 2002, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. IMPUGNAÇÃO DA REDAÇÃO ORIGINAL E DA REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI COMPLEMENTAR N. 70, DE 30 DE JULHO DE 2003, AOS PRECEITOS. IPSEMG. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES-- DO ESTADO DE MINAS GERAIS. BENEFÍCIIOS PREVIDENCIÁRIOS E APOSENTADORIA ASSEGURADOS A SERVIDORES NÃO-TITULARES DE CARGO EFETIVO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO §13 DO ARTIGO 40 E NO §1º DO ARTIGO 149 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Artigo 85, caput, da LC n. 64 estabelece que "o IPSEMG prestará assistência médica, hospitalar e odontológica, bem como social, farmacêutica e complementar aos segurados referidos no art. 3º e aos servidores não titulares de cargo efetivo definidos no art. 79, extensiva a seus dependentes **". A Constituição de 1988 --- art. 149, §1º --- define que "os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefícios destes, de sistemas de previdência e assistência social". O preceito viola o texto da Constituição de 1988 ao instituir contribuição compulsória. Apenas os servidores públicos titulares de cargos efetivos podem estar compulsoriamente filiados aos regimes próprios de previdência. Inconstitucionalidade da expressão "definidos no art. 79" contida no artigo 85, caput, da LC 64/02. 2. Os Estados-membros não podem contemplar de modo obrigatório em relação aos seus servidores, sob pena de mácula à Constituição do Brasil, como benefícios, serviços de assistência médica, hospitalar, odontológica, social e farmacêutica. O benefício será custeado mediante o pagamento de contribuição facultativa aos que se dispuserem a dele fruir. 3. O artigo 85 da lei impugnada institui modalidade complementar do sistema único de saúde — "plano de saúde complementar". Contribuição voluntária. Inconstitucionalidade do vocábulo "compulsoriamente" contido no § 4º e no § 5º do artigo 85 da LC 64/02, referente à contribuição para o custeio da assistência médica, hospitalar, odontológica e farmacêutica**. 4. Reconhecida a perda de objeto superveniente em relação ao artigo 79 da LC 64/02, na redação conferida LC 70/03, ambas do Estado de Minas Gerais. A Lei Complementar 100, de 5 de novembro de 2007, do Estado de Minas Gerais — "Art. 14. Fica revogado o art. 79 da Lei Complementar nº 64, de 2002". 5. Pedido julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade: [i] da expressão "definidos no art. 79" — artigo 85, *caput*, da LC 64/02 [tanto na redação original quanto na redação conferida pela LC 70/03], ambas do Estado de Minas Gerais. [ii] do vocábulo "compulsoriamente" — §§ 4º e 5º do artigo 85 [tanto na redação original quanto na redação conferida pela LC 70/03], ambas do Estado de Minas Gerais. (ADI 3106, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe-179 DIVULG 23-09-2010 PUBLIC 24-09-2010 EMENT VOL-02416-01 PP-00159 REVJMG v. 61, n. 193, 2010, pp. 345-364). (sem grifo no original).

Analisando detidamente o referido julgado, vê-se que o STF entende ser constitucional a formação da relação jurídica contratual de prestação de serviços de saúde entre o Estado e o servidor público. Tal fato é corroborado pelo trecho da interpretação conforme a Constituição, fixada no voto condutor da ADI 3.106/MG (Relator Min. Eros Grau):

Por fim, cumpre destacar que a assistência à saúde prestada pelo PISEMIG não se confunde com as ações realizadas pelo SUS, e nem mesmo integra esse sistema. **Enquanto o SUS se caracteriza pela universalidade de acesso aos serviços de saúde, o 'sistema' estadual atende apenas aos servidores daquele ente federativo. Trata-se em verdade, de 'plano de saúde' de adesão e contribuição compulsórias.**

O ente estadual, ao criar e gerir o referido 'plano de saúde', exerce atividade que também poderia ser executada por agentes privados, independentemente de concessão, permissão ou autorização do Poder Público. Desse modo, a previsão legal de adesão compulsória, além de ilidir o direito de escolha do servidor público, afigura-se lesiva ao princípio da livre concorrência, na medida em que atribui à autarquia previdenciária vantagem concorrencial indevida, em setor econômico aberto ao jogo do livre mercado.
[...]

