

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

*Por Andrea Carius de Sá
Marilia Gonçalves Pimenta
Cleber Francisco Alves*

BOAS PRÁTICAS INSTITUCIONAIS

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

BLAZING NEW TRAILS – EXTRAORDINARY LEGITIMACY OF THE PUBLIC DEFENDERS IN DEFENSE OF PEOPLE IN VULNERABLE SITUATION: GUARANTY AND EFFECTIVENESS OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO HEALTH

*Por Andréa Carius de Sá
Marília Gonçalves Pimenta
Cleber Francisco Alves.¹*

INTRODUÇÃO

Ao longo da última década, verificou-se um aumento significativo nos atendimentos prestados pela Defensoria Pública no Município de Petrópolis, visando solucionar problemas diversos na área da saúde pública, o que se traduz muitas vezes em denegação do direito constitucional à saúde, levando ao ajuizamento de milhares de Ações (individuais) de Obrigação de Fazer.

Em razão disso, a Defensoria Pública, nos últimos 7 (sete) anos, por meio dos Núcleos de Atendimento de Petrópolis, iniciou trabalho coletivo em favor dos usuários do sistema de saúde pública, projeto este denominado: **A Saúde não pode esperar**, que ocasionou inúmeras visitas de inspeção e de monitoramento nos hospitais públicos e conveniados ao Sistema Único de Saúde (SUS) da cidade de Petrópolis, e reuniões com o Poder Público, dando ensejo ao ajuizamento de ações civis públicas, além da celebração de termos de ajustamento de conduta ao longo desses anos.

Durante as visitas realizadas aos hospitais, constatou-se a existência de pacientes aguardando vaga para internação nos setores de **urgências**, em sua maioria idosos, muitos deles desacompanhados de familiares, às vezes com necessidade de atendimento em

¹ Defensores Públicos Estaduais. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

unidade de tratamento intensivo. Verificou-se que, em muitos destes casos, tendo em vista a inexistência de parentes/familiares – ou devido ao desconhecimento destes de que poderiam procurar a Justiça para compelir o Poder Público a prestar o tratamento devido - o direito constitucional à saúde do paciente deixava de ser efetivado, em total desrespeito à dignidade da pessoa humana.

Entre as ações civis públicas ajuizadas, há uma cujo objeto foi exatamente obrigar o Poder Público a aumentar o número de leitos em Unidades de Tratamento Intensivo no Município e encontra-se tramitando desde 2009. Embora leitos tenham sido criados, diariamente, há fila de espera de pacientes, o que demonstrou a necessidade de atuação proativa da Instituição.

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

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

Assim, em outubro de 2014, outro procedimento foi instaurado pelo mesmo Núcleo, através da Portaria nº. 3/2014, visando obter acesso integral às informações de pacientes, que aguardavam na fila de espera para internações hospitalares, tendo sido realizadas recomendações de melhoria na prestação de serviço, de acordo com as necessidades verificadas em visitas realizadas pela Defensoria Pública.

Durante as visitas, como dito anteriormente, observou-se que inúmeros pacientes que se encontravam deitados em macas e, muitas vezes, até mesmo em cadeiras (quando não havia macas em quantidade suficiente), estavam desacompanhados de familiares, em sua maioria idosos e em estado de coma, aguardando leitos de Unidade de Tratamento Intensivo (UTI).

Em dezembro de 2014, em nova visita ao Hospital Municipal Nelson Sá Earp (HMNSE), foram novamente identificados inúmeros problemas como superlotação de pacientes, falta de macas suficientes e de medicamentos para alívio da dor, de antibióticos e antitrombóticos, necessidade de reformas em todo nosocômio etc. A Defensoria, diante disto, fez recomendações ao Poder Público para sanar as irregularidades, além de realizar reuniões com o Poder Público e visitas *in loco*, a fim de monitorar os problemas.

Assim, constatou-se, então, que todas as urgências dos hospitais, diariamente, possuem taxa de ocupação de leitos entre 98% a 100%, inclusive as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), implantadas no contexto de um programa do governo estadual, obrigando os pacientes a perambularem pela cidade em busca de atendimento.

De acordo com o que foi apurado, a causa principal de superlotação deve-se à demora na disponibilização de vaga para internação de pacientes em leitos de UTI, clínicos e cirúrgicos. Verificou-se, também, que a grande maioria dos pacientes das urgências era formada por idosos, que aguardam por dias pela internação, delonga não rara fatal, devido à situação de vulnerabilidade inerente à idade avançada.

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

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

Assim, no contexto acima descrito, constatou-se a imperiosa necessidade de uma atuação proativa da Defensoria Pública em favor das pessoas vulneráveis, que, em razão do seu estado de saúde, não poderiam – por si mesmas – exigir do Poder Público o seu direito maior – **Direito à saúde e, conseqüentemente, Direito à própria vida.**

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

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

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

“exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

O dispositivo em questão trouxe solução para hipótese aventada, uma vez que instituiu verdadeira **Legitimidade Extraordinária da Defensoria Pública** em favor de pessoas em situação de hipervulnerabilidade, permitindo que os Defensores Públicos, na busca pela efetivação do **Direito à Saúde (que não pode esperar!)**, **trilhassem novos caminhos. Gente coloquei em minúsculo e destaquei!**

O fato, porém, é que mesmo com a alteração da legislação, a atuação proativa institucional encontrava-se limitada, já que era imprescindível ter acesso às informações que pudessem fundamentar ações judiciais, que constavam da lista de espera de pacientes, negada pelo Poder Público. Do contrário, as informações somente poderiam ser verificadas *in loco*, com o deslocamento diário de pessoal às 5 (cinco) unidades de saúde pública que possuem setor de **urgência** no município de Petrópolis, o que era inviável.

