



Número: **0807138-24.2024.8.20.5106**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **Terceira Câmara Cível**

Órgão julgador: **Gab. Des. Amaury Moura Sobrinho na Câmara Cível**

Última distribuição : **21/05/2025**

Valor da causa: **R\$ 600.000,00**

Processo referência: **0807138-24.2024.8.20.5106**

Assuntos: **Abuso de Poder, Interesses ou Direitos Difusos**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes			Procurador/Terceiro vinculado	
MPRN - 15ª Promotoria Mossoró (APELANTE)				
MUNICÍPIO DE MOSSORO (APELADO)				
MUNICIPIO DE MOSSORO (APELADO)				
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (FISCAL DA LEI)				
Documentos				
Id.	Data	Documento		Tipo
32065609	30/06/2025 11:20	Acórdão		Acórdão



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
TERCEIRA CÂMARA CÍVEL

Processo:	APELAÇÃO CÍVEL - 0807138-24.2024.8.20.5106
Polo ativo	MPRN - 15ª Promotoria Mossoró
Advogado(s):	
Polo passivo	MUNICÍPIO DE MOSSORO e outros
Advogado(s):	

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOASSISTENCIAIS. DIREITO FUNDAMENTAL À ASSISTÊNCIA SOCIAL. CENTRO-DIA PARA IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. OMISSÃO ESTATAL CONFIGURADA. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL. RECURSO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte contra sentença que julgou improcedente pedido formulado em ação civil pública movida para compelir o Município de Mossoró a implantar e manter centro-dia destinado ao atendimento de pessoas idosas, pessoas com deficiência e suas famílias, conforme diretrizes legais e regulamentares, especialmente a Lei nº 8.842/94, o Decreto nº 9.921/19 e as Resoluções CNAS nºs 145/04, 269/06, 109/09 e 33/12.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO



2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a ausência de implementação de centro-dia pelo Município de Mossoró configura omissão estatal passível de controle judicial; (ii) estabelecer se é possível impor ao ente municipal a obrigação de apresentar plano de execução para oferta do serviço, sem violação à separação dos poderes ou à legalidade orçamentária.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O conjunto probatório demonstra a inércia do Município de Mossoró na implementação de serviço de proteção social especial de média complexidade, com ausência de centro-dia e desativação de equipamento anteriormente existente, sem previsão concreta de reativação, o que configura omissão estatal.
4. A jurisprudência do STF, notadamente o Tema 698 da repercussão geral, admite o controle jurisdicional de políticas públicas nas hipóteses de omissão ou atuação deficiente da Administração em garantir direitos fundamentais.
5. O pedido ministerial não impõe ingerência indevida na discricionariedade administrativa, mas visa assegurar a implementação de política pública já formalmente instituída, mediante apresentação de cronograma de implantação do serviço de centro-dia.
6. A inexistência de previsão orçamentária não constitui óbice absoluto à efetivação de direitos fundamentais, especialmente quando se trata de obrigação constitucional prioritária; a teoria da reserva do possível não pode ser invocada para justificar omissões estatais injustificadas.
7. O controle jurisdicional, nos moldes propostos, não viola os princípios da separação dos poderes nem a autonomia municipal, limitando-se à verificação da legalidade e efetividade mínima das políticas públicas já previstas em norma legal e infralegal.

IV. DISPOSITIVO E TESE



8. Recurso provido.

Tese de julgamento:

1. A omissão estatal na implementação de serviço de proteção social especial de média complexidade voltado a pessoas idosas e com deficiência configura violação ao direito fundamental à assistência social.
2. É legítima a atuação judicial para determinar ao ente público a apresentação de plano de execução de política pública já instituída, sem que isso implique afronta à separação dos poderes.
3. A ausência de dotação orçamentária não afasta a obrigação do Estado de implementar políticas públicas essenciais à dignidade humana.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 6º, 23, II, e 230; Lei nº 8.842/1994; Decreto nº 9.921/2019; Resoluções CNAS nºs 145/04, 269/06, 109/09 e 33/12.