Em outras palavras, a Constituição não autoriza os Estados-membros a instituir, para o custeio de serviços de saúde, exação que possua natureza tributária, cujo pagamento seja exigido de todos os servidores independentemente da voluntária adesão ao 'plano'.

Por outro lado, não há óbice constitucional ao oferecimento desses serviços pelo Estado, aos seus servidores, desde que a adesão e a 'contribuição' não sejam compulsórias. Convém esclarecer, também, que os serviços somente serão prestados àqueles que, voluntariamente, aderirem ao 'plano', inexistindo, pois, direito subjetivo à sua fruição independente do pagamento da 'contribuição'. Ressalte-se que o terno 'contribuição', nesse contexto, não é mais entendido em sua concepção jurídico-tributária. (sem grifo no original).

Observa-se que a tese estabelecida pela Suprema Corte afirma expressamente inexistir óbice constitucional à prestação, pelos Estados, de serviços de saúde a seus servidores, desde que a adesão a esses planos seja facultativa. Ressalte-se, ainda, que o STF deixou clara a inexistência de direito subjetivo dos servidores à fruição dos benefícios independentemente de pagamento da contribuição, logo, ante a discricionariedade do Ente, tais benefícios podem ser extintos.

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

A respeito do tema, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina já se posicionou por meio das Decisões de Consultas de nºs. 1764/2006 e 2043/2010:

Prejulgado nº 1764/2006

1. O plano de saúde dos agentes públicos pode ser oferecido pela administração pública, em caráter facultativo, orientada à melhor qualidade de vida dos servidores públicos e seus dependentes, com o objetivo de aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos, destinado a suplementar e complementar os serviços postos à disposição da comunidade pelo Sistema Único de Saúde - SUS.

Prejulgado nº 2043/2010

[…] 3. O plano de saúde disponibilizado pelo Poder Público aos seus agentes deve ter contribuições paritárias;

4. A lei instituidora do sistema de assistência à saúde deve disciplinar as condições para admissão dos segurados e dependentes, a extensão dos benefícios, o funcionamento do sistema e a limitação da responsabilidade do Ente;

Na mesma toada, decidiu o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Prejulgado nº 719.033/2007

Município. I. Convênio com o IPSEMG para assistência à saúde de seus servidores. Legalidade. II. Contribuição patronal para custeio do plano de saúde. Possibilidade, desde que atendidas as condicionantes constitucionais e legais. III. Valor da contribuição. Sujeição às possibilidades orçamentárias do município e ao número de servidores participantes.

Prejulgado nº 776.313/2009

Município. I. Contribuição patronal para custeio do plano de saúde para os seus servidores. Possibilidade, desde que atendidas as condicionantes constitucionais e legais. II. Pagamento de seguro de vida para seus servidores como benefício extraordinário. Impossibilidade, exceto, em situação especial que envolva risco à integridade física do servidor e que a despesa seja precedida de autorização legal e de prévia licitação.

Assim, rechaço a tese de transgressão ao Sistema Único de Saúde previsto na Constituição, pois se o Estado dispuser de recursos específicos para conceder plano de saúde aos servidores, atendidas as condições e limites legais, poderá fazê-lo, independentemente, da assistência prestada em caráter universal e igualitário pelo SUS. Afinal, o Estado também possui interesse na escorreita administração dos serviços de saúde, pois não há Administração Pública eficiente sem servidores dotados de boa saúde física, mental e psicológica.

