

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 68.602 - GO (2022/0089028-8)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
RECORRENTE : VANDA DA SILVA BRASILEIRO
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE GOIÁS
RECORRIDO : ESTADO DE GOIAS
PROCURADORES : BARBARA MARCELLE LUCIA DUARTE GIGONZAC - GO024246
MARCELO BORGES PROTO DE OLIVEIRA - GO034353
ARIANA VIEIRA NUNES CAIXETA - GO041371
JOSÉ RODRIGUES DE MOURA JÚNIOR - GO039827

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO REGISTRADO NA ANVISA, MAS NÃO CONSTANTE DOS ATOS NORMATIVOS DO SUS. TEMA 793 DA REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA DOS ENTES DA FEDERAÇÃO. IMPETRAÇÃO DIRECIONADA APENAS CONTRA SECRETÁRIO ESTADUAL DE SAÚDE. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA PARCIALMENTE PROVIDO.

I. Recurso em Mandado de Segurança interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.

II. No acórdão objeto do Recurso Ordinário, o Tribunal de origem manteve decisão da Relatora que julgara extinto, sem resolução de mérito, Mandado de Segurança, impetrado pela recorrente, contra ato do Secretário de Saúde do Estado de Goiás, consubstanciado no não fornecimento do medicamento Linagliptina, registrado na ANVISA, mas não constante dos atos normativos do SUS. A aludida decisão monocrática, mantida pelo acórdão recorrido, entendeu necessária, citando o Tema 793/STF, a inclusão da União no polo passivo de lide, concluindo, porém, não ser possível determiná-la, no caso, por se tratar de Mandado de Segurança.

III. O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Tema 793 da Repercussão Geral, fixou tese no sentido de que "os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro" (STF, EDcl no RE 855.178/SE, Rel. p/ acórdão Ministro EDSON FACHIN, PLENO, DJe de 16/04/2020).

IV. Igual entendimento é adotado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que se orienta no sentido de que o funcionamento do Sistema Único de Saúde é de responsabilidade solidária da União, dos Estados e dos Municípios, de modo que qualquer um destes entes possui legitimidade para figurar no polo passivo da demanda, cabendo à parte autora escolher contra quem deseja litigar, conforme se verifica dos seguintes precedentes: STJ, AgInt no REsp 1.940.176/SE, Rel. Ministro MANOEL ERHARDT (Desembargador Federal convocado do TRF/5ª Região), PRIMEIRA TURMA, DJe de 09/12/2021; AREsp 1.841.444/MG,

Superior Tribunal de Justiça

Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/08/2021; AgInt no RE nos EDcl no AgInt no REsp 1.097.812/RS, Rel. Ministro JORGE MUSSI, CORTE ESPECIAL, DJe de 27/08/2021.

V. A Primeira Seção do STJ, ao examinar questão análoga, firmou entendimento no sentido de que, "ao julgar o RE 855.178 ED/SE (Tema 793/STF), o Supremo Tribunal Federal foi bastante claro ao estabelecer na ementa do acórdão que 'É da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que o tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente.' (...) é fundamental esclarecer que, ao julgar o RE 855.178/SE (Tema 793), não foram acolhidas pelo Pleno do STF todas as premissas e conclusões do Voto condutor do Ministro Edson Fachin. Ainda que tenha sido apresentada proposta pelo Ministro Edson Fachin que, na prática, poderia implicar litisconsórcio passivo da União, tal premissa/conclusão - repita-se - não integrou o julgamento que a Corte Suprema realizou no Tema 793. (...) o STJ já se manifestou reiteradas vezes sobre a questão iuris, estando pacificado o entendimento de que a ressalva contida na tese firmada no julgamento do Tema 793 pelo Supremo Tribunal Federal, quando estabelece a necessidade de se identificar o ente responsável a partir dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização do SUS, relaciona-se ao cumprimento de sentença e às regras de ressarcimento aplicáveis ao ente público que suportou o ônus financeiro decorrente do provimento jurisdicional que assegurou o direito à saúde. Entender de maneira diversa seria afastar o caráter solidário da obrigação, o qual foi ratificado no precedente qualificado exarado pela Suprema Corte" (STJ, RE nos EDcl no AgInt no CC 175.234/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 15/03/2022).

VI. Nesse contexto, em se tratando de pretensão de fornecimento de medicamento registrado na ANVISA, ainda que não incorporado em atos normativos do SUS, descabida a necessidade de inclusão da União no polo passivo da demanda. Competência da Justiça Estadual para processar e julgar o feito.

VII. Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido, para, afastando a necessidade de inclusão da União no polo passivo da demanda, anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à origem, para que seja dado regular processamento ao Mandado de Segurança.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar parcial provimento ao recurso ordinário, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Superior Tribunal de Justiça

Brasília (DF), 26 de abril de 2022(data do julgamento).

