



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO CARLOS**  
**FORO DE SÃO CARLOS**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

**SENTENÇA**

Processo Digital nº: **1008210-47.2018.8.26.0566**  
 Classe - Assunto: **Procedimento Comum - Tratamento Médico-Hospitalar**  
 Requerente: **Sandra Souza Ludovico Santos**  
 Requerido: **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS**

Justiça Gratuita

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **DANIEL FELIPE SCHERER BORBOREMA**

Sandra Souza Ludovico Santos move ação de obrigação de fazer contra o Município de São Carlos, objetivando seja o réu condenado na obrigação de disponibilizar-lhe transporte adequado ao Ambulatório de Pneumologia do Hospital das Clínicas de Ribeirão Preto, onde submete-se ao tratamento de hipertensão pulmonar, ou, subsidiariamente, a custear os gastos da autora com referido transporte – combustível e pedágio -, e gastos com alimentação da parte autora e do acompanhante, previamente à realização da viagem.

A decisão de fls. 30/32 concedeu tutela antecipada parcial e distribuiu de modo diverso o ônus probatório, nos termos que lá constaram.

O Município de São Carlos contestou, impugnando o valor da causa, alegando ausência de interesse processual e, no mérito, sustentando que o autor não tem o direito público subjetivo de ser transportado, em conformidade com o disposto na Portaria nº 55/1999 do Ministério da Saúde e Portaria nº 14/2018 da Secretaria Municipal de Saúde. Argumenta que o caso do autor enquadra-se na modalidade reembolso de viagem, vez que não preenche os critérios socioeconômico e clínico. Sustenta ainda que, em conformidade com as recentes alterações na LINDB, a decisão que realiza o controle da atividade pública deve ter em conta o consequentialismo do pronunciamento jurisdicional.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO CARLOS**  
**FORO DE SÃO CARLOS**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Réplica oferecida.

É o relatório. Decido.

Julgo o pedido na forma do art. 355, I do CPC, uma vez que não há necessidade de produção de outras provas, valendo lembrar que, "presentes as condições que ensejam o julgamento antecipado da causa, é dever do juiz, e não mera faculdade, assim proceder" (STJ, REsp 2.832-RJ, rel. Min. Sálvio de Figueiredo, j. 04/12/91).

A autora, em réplica, não enfrentou a impugnação ao valor da causa. E realmente parece que o valor de R\$ 12.000,00 mostra-se excessivo. Reduzirei para R\$ 2.000,00, mais condizente com os gastos com locomoção da autora por 1 ano (analogia com o art. 292, § 2º do CPC) e, portanto, com a expressão econômica do pedido.

Há interesse processual, porque há pretensão resistida. Não se pode esquecer que a autora é tratada pelo SUS, do qual o Município de São Carlos faz parte. A postura passiva da Municipalidade não pode ser admitida. A falta do requerimento administrativo não constitui qualquer impedimento – ainda mais considerando o teor da decisão de fls. 30/32 – a que o órgão e agentes públicos responsáveis fizessem contato com o MÉDICO ASSISTENTE para que este apresentasse o requerimento devido. Deveria ter atuado a municipalidade, no caso, de maneira ativa e oficiosa – como se impõe ao gestor público – para encontrar a solução concreta adequada.

Essa consideração do juízo é pertinente apenas a este caso concreto, porque é a solução cabível à luz da decisão – irrecorrida – de fls. 30/32. Isto deve ser frisado porque em casos futuras não se afasta a possibilidade de, com o propósito de se garantir organização na prestação da política pública e distribuição da justiça, exigir-se prova, pelo interessado, já com a inicial, de que o MÉDICO ASSISTENTE (a quem incumbe fazê-lo, nos termos do art. 6º da Portaria nº 55/1999 do Ministério da Saúde) fez a solicitação prevista no art. 1º, § 2º da Portaria nº 14/2018 da Secretaria Municipal de Saúde.

Ingressando no mérito, a despeito da razoabilidade das considerações abstratas



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO CARLOS**  
**FORO DE SÃO CARLOS**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

tecidas em contestação pela Municipalidade, forçoso reconhecer que esta simplesmente ignorou o teor da decisão de fls. 30/32, que justamente tinha por objetivo encontrar uma solução razoável e equilibrada para o caso, em parte inviabilizada pela inércia da Prefeitura Municipal.