Outrossim, também não prospera o argumento do órgão ministerial de que os artigos 18 e 19 da Lei nº 2.296/2010 violam o art. 37 da Constituição Federal, **pois não vislumbro do fato desses dispositivos impugnados prescreverem que a despesa do Estado com o custeio do PLANSAÚDE é progressiva e correrá à conta de dotação orçamentária própria qualquer ofensa aos princípios da Administração Pública.**

Ressalto que só configurar-se-ia mácula ao texto constitucional se os dispositivos impugnados previssem que a contribuição patronal do Estado do Tocantins decorreria do orçamento do SUS, o que, evidentemente, redundaria na inversão do interesse público ao destinar verba da coletividade para uma categoria específica.

Em caso semelhante, em que o Ministério Público questionou a Lei Municipal nº 1740/2010, reguladora do plano de saúde dos servidores de Palmas, o Desembargador Moura Filho deixa claro a impossibilidade de custear esse tipo de plano com verba do SUS, *verbis* :

[...]

Por outro lado, existe corrente doutrinária defensora de maior autonomia administrativa e financeira dos municípios, para tratamento de assuntos de interesse local e aplicação de receitas. Para tal parcela da doutrina, é permitido ao ente público contratar plano de saúde para servidores, sem configurar duplo benefício social; no entanto, para tanto, a verba deve ser obrigatoriamente oriunda daquela destinada a gastos com pessoal.

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

Faz sentido que assim o seja: se, como afirma o Município de Palmas, cuida-se de um benefício contraprestativo, destinada à valorização dos servidores públicos, a despesa pública deve vir do montante destinado a gastos com pessoal. Não se pode utilizar verba destinada a outras áreas como, por exemplo, a saúde pública (SUS) para beneficiar categoria de servidores públicos.

[...]

Observa-se, diante de todas estas informações, que em que pese à existência de certa controvérsia doutrinária sobre a possibilidade do custeio ("indenização") prevista na Lei Municipal nº 1740/2010, **existe consenso** sobre a **impossibilidade** de custear plano de saúde de servidores públicos com verba que **não corresponda a gastos com pessoal**.

Utilizar outra verba para fazê-lo configura, claramente, burla à Lei de Responsabilidade Fiscal, e à Constituição da República, pois, com efeito, apenas uma parcela dos gastos públicos é delimitada para custeio de benefícios destinados aos servidores públicos. Evidentemente, a "indenização" destinada a servidores aderentes de plano de saúde municipal constitui um benefício para uma categoria de administrados.

Assim, com razão o Ministério Público estadual, já que, conforme exposto no introito, **o Município de Palmas valeu-se de verbas destinadas à saúde para realizar gastos que dizem respeito a servidores públicos (gastos com pessoal),** o que é vedado. (TJ/TO, APELAÇÃO CÍVEL Nº 0019315-65.2015.827.0000, 1ª Turma Julgadora da 2ª Câmara Cível deste Egrégio Tribunal de Justiça, julgado em 09/11/2016). (sem grifo no original).

Na hipótese dos autos, ao revés dos argumentos trazidos pelo *Parquet,* em momento algum o legislador estadual fez constar na Lei nº 2.296/2010 que a contribuição do Estado decorria do orçamento da saúde pública, muito pelo contrário, pois o artigo 19 daquela Lei é taxativo ao dispor que a despesa do Estado com o custeio do PLANSAÚDE correrá à conta de dotação própria consignada no Orçamento Geral do Estado. Com efeito, verifica-se que os princípios que regem a Administração Pública permaneceram preservados na espécie.

Cumpre enfatizar, ainda, que órgão ministerial não trouxe aos autos qualquer prova em sentido contrário, é dizer, apta a demonstrar que o Estado do TO, réu, estaria fazendo uso da verba pública da saúde para o custeio do plano dos servidores.

Nada obstante, em consulta ao site do Portal da Transparência[3] do Estado do Tocantins verifica-se que a fonte dos recursos das "Contribuições Assistenciais do PLANSAÚDE" tem o **código 31.90.1303, cuja natureza da classificação da despesa orçamentária é com pessoal e encargos sociais**, portanto, em consonância com orientação do Tribunal de Justiça do Tocantins.