MINISTRA ASSUETE MAGALHÃES
Relatora



**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 68.602 - GO (2022/0089028-8)
RELATÓRIO**

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança, interposto, em 25/01/2022, por VANDA DA SILVA BRASILEIRO, com fundamento no art. 105, II, **b**, da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, assim ementado:

"AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DISPENSAÇÃO DE MEDICAMENTOS NÃO INCLUÍDOS NA RELAÇÃO NACIONAL DE MEDICAMENTOS ESSENCIAIS – RENAME. AUSENTES NA LISTA DE PROTOCOLO DO SUS. INCLUSÃO DA UNIÃO NO POLO PASSIVO DA AÇÃO. CARÁTER VINCULANTE DAS CONCLUSÕES DO VOTO CONDUTOR DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RE 855.178 E DA SÚMULA 150 DO STJ. EXEGESE INTEGRATIVA E OPERACIONAL QUE ORIENTA NO SENTIDO DA EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. SEGURANÇA DENEGADA. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS NOVOS.

1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 855.178, sob o rito da repercussão geral (tema 793), reafirmou a responsabilidade solidária dos entes estatais para o fornecimento de medicamentos. No entanto, ante a necessidade de aprimoramento da tese da solidariedade, instaurou-se a discussão sobre a necessidade de direcionamento da execução da prestação de saúde à luz da repartição de competência como exigência da imperativa racionalização administrativa e financeira do sistema, com vistas ao atingimento da máxima eficiência na aplicação dos recursos destinados ao sistema do SUS, conferindo-lhe maior nível de eficiência e economia sem sobrecarga de nenhum ente público.

2. Em relação a pretensão que veicula pedido de medicamentos, tratamentos, procedimentos ou materiais não constantes das políticas públicas instituídas é imprescindível distinguir se a prestação decorre de: a) omissão legislativa ou administrativa; b) de uma decisão administrativa de não fornecê-la ou, c) de uma vedação legal de sua dispensação. Nas três hipóteses, a União comporá necessariamente o polo passivo da lide, uma vez que, segundo a lei orgânica do SUS, é o Ministério da Saúde, ouvida a CONITEC (Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS) que detém competência para a incorporação, exclusão ou alteração de novos medicamentos, produtos, procedimentos, bem como constituição ou a alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica (art. 19-Q, Lei 8.080/90).

3. No caso em apreço, a decisão monocrática agravada não contrasta com o precedente vinculante (Tema 793/STF), porque o medicamento pleiteado na exordial não está listado no SUS, razão

pela qual a União deve necessariamente compor o polo passivo da ação, especialmente porque recai sobre ela o dever de indicar o motivo da não padronização e eventualmente iniciar o procedimento de análise de inclusão.

4. Firmada essa premissa (necessidade de inclusão da União no polo passivo da ação), impõe-se a observância da Súmula nº 150 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual 'compete a Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas Autarquias ou Empresas públicas', o que, em atenção a interpretação integrativa do aludido precedente, justifica a extinção do feito, sem julgamento do mérito.

5. O agravo interno deve ser desprovido quando a matéria nele versada tiver sido suficientemente analisada na decisão recorrida e a parte agravante não apresentar elementos capazes de motivarem sua reconsideração ou justificarem sua reforma (art. 1.021 do CPC).

AGRAVO INTERNO CONHECIDO E DESPROVIDO" (fl. 128e).

No acórdão objeto do Recurso Ordinário, o Tribunal de origem manteve decisão da Relatora que julgara extinto, sem resolução de mérito, Mandado de Segurança, impetrado pela recorrente, contra ato do Secretário de Saúde do Estado de Goiás, consubstanciado no não fornecimento do medicamento Linagliptina.

Em suas razões recursais, a recorrente sustenta, em síntese, que:

"Da análise dos autos, constata-se que **o acórdão proferido pelo E. Tribunal de Justiça, sob o fundamento de que o Supremo Tribunal Federal teria alterado o modo de se interpretar a 'solidariedade' entre os Entes federativos, denegou a segurança pretendida na ação mandamental.**

Ao assim decidir, salvo melhor juízo, **entende-se que Tribunal não garantiu a máxima observância ao direito constitucional a saúde, bem como negou aplicabilidade ao entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal.**

Antes de adentrar efetivamente na análise da competência da Justiça Estadual, salienta-se que o Estado de Goiás, por duas vezes, ajuizou reclamação (Rcl. 41677/GO e 41.064/GO) perante a Corte Excelsa com fundamento no Tema 793.