Jurisprudência relevante citada: STF, Tema 698 da repercussão geral; STJ, REsp 493.811/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, j. 11.03.2003, DJ 15.03.2004; TJES, APL nº 0023115-87.2012.8.08.0048, Rel. Des. Namyr Carlos de Souza Filho, 2ª Câmara Cível, j. 22.09.2020, DJe 24.11.2020.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos em que são partes as acima identificadas. Acordam os Desembargadores que integram a 3ª Câmara Cível deste Egrégio Tribunal de Justiça, à unanimidade de votos, em consonância com o parecer



ministerial, em conhecer e dar provimento a Apelação Cível, para reformar a sentença, para julgar procedente o pedido autoral, nos termos do voto do Relator que fica fazendo parte integrante deste.

RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível interposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte em face de sentença proferida pelo Juízo de Direito da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Mossoró, que, nos autos da Ação Civil Pública ajuizada pelo apelante contra o Município de Mossoró, julgou improcedente o pedido formulado na inicial, consistente na condenação do ente municipal à obrigação de implantar e manter centro-dia destinado ao atendimento de pessoas idosas, pessoas com deficiência e suas famílias, em padrão que atenda às normas legais e regulamentares pertinentes, especialmente as disposições da Lei nº 8.842/94, do Decreto Federal nº 9.921/19, e das Resoluções CNAS nºs 145/04, 269/06, 109/09 e 33/12.

Em suas razões, a parte apelante sustenta, em síntese, que restou caracterizada grave omissão do Poder Público Municipal quanto à oferta do serviço de proteção social especial de média complexidade, destacando-se a inexistência de unidade de centro-dia em funcionamento, a desativação do antigo “Centro Geriátrico Dia Madalena Aires” e a ausência de qualquer serviço equivalente para o atendimento da demanda específica.

Alega que o pedido não configura indevida ingerência judicial na gestão administrativa, uma vez que se limita a requerer que a Administração apresente plano de implementação do serviço.

Defende, ademais, a inaplicabilidade do Tema 698 do STF ao caso concreto, por entender que o recurso visa apenas à efetivação de política pública preexistente.

Ao final, pugna pela reforma da sentença, com o consequente acolhimento da pretensão inicial.



Em contrarrazões, o Município de Mossoró sustenta que não há omissão administrativa, apontando a existência de planejamento e medidas já em curso para reestruturação do equipamento social em questão.

Ressalta, ainda, que o pedido formulado pelo Ministério Público implicaria ingerência indevida do Poder Judiciário em matéria de mérito administrativo, em afronta ao princípio da separação dos poderes, conforme fixado pelo STF no Tema 698 da repercussão geral.

Os autos foram encaminhados à Procuradoria de Justiça, que opinou pelo conhecimento e provimento do recurso, entendendo que restou comprovada a omissão estatal e que o pedido ministerial respeita os limites fixados no Tema 698/STF, por não impor medidas pontuais, mas apenas requerer a reativação do centro-dia mediante cronograma elaborado pela própria Administração.

É o relatório.

VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço Apelação Cível.

Cuida-se de apelação cível interposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte contra sentença que julgou improcedente o pedido formulado em ação civil pública ajuizada com o objetivo de compelir o Município de Mossoró a implantar e manter centro-dia destinado ao atendimento de pessoas idosas, pessoas com deficiência e suas famílias, em padrão que atenda às normas legais e regulamentares pertinentes, especialmente as disposições da Lei nº 8.842/94, do Decreto Federal nº 9.921/19, e das Resoluções CNAS nºs 145/04, 269/06, 109/09 e 33/12.

Em suas razões, o *Parquet* argumenta a existência de omissão grave do ente municipal, que permanece inerte quanto à efetiva disponibilização do serviço de proteção social especial de média complexidade, mesmo estando habilitado no Piso de Transição de



Média Complexidade (PTMC). Assevera que a ausência do centro-dia sobrecarrega os equipamentos da proteção social de alta complexidade e contribui para a institucionalização precoce e indesejada de pessoas idosas e com deficiência.

A sentença recorrida julgou improcedente o pedido, com fundamento no princípio da separação dos poderes e na tese firmada no **Tema 698 do STF**, entendendo que a pretensão veiculada implicaria ingerência indevida na esfera de discricionariedade administrativa.