Destarte, considerando que inexiste vedação constitucional da ampliação da cobertura da saúde pelo Estado aos seus servidores e que a contrapartida financeira pelo Ente Estatal não ocasiona prejuízos ao Sistema Único de Saúde - SUS, impositivo o reconhecimento da ausência de mácula de inconstitucionalidade no ato normativo estadual impugnado.

Indefiro, por conseguinte, o pleito.

4. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Quanto ao pagamento de custas e honorários advocatícios, é cediço que o ônus da sucumbência, na Ação Civil Pública, subordina-se a duplo regime: caso vencida a parte autora, aplicam-se os artigos 17 e 18 da Lei nº 7.347/85; caso vencedora a parte autora, incidem as disposições do Código de Processo Civil, ou seja, a parte vencida deve arcar com custas e honorários advocatícios.

No entanto, como não é adiantada qualquer custa ou despesa processual, por expressa disposição da lei nº 7.347/85, subsiste unicamente a obrigação de pagar honorários advocatícios de sucumbência, a depender de quem seja a parte autora.

Na presente hipótese, o Ministério Público ajuizou a ação e foi sucumbente, todavia, descabe a condenação do órgão ministerial ao pagamento de honorários advocatícios, custas e despesas processuais, por não comprovada má-fé, nos termos do art. 18 da Lei nº 7.347/85.

5. DO REEXAME NECESSÁRIO

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

De acordo com o art. 496 do Código de Processo Civil, haverá remessa necessária, quando, em suma, a sentença for proferida em desfavor aos Entes Públicos e suas respectivas autarquias e fundações de direito público, bem como julgarem-se procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal. Além dessas hipóteses, existem leis esparsas que trazem essa previsão.

Em sede de ação civil pública, a doutrina e a jurisprudência pátria adotam o entendimento de que a tutela processual dos direitos coletivos é regida pelo microssistema das ações coletivas, mediante a interpretação sistemática de seus dispositivos, sendo aquele formado, principalmente, pelas Leis nºs 4.717/1964, 7.347/1985 e 8.078/1990.

Em razão disso, a despeito da ausência de previsão legal acerca da necessidade do reexame necessário para a sentença de improcedência proferida na ação civil pública, o Superior Tribunal de Justiça tem adotado o entendimento de ser aplicável, por analogia, a regra do art. 19 da Lei nº 4.717/1965, que prevê, expressamente, a necessidade de remessa necessária ao Tribunal *ad quem* na hipótese em que se concluir pela carência ou pela improcedência da ação, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo Tribunal. Confira-se:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/73. INEXISTÊNCIA. REFORMA DA SENTENÇA QUE REJEITOU A INICIAL. REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DO ART. 19, *CAPUT*, DA LEI N. 4.717/65. 1. Não merece prosperar a tese de violação do art. 535 do CPC/73, porquanto o acórdão recorrido fundamentou, claramente, o posicionamento por ele assumido, de modo a prestar a jurisdição que lhe foi postulada. 2. Sendo assim, não há que se falar em omissão do aresto. O fato de o Tribunal *a quo* haver decidido a lide de forma contrária à defendida pela recorrente, elegendo fundamentos diversos daqueles por ela propostos, não configura omissão ou qualquer outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração. 3. **Por "aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei n. 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário" (REsp 1.108.542/SC, Rel. Ministro Castro Meira, DJe 29/5/2009)**. 4. A sentença que rejeita a inicial da ação de improbidade, por sua manifesta improcedência, sujeita-se ao reexame necessário. 5. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1596028/MG, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 26/09/2017, DJe 29/09/2017)