Em juízo de prelibação, ambas as reclamações tiveram seu seguimento negado, já que a obrigação solidária dos entes políticos não é mais passível de questionamento, posto que 'qualquer um dos entes poderá ser demandado, devendo eventuais ressarcimentos serem solucionados fora do âmbito da presente lide, nos termos da própria tese fixada'.

Por oportuno, transcreve-se excerto da decisão, verbis:

(...)

A Corte Excelsa foi categórica ao consignar que os argumentos suscitados pelo Ente Estatal 'demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processo que se arrasta em detrimento da eficiente prestação jurisdicional'.

Assentadas tais premissas, merece ser salientado que o Tema 793, com efeito, não impôs aos juízes e tribunais a obrigação de definir o ente federado a figurar no polo passivo de demanda que versa sobre prestação na área da saúde, mas, sim, de 'direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências', referência clara à existência de litisconsórcio facultativo unitário.

(...)

Ressalta-se, ainda, as ponderações feitas pelo Ministro Ricardo Lewandowski que, em razão da alta complexidade que envolve a repartição administrativa de competência no âmbito do SUS, entendeu ser temerário definir quem iria integrar o polo passivo da lide, sob pena de lesão ao direito do doente que demanda por tratamento. Veja-se:

(...)

Verifica-se, assim, que **o Tema nº 793 não tem como objetivo instituir litisconsórcio passivo necessário, porque tal entendimento iria de encontro a premissa firmada pela Corte de que os entes federados, em razão da competência comum prevista na Constituição Federal, 'são solidariamente responsáveis' por aludidas prestações.** Em tempo, transcreve-se o entendimento desse Pretório Excelso firmada em regime de repercussão geral (RE 855.178-ED/SE), verbis:

(...)

Com o intuito de exaurir a matéria litigiosa, salienta-se que, em decisões recentes, o Supremo Tribunal Federal tem ratificado a tese da responsabilidade solidária existente entre o Entes Federação (RE 1302776 e RCL 47582), na medida em que 'a repartição de competência no SUS não afasta a responsabilidade solidária dos entes públicos, razão por que o Estado deve fornecer o medicamento pleiteado' (RE 1323035). Ainda que não bastasse, destaca-se que o fato de o medicamento não constar na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME) não atrai a competência da União, porquanto a competência para incorporação de novas tecnologias é igualmente solidária entre os entes federativos.

O Decreto Federal nº 7.508/11, que regula a organização do Sistema Único de Saúde (SUS), dispõe que 'o SUS é constituído pela conjugação das ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde executados pelos entes federativos, de forma direta ou indireta, mediante a participação complementar da

iniciativa privada, sendo organizado de forma regionalizada e hierarquizada'.

Com efeito, 'o Estado, o Distrito Federal e o Município poderão adotar relações específicas e complementares de medicamentos, em consonância com a RENAME, respeitadas as responsabilidades dos entes pelo financiamento de medicamentos, de acordo com o pactuado nas Comissões Intergestores' (art. 27).

Ademais, 'os entes federativos poderão ampliar o acesso do usuário à assistência farmacêutica, desde que questões de saúde pública o justifiquem' (art. 28, §1º).

Em sendo solidária a responsabilidade entre os entes (seja no fornecimento do medicamento ou na regulação administrativa do RENAME), recai sobre o autor a escolha sobre qual ente político pretende demandar.

No ato de ajuizamento da ação originária, o impetrante demonstrou a legitimidade passiva do Estado de Goiás, na medida em que salientou que a Constituição Federal determina que cabe ao Estado, aqui entendido como a 'administração pública', garantir direito à saúde, de modo que todos os entes políticos são responsáveis pelo fornecimento dos medicamentos de que venha o cidadão a necessitar, em caráter de solidariedade, com a finalidade de garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Assim, ao indicar o Estado de Goiás e comprovar sua legitimidade passiva, houve a fixação da competência da Justiça Estadual para a apreciação e julgamento da causa. A referida competência é firmada a partir de uma interpretação a contrario sensu do art. 109, I, da CF/88, tendo em vista que a competência da Justiça Estadual é doutrinariamente classificada como duplamente residual.

Observa-se, de conseguinte, que o acórdão impugnado está em dissonância com os preceitos legais de regência da matéria, mais especificamente: art. 23, II, c/c 196 ambos da Constituição Federal; art. 3º, 27 e 28, § 1º todos do Decreto Federal 7.508/2011; e entendimento pacificado do E. Supremo Tribunal Federal no Tema 793.

Por fim, convém ressaltar que o Enunciado nº 150 da Súmula do Colendo Superior Tribunal de Justiça não é aplicável ao presente caso, tendo em vista que a intervenção anômala da União não é causa de deslocamento de competência. Veja-se a propósito:

(...)