Todavia, assiste razão ao Ministério Público.

A priori, convém destacar que a Constituição da República estabelece ser competência comum dos entes federativos “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (artigo 23, II), prevendo o direito dessas pessoas de receberem atendimento prioritário, sobretudo com a finalidade de proteção e segurança em quaisquer circunstâncias, competindo ao Poder Público garantir a dignidade da pessoa com deficiência ao longo de toda a vida, nos termos do artigo 10, caput, do Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146/15

Por sua vez, conforme o disposto no Estatuto da Pessoa Idosa -Lei nº 10.741/2003, há que se garantir a dignidade e a proteção das pessoas idosas. Confira-se:

Lei nº 13.146/15.

(...)

Art. 10. Compete ao poder público garantir a dignidade da pessoa com deficiência ao longo de toda a vida.

Parágrafo único. Em situações de risco, emergência ou estado de calamidade pública, a pessoa com deficiência será considerada vulnerável, devendo o poder público adotar medidas para sua proteção e segurança.

(...)

Art. 31. A pessoa com deficiência tem direito à moradia digna, no seio da família natural ou substituta, com seu cônjuge ou companheiro ou desacompanhada, ou em moradia para a vida independente da pessoa com deficiência, ou, ainda, em residência inclusiva.



(...)

Art. 39. Os serviços, os programas, os projetos e os benefícios no âmbito da política pública de assistência social à pessoa com deficiência e sua família têm como objetivo a garantia da segurança de renda, da acolhida, da habilitação e da reabilitação, do desenvolvimento da autonomia e da convivência familiar e comunitária, para a promoção do acesso a direitos e da plena participação social.

Lei nº 10.741/2003.

(...)

Art. 33. A assistência social às pessoas idosas será prestada, de forma articulada, conforme os princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), na Política Nacional da Pessoa Idosa, no SUS e nas demais normas pertinentes.

O conjunto probatório constante nos autos revela de forma inequívoca a inexistência, no Município de Mossoró, de serviço de proteção social especial de média complexidade voltado ao público-alvo mencionado, restando desativado o equipamento outrora habilitado como centro-dia (“Centro Geriátrico Dia Madalena Aires”), sem qualquer previsão concreta de reestruturação efetiva, apesar de elaborado plano de providências em 2023.

Outrossim, observa-se que ao postular o provimento do recurso, a 15ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró argumenta que o Município está habilitado no Piso de Transição de Média Complexidade para manter o Serviço de Proteção Social Especial, que inclui o centro-dia para idosos e pessoas com deficiência. No entanto, não há unidade do tipo em funcionamento na cidade, nem oferta de serviço equivalente, o que caracteriza omissão do Poder Público, conforme reconhecido pela sentença de primeiro grau.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em que pese reconhecer os limites à atuação judicial em matéria de políticas públicas, também admite a possibilidade de controle jurisdicional em situações de omissão ou deficiência grave na implementação



de direitos fundamentais, conforme expressamente assentado no próprio **Tema 698** da repercussão geral.

No caso, verifica-se que o pedido formulado pelo órgão ministerial não impõe medidas pontuais ou ingerência indevida na gestão administrativa, mas se limita a requerer **que o Município apresente cronograma de implantação do centro-dia, em conformidade com a legislação vigente, de modo a assegurar o cumprimento de política pública já formalmente instituída.**

O parecer ministerial, com precisão técnica e amparo jurisprudencial, apontou que a pretensão está em consonância com os limites constitucionais de atuação do Poder Judiciário e visa apenas a garantir a efetividade mínima do direito à assistência social das pessoas em situação de vulnerabilidade.