Interessante refletir que o Município, em contestação, alude à necessidade de o juiz, no controle da atividade administrativa, levar em conta a concretude do caso, as consequências práticas daquela decisão etc. – em conformidade com as mudanças recentemente introduzidas na LINDB -, mas o próprio Município, em juízo, ao desprezar a decisão judicial de fls. 30/32, inviabilizou a vinda aos autos dos elementos concretos que permitiriam uma solução judicial em conformidade total com o que ele sugeriu. Reproduzo toda a parte relevante da decisão mencionada, para adequada compreensão do que aqui ocorreu:

(...) 2. A autora não comprovou os termos em que a Municipalidade se propôs a prover o necessário para o transporte. Essa proposta, seu conteúdo, não está provado. Por outro lado, também não demonstrou a ilegalidade da suposta ajuda de custo no valor de R\$ 60,00, montante que talvez esteja em conformidade com a disciplina da matéria, que efetivamente existe (vg. Portaria MS 55/99; Deliberação CIB do Estado, vigente, sobre o tema; outras normas porventura aplicáveis).

À luz dos textos normativos acima relatados e também por conta do caráter instrumental do transporte, no caso, para a efetivação do direito à saúde, há prova suficiente do direito da autora de receber prestação pública voltada para o transporte ao Município de Ribeirão Preto.

Entretanto, a questão da regulamentação administrativa da matéria foi olvidada na inicial, o que não é válido, vez que as normatizações vigentes objetivam o cumprimento dos princípios do acesso universal e igualitário, e para serem eventualmente superadas (lembrando a presunção de legalidade) devem ser objeto de enfrentamento.

O ônus argumentativo a esse respeito, num primeiro momento, ao menos para se obter tutela inaudita altera parte é da parte demandante.

Nesse sentido, embora o juízo não conheça em profundidade as



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**COMARCA DE SÃO CARLOS**

**FORO DE SÃO CARLOS**

**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**

**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

normas administrativas que cuidam do Tratamento Fora do Domicílio no âmbito do SUS, deve adotar como premissa provisória a sua constitucionalidade e legalidade.

Por outro lado, não deve haver exagero a pretexto de se respeitar a discricionariedade administrativa e a presunção de legalidade dos atos da administração. Os interesses devem ser harmonizados. Prestigia-se a Separação de Poderes, mas adotam-se medidas para a tutela do direito da parte.

Assim, conceder-se-á um prazo para que venha aos autos a solução concreta do Poder Público, inclusive com o ônus de demonstrar e comprovar a correção do ato, em distribuição diversa do ônus probatório nos termos do art. 373, § 1º do CPC. Se este (o ato administrativo) não for produzido ou sua fundamentação for inadequada, deverá ser presumido o fato contrário ao seu interesse.

Sob tais fundamentos, concedo tutela antecipada parcial, cumulada com a distribuição diversa do ônus probatório, determinando-se e atribuindo-se ao Município que viabilize as despesas com transporte e alimentação da autora em conformidade com as normas administrativas vigentes para Tratamento Fora de Domicílio – TFD, devendo no prazo de 05 dias apresentar nos autos (a) informação sobre a SOLUÇÃO CONCRETA decidida pela Administração Pública em relação ao caso da autora (b) justificativa técnica e legal (com a citação das normas administrativas aplicadas) para a referida solução. Em caso de descumprimento (aí incluída justificativa insuficiente), a presunção juris tantum de legalidade restará revertida ante a ausência de qualquer ato administrativo concreto e adequadamente motivado, impondo ao magistrado, com fulcro no art. 139, IV, III (reprimir ato contrário à dignidade da justiça), IV (medida sub-rogatória), e art. 373, § 1º do CPC, a ampliação da tutela antecipada de parcial para total, exatamente nos termos postulados pela parte autora. (...)

Aquele pronunciamento judicial tem dois conteúdos decisórios muito claros.

Primeiramente, há a antecipação de tutela parcial.