Assim, considerando que na espécie não há interesse jurídico, mas apenas econômico (repartição administrativa de competência), não há

Superior Tribunal de Justiça

que se falar na aplicabilidade do verbete sumular em questão, já que a intervenção anômala da União não é hipótese para ensejar o deslocamento da competência.

Por tais fundamentos, entende-se que o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás deve ser reformado, tendo em vista que negou vigência as disposições constitucionais regentes da matéria, mais especificamente ao art. 23, II c/c art. 196 ambos da CF/88; art. 3º, 27 e 28, § 1º todos do Decreto Federal 7.508/2011; Súmula 150 do Superior Tribunal de Justiça e o entendimento pacificado do E. Supremo Tribunal Federal no Tema 793" (fls. 144/151e).

Por fim, requer:

"(...) seja o presente recurso ordinário ADMITIDO e CONHECIDO para, no mérito, ser PROVIDO, a fim de que seja reformado o v. acórdão proferido pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, julgando-se procedente o presente mandado de segurança com a concessão da ordem para determinar que o recorrido forneça o medicamento LINAGLIPTINA à impetrante na forma e quantidade medicamente prescritas.

Por fim, requer seja CONCEDIDA LIMINAR para determinar de forma imediata a dispensa do medicamento pleiteado pelo recorrido" (fl. 151e).

O ESTADO DE GOIÁS apresentou contrarrazões (fls. 165/174e).

É o relatório.

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 68.602 - GO (2022/0089028-8)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
RECORRENTE : VANDA DA SILVA BRASILEIRO
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE GOIÁS
RECORRIDO : ESTADO DE GOIAS
PROCURADORES : BARBARA MARCELLE LUCIA DUARTE GIGONZAC - GO024246
MARCELO BORGES PROTO DE OLIVEIRA - GO034353
ARIANA VIEIRA NUNES CAIXETA - GO041371
JOSÉ RODRIGUES DE MOURA JÚNIOR - GO039827

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO REGISTRADO NA ANVISA, MAS NÃO CONSTANTE DOS ATOS NORMATIVOS DO SUS. TEMA 793 DA REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA DOS ENTES DA FEDERAÇÃO. IMPETRAÇÃO DIRECIONADA APENAS CONTRA SECRETÁRIO ESTADUAL DE SAÚDE. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA PARCIALMENTE PROVIDO.

I. Recurso em Mandado de Segurança interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.

II. No acórdão objeto do Recurso Ordinário, o Tribunal de origem manteve decisão da Relatora que julgara extinto, sem resolução de mérito, Mandado de Segurança, impetrado pela recorrente, contra ato do Secretário de Saúde do Estado de Goiás, consubstanciado no não fornecimento do medicamento Linagliptina, registrado na ANVISA, mas não constante dos atos normativos do SUS. A aludida decisão monocrática, mantida pelo acórdão recorrido, entendeu necessária, citando o Tema 793/STF, a inclusão da União no polo passivo de lide, concluindo, porém, não ser possível determiná-la, no caso, por se tratar de Mandado de Segurança.

III. O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Tema 793 da Repercussão Geral, fixou tese no sentido de que "os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro" (STF, EDcl no RE 855.178/SE, Rel. p/ acórdão Ministro EDSON FACHIN, PLENO, DJe de 16/04/2020).

IV. Igual entendimento é adotado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que se orienta no sentido de que o funcionamento do Sistema Único de Saúde é de responsabilidade solidária da União, dos Estados e dos Municípios, de modo que qualquer um destes entes possui legitimidade para figurar no polo passivo da demanda, cabendo à parte autora escolher contra quem deseja litigar, conforme se verifica dos seguintes precedentes: STJ, AgInt no REsp 1.940.176/SE, Rel. Ministro MANOEL ERHARDT (Desembargador Federal convocado do TRF/5ª Região), PRIMEIRA TURMA, DJe de 09/12/2021; AREsp 1.841.444/MG,

Superior Tribunal de Justiça

Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/08/2021; AgInt no RE nos EDcl no AgInt no REsp 1.097.812/RS, Rel. Ministro JORGE MUSSI, CORTE ESPECIAL, DJe de 27/08/2021.