PROCESSO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUSAS COM SUCUMBÊNCIA DA UNIÃO INFERIOR A 60 SALÁRIOS MÍNIMOS. MICROSSISTEMA DE DIREITOS COLETIVOS. PREVISÃO DE REMESSA OFICIAL NA LEI DE AÇÃO POPULAR. APLICAÇÃO ANALÓGICA. CABIMENTO. 1. Trata-se de Ação de Improbidade Administrativa julgada improcedente, cuja sucumbência para União não ultrapassa o valor de 60 (sessenta salários mínimos). 2. **É patente a possibilidade de utilização da lei de regência da Ação Popular (Lei 4.717/1965) como fonte do microssistema processual de tutela coletiva, prevalecendo, inclusive, sobre disposições gerais do Código de Processo Civil. A existência dos microssistemas processuais em nosso Ordenamento Jurídico é reconhecida em diversas searas de direitos coletivos, de forma que os seus instrumentos podem ser utilizados com o escopo de propiciar sua adequada e efetiva tutela. 3. Por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei 4.717/1965, as sentenças de improcedência de Ação Civil Pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário (REsp 1.108.542/SC, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 29/5/2009).** 4. Julgada improcedente Ação de Improbidade Administrativa, há necessidade de remessa oficial, independente do valor da sucumbência. 5. Agravo Interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1379659/DF, Rel. Min. Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/03/2017, DJe 18/04/2017)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO ART. 19 DA LEI 4.717/1965. 1. **Segundo jurisprudência consolidada desta Corte, aplica-se o art. 19 da Lei n. 4.717/65 por analogia às ações civis públicas, de forma que a sentença de improcedência deve ser submetida ao reexame necessário.** 2. O Tribunal de origem não se pronunciou sobre a matéria versada no art. 475, §1º, do CPC/73 apesar de instado a fazê-lo por meio dos competentes embargos de declaração. Nesse contexto, caberia à parte recorrente, nas razões do apelo especial, indicar ofensa ao art. 535 do CPC/73, alegando a existência de possível omissão, providência da qual não se desincumbiu. Incide, pois, o óbice da Súmula 211/STJ. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1264666/SC, Rel. Min. Sergio Kukina, Primeira Turma, julgado em 13/09/2016, DJe 22/09/2016)

Importante assinalar, ainda, que, no julgamento do REsp nº 1.374.232/ES, a Terceira Turma do STJ entendeu pela impossibilidade de aplicação analógica do art. 19 da Lei nº 4.717/1965 às ações civis públicas e às ações coletivas amparadas no CDC que discutam direitos individuais homogêneos.

Nessa senda, levando-se em consideração que a hipótese dos autos cuida de direitos coletivos, torna-se imperioso o reconhecimento da possibilidade de aplicação analógica do art. 19 da Lei nº 4.717/1965.

III - DISPOSITIVO

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

Diante do exposto:

ACOLHO a preliminar de ilegitimidade passiva de **SANDRA CRISTINA GONDIM** ; determino sua exclusão da lide e julgo extinto o feito com relação a essa parte, sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC;

REJEITO os demais pedidos deduzidos na inicial e, por conseguinte, **RESOLVO O MÉRITO DA LIDE** , nos termos do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil.

Sem custas e honorários advocatícios.

Intimem-se as partes.

Sentença sujeita ao **REEXAME NECESSÁRIO** , por aplicação analógica do art. 19 da Lei nº 4.717/1965.

Interposta apelação, colham-se as contrarrazões. Caso contrário, operado o trânsito em julgado (preclusão), certifique-se. Nesse último caso, cumpridas as formalidades legais, proceda-se à baixa dos autos no sistema eletrônico e a restituição dos autos à origem, com as cautelas de estilo e as nossas homenagens.

Palmas/TO, data certificada pelo sistema eProc.

RODRIGO PEREZ ARAÚJO
Juiz de Direito em Auxílio ao NACOM

---

[1] [1] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

[2] WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. "Fungibilidade de meios: uma outra dimensão do princípio da fungibilidade", in NERY JR., Nelson e WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e de outras formas de impugnação às decisões judiciais. São Paulo: RT, 2001, p.1090-1094

[3] http://www.transparencia.to.gov.br/despesas/#!despesas

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***

Documento assinado eletronicamente por ***RODRIGO DA SILVA PEREZ ARAUJO*** *, Matricula* ***352536***
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Codigo Verificador ***145032a25a***