Nesse contexto, cito julgado pátrio semelhante ao caso dos autos, *in verbis*:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO VOLUNTÁRIA E REMESSA EX OFFICIO. POLÍTICAS PÚBLICAS. CENÁRIO DE CUIDADO DIURNO. LEI Nº 8.842/94. INEXISTÊNCIA DE DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA QUANTO À IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. EVIDENCIADA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO NO ATENDIMENTO AOS IDOSOS. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E DESPROVIDO. SENTENÇA CONFIRMADA EM SEDE DE REMESSA NECESSÁRIA. I. Face aos direitos fundamentais sociais, sucumbe a discricionariedade do administrador em decidir acerca de sua efetivação ou não, eis que a implementação de direitos fundamentais é atividade vinculada, desmoronando, nesse sentido, qualquer alegação de discricionariedade. Nessa esteira, as normas programáticas estabelecem programas obrigatórios a serem cumpridos pelos Entes Públicos, aos quais cabe, em tese, a escolha acerca da forma de sua implementação. II. Admitindo-se uma vinculação da atividade administrativa quanto aos fins, que são constitucionais, haveria uma discricionariedade de meios, isto é, a Administração teria o poder discricionário para decidir as formas de efetivação dos direitos



fundamentais sociais. III . Além de a Constituição Federal já haver determinado à Municipalidade a adoção de medidas cabíveis para a promoção dos interesses dos idosos (artigos 6º e 230), a legislação federal também o fez - Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso)-, tendo determinado a criação e implementação de programas específicos destinados à defesa dos idosos, garantindo-lhes os direitos essenciais ao bem estar e vida digna. IV. No caso em apreço, muito embora tenha sido elaborado um Projeto Técnico do Centro Dia, inclusive com elaboração de instalação física, previsão de gastos com material, recursos humanos e execução das obras, a teor do que se observa às fls . 328/365, certo é que a Municipalidade não deu continuidade à implementação desta política pública específica, por entender que a prestação de serviços destinados aos idosos já vinha sendo efetuado, a contento, por meio de convênios celebrados com Entidades Não-Governamentais, consoante documentos acostados às fls. 187/256, alusivos aos Convênios firmados nos exercícios de 2012 e 2013. V. Os Convênios acostados aos autos pelo Município Recorrente, ao menos no que interessa à solução da presente controvérsia, apenas apontam, de forma genérica, que dentre as diversas obrigações relegadas às sociedades conveniadas, está: executar os serviços assistenciais seguindo a Resolução 109 do CNAS que estabelece a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais , sendo que, à Municipalidade, caberia o papel de aprovar o Plano de Trabalho , promover os repasses de recursos financeiros , além de acompanhar, orientar, supervisionar, assessorar e avaliar a execução dos serviços de forma articulada , a exemplo do que se extrai às fls . 187/188. VI. Pelos Convênios firmados, as Entidades Convenientes estariam obrigadas a prestação de uma série de serviços aos idosos, não se descurando o Município, no entanto, de trazer aos autos comprovantes mínimos de que, de fato, os serviços apontados como deficitários pelo Ministério Público Estadual são disponibilizados de forma satisfatória. A rigor, limitou-se o Município Recorrente a afirmar, sem qualquer registro probatório capaz de conferir sustentáculo às suas alegações, que inexistiu omissões na prestação de serviços públicos destinados a garantir o mínimo de dignidade aos idosos, resumindo-se a apresentar a cópia de tais Convênios firmados



nos idosos de 2012 e 2013 . VII. Merecem relevo as ponderações levadas a efeito pelo Parquet no sentido de que a assistência que lhe foi imputada consiste em serviço que não se confunde com o atendimento ofertado pelos referidos convênios, eis que o Centro de Cuidados Diurno, como define o art 4º, II, do Decreto nº 1.948/96, reduz-se 'a local destinado à permanência diurna do idoso dependente ou que possua deficiência temporária e necessite de assistência médica ou de assistência multiprofissional' , ao passo que o atendimento oferecido pelo ente, ora apelante, por intermédios das instituições conveniadas, por sua vez, refere-se à modalidade asilar de atendimento, que consiste em 'regime de internato, ao idoso sem vínculo familiar ou sem condições de prover à própria subsistência de modo a satisfazer as suas necessidades de moradia, alimentação, saúde e convivência social', conceito disposto no art. 3º do Decreto supracitado (fl . 447/v). VIII. Não há razões aptas a infirmar a conclusão perfilhada pelo Juízo a quo no sentido de julgar procedentes os pedidos inaugurais tendo em vista a comprovação da inércia da Municipalidade na adoção de medidas destinadas a amparar as pessoas idosas, provendo os meios necessários a assegurar-lhes o bem-estar e vida digna, revelando-se impertinentes as alegativas recursais de que os serviços vindicados na petição inicial estariam sendo prestado à saciedade por meio de Convênios. IX . A ausência de previsão orçamentária não impede o acolhimento da pretensão autoral, pois o orçamento público não é norma vinculativa, de modo que o Recorrente poderá remanejar verbas destinadas a fins menos prioritários. X. Apelação Voluntária conhecida e desprovida. Sentença confirmada em sede de Remessa EX Officio . ACORDA a Egrégia Segunda Câmara Cível, em conformidade da Ata e Notas Taquigráficas da Sessão, que integram este julgado, por maioria dos votos , conhecer e negar provimento à Apelação Voluntária, confirmando integralmente a Sentença em sede de Remessa Ex Officio.