V. A Primeira Seção do STJ, ao examinar questão análoga, firmou entendimento no sentido de que, "ao julgar o RE 855.178 ED/SE (Tema 793/STF), o Supremo Tribunal Federal foi bastante claro ao estabelecer na ementa do acórdão que 'É da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que o tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente.' (...) é fundamental esclarecer que, ao julgar o RE 855.178/SE (Tema 793), não foram acolhidas pelo Pleno do STF todas as premissas e conclusões do Voto condutor do Ministro Edson Fachin. Ainda que tenha sido apresentada proposta pelo Ministro Edson Fachin que, na prática, poderia implicar litisconsórcio passivo da União, tal premissa/conclusão - repita-se - não integrou o julgamento que a Corte Suprema realizou no Tema 793. (...) o STJ já se manifestou reiteradas vezes sobre a quaestio iuris, estando pacificado o entendimento de que a ressalva contida na tese firmada no julgamento do Tema 793 pelo Supremo Tribunal Federal, quando estabelece a necessidade de se identificar o ente responsável a partir dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização do SUS, relaciona-se ao cumprimento de sentença e às regras de ressarcimento aplicáveis ao ente público que suportou o ônus financeiro decorrente do provimento jurisdicional que assegurou o direito à saúde. Entender de maneira diversa seria afastar o caráter solidário da obrigação, o qual foi ratificado no precedente qualificado exarado pela Suprema Corte" (STJ, RE nos EDcl no AgInt no CC 175.234/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 15/03/2022).

VI. Nesse contexto, em se tratando de pretensão de fornecimento de medicamento registrado na ANVISA, ainda que não incorporado em atos normativos do SUS, descabida a necessidade de inclusão da União no polo passivo da demanda. Competência da Justiça Estadual para processar e julgar o feito.

VII. Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido, para, afastando a necessidade de inclusão da União no polo passivo da demanda, anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à origem, para que seja dado regular processamento ao Mandado de Segurança.

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora): Na origem, a ora recorrente impetrou Mandado de Segurança contra ato do Secretário de Saúde do Estado de Goiás, consubstanciado no não fornecimento do medicamento Linagliptina, que, embora registrado na ANVISA, não está incluído nos autos normativos do SUS.

Nos termos da inicial, "a impetrante, 74 anos, foi diagnosticada em dezembro de 2020, com diabetes mellitus tipo II, sendo-lhe prescrito o uso de medicamento contendo a substância linagliptina - medicamento não incorporado ao SUS. Visando a solução administrativa, a Defensoria enviou ofício(anexo) requisitando a dispensação do fármaco, recebendo resposta negativa quanto ao pleito" (fl. 4e).

Na decisão de fls. 66/72e, a Desembargadora Relatora, liminarmente, julgou extinto o feito, sem resolução do mérito, por entender necessária, citando o Tema 793/STF, a inclusão da União no polo passivo de lide, concluindo, porém, não ser possível determiná-la, no caso, por se tratar de Mandado de Segurança. Interposto Agravo interno, foi ele improvido, pelo Tribunal de origem, em acórdão assim fundamentado:

"Conforme relatado, trata-se de agravo interno interposto por VANDA DA SILVA BRASILEIRO, em face da decisão monocrática que extinguiu o feito sem resolução de mérito e, por conseguinte, denegou a segurança pleiteada, esta impetrada em desfavor do SECRETÁRIO DE SAÚDE DO ESTADO DE GOIÁS, ora agravado.

Cinge-se a controvérsia a saber se há algum fato a ensejar a alteração do entendimento esposado na decisão monocrática agravada, que extinguiu o mandado de segurança sem resolução de mérito e, por conseguinte, denegou a segurança pleiteada relativa a dispensação de medicamentos pelo Estado de Goiás.

(...)

Sem embargo da argumentação expendida neste agravo interno, **ao decidir pela necessidade de inclusão da União no polo passivo deste mandamus que cuida de fornecimento de medicação não listada em atos normativos do SUS, o ato judicial impugnado decidiu a questão, em conformidade com a tese fixada por ocasião do julgamento dos embargos de declaração no RE/RG 855.178, Tema 793, da sistemática da repercussão geral.**

Com efeito, não se desconhece a orientação jurisprudencial uníssona no sentido de que é dever do Estado, em sentido amplo, e direito do cidadão a obtenção de medicamentos que lhe sejam necessários e úteis, para seu tratamento de saúde, independentemente da medicação constar nos atos normativos do SUS.

No entanto, quando do julgamento dos embargos de declaração opostos

no RE 855.178/SE, embora reafirmada pela Suprema Corte a responsabilidade solidária dos entes estatais para o fornecimento de medicamentos, visando o aprimoramento da tese da solidariedade, instaurou-se a discussão sobre a necessidade do direcionamento da execução da prestação de saúde à luz da repartição de competência como exigência da imperativa racionalização administrativa e financeira do sistema, com vistas ao atingimento da máxima eficiência na aplicação dos recursos, racionalizando-se, assim, o sistema do SUS, conferindo-lhe maior nível de eficiência e economia sem sobrecarga de nenhum ente público.