Diante desses fatos, analisando as dificuldades acima descritas sob dois prismas – social

e institucional - e buscando a melhor forma de atender aos anseios da população usuária da Defensoria Pública, chegou-se à conclusão de que a atuação da Instituição deveria ser mais abrangente, que ultrapassasse a defesa individual e coletiva.

1.3. DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PARA ASSEGURAR O ACESSO À “LISTA DE ESPERA” DA CENTRAL DE REGULAÇÃO DE LEITOS DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS. DA ASSINATURA DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Como já dito acima, a Defensoria Pública não conseguia ter acesso à lista de espera da Central de Regulação de Leitos do Município de Petrópolis, sendo necessária a instauração de procedimento instrutório, através da Portaria nº 03, em 02 de outubro de 2014 (cópias anexadas)? E aí, que cópias?. Uma recomendação pela Defensoria Pública chegou a ser endereçada ao Poder Público qual poder público, em 09 de setembro de 2014, visando obter as ditas informações através de acesso às listas de espera, bem como de outras informações relativas ao diagnóstico e às condições de saúde de pacientes.

Destaque-se que a Constituição da República, além de prever o direito ao acesso à informação, que já foi regulamentado pela Lei Federal nº 12.527/11, também prevê como direitos fundamentais à vida e à saúde. Por sua vez, a Defensoria Pública passou a ter legitimidade extraordinária para atuar em prol de idosos e de pessoas que estejam em situação de vulnerabilidade e, também, para atuar na proteção de direitos humanos, na forma da Lei Complementar Federal nº 80/94, com as alterações da Lei Complementar 132/2009, adequando-se à hipótese do art. 31, inciso IV da Lei nº 12.527/11.

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

- a) A Administração Pública Municipal comprometeu-se a efetivar o acesso diário da Defensoria Pública às informações constantes da lista de espera para internações diversas pelo SUS no âmbito do Município de Petrópolis, devendo, além das informações médicas, constar nome completo do paciente, sua idade e seu domicílio, a fim de

que tais informações pudessem ser utilizadas na efetivação do acesso à justiça dos munícipes petropolitanos hipossuficientes usuários do SUS, quando tal medida se mostrasse necessária.

b) O acesso às informações se daria por meio do envio da lista de espera aos Defensores Públicos cadastrados, por meio de ofício ou e-mail, ou por meio da liberação do acesso ao sistema da central de vagas do Município de Petrópolis aos mesmos Defensores.

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

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

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

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

Já o art. 4º, inciso VII da Lei elenca, entre as suas atribuições institucionais:

“...promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes”.

Essa atribuição encontra-se reforçada no texto dos incisos X e XI, do mesmo art., que expressamente prevê que a Defensoria deve:

promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”

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

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

1.5. DAS AÇÕES JUDICIAIS PROPOSTAS PELA DEFENSORIA PÚBLICA E SEUS RESULTADOS EXITOSOS

Em razão dos fundamentos acima, a partir do mês de julho de 2015, a Defensoria passou a ajuizar ações individuais de obrigação de fazer em face do Município de Petrópolis, em

favor de pessoas em situação de hipervulnerabilidade, que aguardavam internação em Unidade de Tratamento Intensivo. Tais ações são baseadas em informações obtidas em consulta diária à lista de espera da Central de Regulação de Leitos do Município, cujo acesso ao sistema somente foi possível em razão do Termo de Ajustamento de Conduta, assinado com a Administração Pública Municipal.

Diariamente, as Defensoras Públicas dos Núcleos Cível e de Família de Petrópolis acessam o sistema da Central de Regulação de Leitos para obter informações sobre os pacientes que lá constam como aguardando por internação em UTI, e, aferindo o tempo de espera, ingressam com a ação necessária, invocando, para tanto, a legitimação extraordinária. Caso algum familiar já tenha procurado a Instituição pelo mesmo motivo, a ação é proposta, observando-se os critérios legais da legitimação ordinária.

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

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

2. DOS BENEFÍCIOS INSTITUCIONAIS ALCANÇADOS

O projeto **Trilhando Novos Caminhos** tem demonstrado ser eficiente para o atendimento de pessoas em situação de hipervulnerabilidade, especialmente ao optar-se pela Legitimidade Extraordinária da Defensoria Pública para pleitear em nome próprio direito de terceiro necessitado, em situação de extrema urgência e vulnerabilidade, como é o caso

das pessoas aguardando vaga de internação em leito de Unidade de Tratamento Intensivo, em salas de urgência de hospitais públicos.

Em virtude da prática desse projeto, com notória repercussão social, há um fortalecimento da Defensoria Pública, que sedimenta no campo jurídico, além da sua legitimidade para ação civil pública, **uma outra vertente de atuação no desempenho do papel de instituição garantidora de direitos e de promoção dos direitos humanos.**

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

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