Determinação ao Município que viabilize as despesas com transporte e alimentação da autora em conformidade com as normas administrativas vigentes para Tratamento Fora de Domicílio – TFD, devendo no prazo de 05 dias apresentar nos autos informação sobre a SOLUÇÃO CONCRETA decidida pela Administração Pública em relação ao caso da autora.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO CARLOS**  
**FORO DE SÃO CARLOS**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Note-se que o juízo não estabeleceu qual a solução concreta, apenas disse que deveria ser adotada alguma solução, de acordo com as normas administrativas.

Nem isso foi feito pela Municipalidade, já que nenhuma solução concreta foi adotada com o exame do caso e a aplicação das normas.

A Prefeitura Municipal sequer entendeu a decisão judicial, porque às fls. 64 há a informação de que estaria agendando o transporte coletivo em razão da "obrigatoriedade", sendo que ao conjunto do documento indica que essa obrigatoriedade foi extraída da decisão judicial que antecipou a tutela. Apesar de não haver qualquer determinação judicial específica nesse sentido...

E mais.

Invoca a Prefeitura Municipal, em contestação, a Portaria nº 55/1999 do Ministério da Saúde e a Portaria nº 14/2018 da Secretaria Municipal de Saúde, dizendo por exemplo que a autora não teria direito ao transporte porque não preencheria os "critérios socioeconomicos" e os "critérios clínicos".

Entretanto, percebemos claramente que apesar dessa alegação, a Administração Pública não examinou, realmente, o caso da autora.

Não fez, por exemplo, a avaliação socioeconômica, porque o relatório de fls. 64 diz que estaria sendo realizada a "readequação dos pacientes dentro dos critérios determinados pela portaria através de avaliação de assistente social", mas nenhuma avaliação de assistente social veio aos autos.

Cumpra notar que essa avaliação pela assistente social é singela, baseada em documentos apresentados pelo interessado, indicados no Anexo I da Portaria nº 14/2018 da Secretaria Municipal de Saúde.

Um parêntese: não é válido argumentar que a autora deveria ter apresentado o requerimento previsto no art. 1º, § 2º da Portaria nº 14/2018 da Secretaria Municipal de Saúde.

Essa alegação confunde-se com a de ausência de interesse processual, e mostra-se



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO CARLOS**  
**FORO DE SÃO CARLOS**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

inaceitável a partir do momento em que há determinação judicial determinando à prefeitura que examinasse o caso.

Deveria a prefeitura ter provocado o MÉDICO ASSISTENTE (a quem incumbe a apresentação do requerimento), então, para que esta comparecesse ao órgão público, e lá preenchesse o formulário e apresentasse os documentos.

Nenhuma prova nesse sentido há nos autos.

Ora, embora seja necessária a avaliação de assistente social, ela não foi realizada, a demonstrar que a prefeitura omitiu-se no cumprimento da decisão judicial de realmente tomar uma decisão concreta para o caso da autora.

Omitiu-se ainda em outros sentidos.

A Portaria nº 14/2018 da Secretaria Municipal de Saúde contempla os critérios para a tomada da decisão, que não foram examinados.

Por exemplo, não se sabe qual a disponibilidade orçamentária do Município, não se podendo simplesmente presumir que ela é inexistente no caso.

Não foi examinado se o tratamento da autora é feito com o retorno a São Carlos no mesmo dia, caso em que são autorizadas a passagem e ajuda de custo para alimentação (art. 9º da Portaria nº 55/1999 do Ministério da Saúde), embora este pareça ser o caso.

Não houve avaliação sobre se a autora pode viajar desacompanhada (art. 6º da Portaria nº 55/1999 do Ministério da Saúde), embora tudo indique que isso não é possível na hipótese.

Considera-se, pois, que houve o descumprimento da tutela antecipada.

Em segundo lugar, há a distribuição diversa do ônus probatório.

Atrelada à solução concreta para o caso, deveria o Município ter apresentado a justificativa técnica e legal (com a citação das normas administrativas aplicadas) para a referida solução.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO CARLOS**  
**FORO DE SÃO CARLOS**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

A SOLUÇÃO CONCRETA, com a justificativa adequada para o caso, tinha também a natureza de inversão do ônus probatório.

A falta dessa solução importa em ausência de elementos suficientes.