Isso porque os Estados e os Municípios são os mais atingidos pela inobservância das leis e pactos do SUS, uma vez que acabam compelidos por ações judiciais a custear medicamentos e tratamentos que não estão e sequer estariam sob sua responsabilidade, segundo as normas legais (e pactuadas, nos termos da lei) de distribuição de competências.

No voto condutor do acórdão que julgou os embargos declaratórios do RE 855.178/SE, o Min. Edson Fachin enfatizou que 'todos os entes da Federação são obrigados a tornar efetivo o direito à saúde; como também é correto asseverar que a concretização de direitos, melhor se efetiva quando há distribuição de papéis e previsibilidade – pela Administração e pelo Administrado – do que cada um – e em que medida – deve prestar, de modo que, a solidariedade reconhecida é aquela que obriga os entes da Federação brasileira a organizarem o Sistema Único de Saúde e não se esquivarem das tarefas que lhes são atribuídas pela Constituição, pela lei e pelas normas e acordos realizados pelos gestores do SUS.' Assim, uma vez organizado o sistema, e divididos os recursos e as responsabilidades de cada ente federativo, deve-se respeitar essa divisão, obrigando-se cada ente à consecução daquilo a que se propôs.

Sob essa perspectiva, o ilustre Ministro ponderou que, em relação a pretensão que veicula pedido de medicamentos, tratamentos, procedimentos ou materiais não constantes das políticas públicas instituídas é imprescindível distinguir se a prestação decorre de: (a) omissão legislativa ou administrativa; (b) de uma decisão administrativa de não fornecê-la ou, (c) de uma vedação legal de sua dispensação.

Nas três hipóteses, a União comporá o polo passivo da lide, uma vez que, segundo a lei orgânica do SUS, é o Ministério da Saúde, ouvida a CONITEC (Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS) que detém competência para a incorporação, exclusão ou alteração de novos medicamentos, produtos, procedimentos, bem como constituição ou a alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica (art. 19-Q, Lei 8.080/90).

Sendo assim, tem-se que **a decisão monocrática agravada (evento**

27) não contrasta com o precedente vinculante (RE 855.178 - Tema 793/STF) porque, tratando-se de pretensão veicular de fornecimento de medicamento não incluído nas políticas públicas, como é o caso destes autos, a União deve necessariamente compor o polo passivo da ação, uma vez que o Ministério da Saúde detém competência para a incorporação, exclusão ou alteração de novos medicamentos, produtos, procedimentos, bem como constituição ou a alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica (art. 19-Q, Lei 8.080/90), de modo que recai sobre ela o dever de indicar o motivo da não padronização e eventualmente iniciar o procedimento de análise de inclusão.

Firmada essa premissa, impõe-se a observância da Súmula nº 150 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual 'compete a Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas Autarquias ou Empresas públicas.'

Especificamente sobre a necessidade de inclusão da União no polo passivo das ações que objetivam o fornecimento de medicação não listada pelo SUS, em excerto jurisprudencial proferido após a fixação da tese da repercussão geral atinente ao Tema 793 (RE 855.178), o Supremo Tribunal Federal dirimiu as eventuais dúvidas sobre essa questão" (fls. 132/134e).

Sobre a questão, cumpre registrar que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Tema 793 da Repercussão Geral, fixou a seguinte tese:

"Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro".

O acórdão foi assim ementado:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. DESENVOLVIMENTO DO PROCEDENTE. POSSIBILIDADE. RESPONSABILIDADE DE SOLIDÁRIA NAS DEMANDAS PRESTACIONAIS NA ÁREA DA SAÚDE. DESPROVIMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.

1. **É da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que o tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente.**
2. A fim de otimizar a compensação entre os entes federados, compete à autoridade judicial, diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, direcionar, caso a caso, o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro.
3. As ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na ANVISA deverão necessariamente ser propostas em face da União. Precedente específico: RE 657.718, Rel. Min. Alexandre de Moraes.
4. Embargos de declaração desprovidos" (STF, EDcl no RE 855.178/SE, Rel. p/ acórdão Ministro EDSON FACHIN, PLENO, DJe de 16/04/2020).

Na ocasião da elaboração da tese, o Ministro Relator esclareceu que "a proposta da tese, na sua primeira parte, **reafirma a solidariedade** e, ao mesmo tempo, atribui esse poder/dever à autoridade judicial para direcionar o cumprimento. **Não se trata da formação do polo passivo**, tomei esse cuidado para evitar o debate sobre formação de litisconsórcio ou a extensão de um contraditório deferido para direcionar o cumprimento".