(TJ-ES - APL: 00231158720128080048, Relator.: NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO, Data de Julgamento: 22/09/2020, SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 24/11/2020).



Noutro pórtico, não há como vislumbrar qualquer afronta ao Princípio da Legalidade Orçamentária ou à Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que não se pode invocar a teoria da reserva do possível, para afastar o Município do cumprimento de suas obrigações prioritárias e constitucionais.

Nesse contexto, igualmente não há como inferir qualquer afronta ao Princípio da Separação dos Poderes, inserto no art. 2º, da CF, nem ao Princípio da Autonomia dos Estados-membros, previsto no art. 25, da aludida Carta Política, porquanto não é defeso o controle da legalidade de políticas públicas adotadas pela Administração, por parte do Judiciário, conforme já se posicionou o STF. Confira-se:

Ementa: Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário com repercussão geral. Intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas. Direito social à saúde . 1. Recurso extraordinário, com repercussão geral, que discute os limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde. No caso concreto, busca-se a condenação do Município à realização de concurso público para provimento de cargos em hospital específico, além da correção de irregularidades apontadas em relatório do Conselho Regional de Medicina. 2 . O acórdão recorrido determinou ao Município: (i) o suprimimento do déficit de pessoal, especificamente por meio da realização de concurso público de provas e títulos para provimento dos cargos de médico e funcionários técnicos, com a nomeação e posse dos profissionais aprovados no certame; e (ii) a correção dos procedimentos e o saneamento das irregularidades expostas no relatório do Conselho Regional de Medicina, com a fixação de prazo e multa pelo descumprimento. 3. A saúde é um bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve zelar o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. 4 . A intervenção casuística do Poder Judiciário, definindo a forma de contratação de pessoal e da gestão dos serviços



de saúde, coloca em risco a própria continuidade das políticas públicas de saúde, já que desorganiza a atividade administrativa e compromete a alocação racional dos escassos recursos públicos. Necessidade de se estabelecer parâmetros para que a atuação judicial seja pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitado o espaço de discricionariedade do administrador. 5. Parcial provimento do recurso extraordinário, para anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à origem, para novo exame da matéria, de acordo com as circunstâncias fáticas atuais do Hospital Municipal Salgado Filho e com os parâmetros aqui fixados . 6. Fixação das seguintes teses de julgamento: “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado; 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)”.

(STF - RE: 684612 RJ, Relator.: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 03/07/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 04-08-2023 PUBLIC 07-08-2023).

Assim, reconhecida a omissão estatal e a legitimidade do controle judicial da inação administrativa, impõe-se a reforma da sentença para julgar procedente o pedido inicial, com a devida observância à discricionariedade do ente público na forma de execução.

Ante o exposto, voto pelo provimento da apelação cível, para reformar a sentença e julgar procedente o pedido inicial, determinando ao Município de Mossoró que apresente plano de implementação e passe a ofertar o serviço de centro-dia em conformidade com as diretrizes normativas pertinentes, no prazo de 180 dias (cento e



oitenta) dias, sob pena de multa diária de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por descumprimento. Sem custas e honorários.

É como voto.

Desembargador Amaury Moura Sobrinho

Relator

5

Natal/RN, 23 de Junho de 2025.