A inversão do ônus probatório significa que, na dúvida sobre as questões fáticas relevantes, deverá a Municipalidade – e não a autora – suportar as consequências desfavoráveis, pois temos aí uma regra de julgamento.

Aliás, o Município foi advertido de que, em caso de descumprimento - aí incluída justificativa insuficiente -, a presunção *juris tantum* de legalidade restaria revertida ante a ausência de qualquer ato administrativo concreto e adequadamente motivado.

Trata-se do caso dos autos.

Por esse motivo, com a escassez de elementos de prova existentes, mas com a prova de que a autora realiza tratamento pelo SUS em Ribeirão Preto (aliás, confundiu-se a municipalidade em contestação, ao imaginar que o tratamento seria em Campinas), deverá ser garantido a ela o direito correspondente, e também ao seu acompanhante.

Deve ser afastado, porém, o transporte mantido pela Municipalidade a impor-se a ajuda de custo, porque não vejo por ora ilegalidade na portaria municipal que restringe o transporte pela Municipalidade a casos bem específico.

Todavia, essa ajuda de custo não deve ser pela forma de reembolso.

Parece claro a este juízo que a sistemática de 'reembolso' instituída pela Portaria Municipal infringiu o disposto na Portaria Federal e no próprio Manual TFD do Estado de São Paulo (ao qual tive acesso pela internet).

Neste último vemos, por exemplo, na regulamentação específica a propósito do que incumbe ao Estado, que a solicitação é feita previamente e a liberação de recursos financeiros é para a "aquisição de bilhetes de passagens rodoviárias ou aéreo ou deslocamento com carro próprio", não se cuidando, pois, de reembolso.





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO CARLOS**  
**FORO DE SÃO CARLOS**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

A sistemática do reembolso não se compatibiliza - ao menos é a conclusão deste juízo neste feito - com a finalidade do benefício, que é proporcionar auxílio a quem não tem condições financeiras de arcar com o custo. Exigir que a pessoa sem condições financeiras primeiro faça o pagamento e depois peça o reembolso é simplesmente um absurdo que desvirtua completamente a finalidade do TFD.

Pode haver um controle a posteriori do uso dos recursos liberados, mas o sistema do reembolso mostra-se incompatível com o benefício, ressalvados casos de urgência em que a pessoa não tenha tido tempo de fazer o requerimento prévio.

Além disso, a ajuda de custo, nos termos do art. 4º da Portaria nº 55 do Ministério da Saúde, deverá alcançar o transporte e a alimentação, tanto da autora quanto de seu acompanhante.

Examinando a Portaria nº 14/2018 da Secretaria Municipal de Saúde, parece-me que ela silenciou sobre a alimentação, de modo que por analogia deverá ser adotado o valor vigente da ajuda de custo do código 428-6 segundo a Portaria federal.

Julgo parcialmente procedente a ação para, ampliada para este alcance a tutela antecipada de fls. 30/32, condenar o Município de São Carlos na obrigação de, a partir do prazo de 03 dias contados da sua intimação da presente sentença, fornecer ajuda de custo prévia a cada viagem, englobando transporte terrestre e alimentação da autora e seu acompanhante, de acordo com os valores constantes das normas administrativas municipais no que toca ao transporte, e o valor vigente à época de cada fornecimento para o Código 428-6 da Portaria nº 55 do Ministério da Saúde, no que diz respeito à alimentação. Condeno o réu em honorários arbitrados em 15% sobre o valor atualizado da causa.

Eventual recurso não terá efeito suspensivo (art. 1.012, V, CPC).

Corrijo o valor da causa para R\$ 2.000,00.

Encaminhe-se ao Ministério Público cópia desta sentença e de fl. 63 pois parece-





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO CARLOS**  
**FORO DE SÃO CARLOS**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

me que a Portaria nº 14/18 da SMS pode, em tese, estar violando pelo menos dois direitos difusos dos usuários, em especial ao implementar um sistema de reembolso e não de ajuda de custo prévia, e ao atribuir ao usuário do SUS e não ao médico assistente a responsabilidade de requerer o TFD (ao contrário do que prevê o art. 6º da Portaria nº 55/1999 do Ministério da Saúde).

P.I.

São Carlos, 27 de setembro de 2018.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,  
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**