Igual entendimento é adotado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que se orienta no sentido de que o funcionamento do Sistema Único de Saúde é de responsabilidade solidária da União, dos Estados e dos Municípios, de modo que qualquer um destes entes possui legitimidade para figurar no polo passivo da demanda, cabendo à parte autora escolher contra quem deseja litigar, conforme se verifica dos seguintes precedentes:

"PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. **FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. SÚMULA 7/STJ AFASTADA. OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA. LEGITIMIDADE DO ESTADO-MEMBRO. ORIENTAÇÃO RATIFICADA PELO STF. TEMA 793/STF. RECURSO NÃO PROVIDO.**

1. No caso, não houve controvérsia nos autos sobre o fato de o recorrente efetivamente necessitar do uso da medicação que lhe foi prescrita. A recusa apresentada pelo ente público em fornecê-la fundamentou-se nos critérios de repartição das responsabilidades administrativas entre os entes federativos que integram o SUS. Em tal contexto, a discussão travada no apelo especial possui natureza eminentemente de direito, devendo-se afastar o óbice da Súmula 7/STJ.
2. **É pacífico na jurisprudência o entendimento segundo o qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem responsabilidade solidária nas demandas prestacionais na área de saúde, o que autoriza que sejam demandados isolada ou**

conjuntamente pela parte interessada.

3. A ressalva contida na tese firmada no julgamento do Tema 793 pelo Supremo Tribunal Federal, quando estabelece a necessidade de se identificar o ente responsável a partir dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização do SUS, relaciona-se ao cumprimento de sentença e às regras de ressarcimento aplicáveis ao ente público que suportou o ônus financeiro decorrente do provimento jurisdicional que assegurou o direito à saúde. Entender de maneira diversa seria afastar o caráter solidário da obrigação, o qual foi ratificado no precedente qualificado exarado pela Suprema Corte.

4. Agravo interno a que se nega provimento" (STJ, AgInt no REsp 1.043.168/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 17/03/2020).

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO QUE PRETENDE O FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA DOS ENTES DA FEDERAÇÃO. AÇÃO AJUIZADA SOMENTE EM FACE DE ESTADOS E MUNICÍPIOS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Nos autos do RE 855.178/SE, tema 793/STF de repercussão geral, a Suprema Corte consignou que o tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. Ressaltou, no entanto, que o polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou em conjunto, não havendo falar em litisconsórcio necessário.

2. Com isso, intentada a ação somente em face de estados e municípios, descabe à Justiça Estadual determinar a inclusão da União Federal.

3. Agravo Interno desprovido" (STJ, AgInt no REsp 1.940.176/SE, Rel. Ministro MANOEL ERHARDT (Desembargador Federal convocado do TRF/5ª Região), PRIMEIRA TURMA, DJe de 09/12/2021).

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. SAÚDE. FORNECIMENTO DE TRATAMENTO CIRÚRGICO. SOLIDARIEDADE ENTRE OS ENTES FEDERADOS. LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO DE MURIAÉ/MG. CARACTERIZAÇÃO. ORIENTAÇÃO RATIFICADA PELO STF. TEMA 793/STF.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério

Público do estado de Minas Gerais contra o Município de Muriaé, pleiteando que o requerido seja compelido a disponibilizar em favor de uma criança a cirurgia dupla de adenoidectomia e amigdalectomia, bem como todo o tratamento a ela inerente, tendo em vista seu quadro clínico.

2. Quanto à alegada impossibilidade do Município figurar no polo passivo da demanda, o entendimento do STJ firmou-se no sentido de que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios são solidariamente responsáveis pelo fornecimento de medicamentos àqueles que necessitam de tratamento médico, o que autoriza o reconhecimento da legitimidade passiva *ad causam* dos referidos entes para figurar nas demandas sobre o tema. Precedentes: AREsp 1.556.454/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma DJe 5/11/2019 e AgInt no REsp 1.010.069/RS, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 11/10/2019.

3. Ressalta-se que o Tribunal pleno do STF, em 5.3.2015, julgou o RE 855.178/SE, com repercussão geral reconhecida – Tema 793/STF –, e reafirmou sua jurisprudência no sentido de que o polo passivo da relação de direito processual pode ser composto por qualquer dos entes federados, porquanto a obrigação de fornecimento de medicamentos é solidária.

4. Cumpre esclarecer que a alegada falta de previsão orçamentária não constitui óbice à concessão de provimento judicial que dê efetividade a direitos fundamentais, uma vez que as limitações orçamentárias não podem servir de escudo para recusas de cumprimento de obrigações prioritárias. Precedente: AgRg no REsp. 1.136.549/RS, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 21.06.2010.

5. E ainda, como bem salientou o *Parquet* Federal, 'admitir a negativa de realizar, pelo Poder Público, o procedimento cirúrgico necessário ao tratamento médico da parte beneficiária, equivaleria a obstar o direito à vida, direito fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988, e merecedor de toda a forma de proteção do Estado' (fl. 309, e-STJ).

6. Desse modo, o acórdão recorrido está em consonância com a orientação do STJ e do STF, razão pela qual não merece reforma.

7. Agravo conhecido para negar provimento ao Recurso Especial" (STJ, AREsp 1.841.444/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/08/2021).

"AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO QUE BUSCA O FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS PELO ESTADO. ACÓRDÃO EM CONFORMIDADE COM O ENTENDIMENTO DA SUPREMA CORTE. TEMA 793/STF. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que 'os

entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro' (Tema 793/STF).

2. Na espécie, o aresto prolatado por esta Corte encontra-se em consonância com a jurisprudência firmada pelo Pretório Excelso, no sentido de que é solidária a obrigação dos entes da Federação em promover os atos indispensáveis à concretização do direito à saúde, razão pela qual a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal são partes legítimas para figurar no polo passivo de ações voltadas à concretização do direito à saúde, isolada ou conjuntamente, competindo à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro.

3. Agravo interno não provido" (STJ, AgInt no RE nos EDcl no AgInt no REsp 1.097.812/RS, Rel. Ministro JORGE MUSSI, CORTE ESPECIAL, DJe de 27/08/2021).

Recentemente, a Primeira Seção do STJ deixou de exercer juízo de retratação, em face do decidido pelo STF, nos Embargos de Declaração no RE 855.176/SE (Tema 793), aos seguintes fundamentos, sumariados na ementa do acórdão:

"PROCESSUAL CIVIL. DEVOUÇÃO DOS AUTOS AO RELATOR PARA EXAME DO JUÍZO DE RETRATAÇÃO, NA FORMA DO ART. 1.040, II, DO CPC, ANTE O DECIDIDO PELO STF NO RE 855.178 ED/SE (TEMA 793/STF). CONFLITO NEGATIVO INSTAURADO ENTRE JUÍZOS ESTADUAL E FEDERAL. DIREITO À SAÚDE. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS REGISTRADOS NA ANVISA. INTERESSE JURÍDICO DE ENTIDADES FEDERAIS AFASTADO PELA JUSTIÇA FEDERAL. SÚMULAS 150 E 254/STJ. PRECEDENTES DO STJ. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL.

1. Na hipótese dos autos, sustenta a parte recorrente que o Recurso Extraordinário tem Repercussão Geral e merece ser alçado ao Supremo Tribunal Federal, pois todos os pressupostos exigidos para sua admissão encontram-se preenchidos.

2. Aduz que houve violação direta à Constituição Federal, consubstanciada na ofensa aos seu arts. 109, I, 196 e 197, ao argumento de que, não obstante seja pacífico o entendimento acerca da solidariedade entre os entes públicos das três esferas de poder, no que se refere à gestão do Sistema Único de Saúde, há necessidade da presença da União na ação de origem, uma vez que a pretensão envolve

medicamento que não integra a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais - RENAME, o que atrai a competência da Justiça Federal para julgamento da lide.

3. Com efeito, ao julgar o RE 855.178 ED/SE (Tema 793/STF), o Supremo Tribunal Federal foi bastante claro ao estabelecer na ementa do acórdão que 'É da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que o tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente.'

4. *In casu*, é fundamental esclarecer que, ao julgar o RE 855.178/SE (Tema 793), não foram acolhidas pelo Pleno do STF todas as premissas e conclusões do Voto condutor do Ministro Edson Fachin.

5. Ainda que tenha sido apresentada proposta pelo Ministro Edson Fachin que, na prática, poderia implicar litisconsórcio passivo da União, tal premissa/conclusão – repita-se – não integrou o julgamento que a Corte Suprema realizou no Tema 793.

6. Outrossim, o STJ já se manifestou reiteradas vezes sobre a *quaestio iuris*, estando pacificado o entendimento de que a ressalva contida na tese firmada no julgamento do Tema 793 pelo Supremo Tribunal Federal, quando estabelece a necessidade de se identificar o ente responsável a partir dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização do SUS, relaciona-se ao cumprimento de sentença e às regras de ressarcimento aplicáveis ao ente público que suportou o ônus financeiro decorrente do provimento jurisdicional que assegurou o direito à saúde. Entender de maneira diversa seria afastar o caráter solidário da obrigação, o qual foi ratificado no precedente qualificado exarado pela Suprema Corte.

7. Por fim, cumpre ressaltar que, não se tratando de litisconsórcio passivo necessário da União, é certo que a emenda à inicial para a inclusão de um litigante no polo passivo da lide somente pode ser admitida a pedido da parte demandante, antes da citação ou até o saneamento do feito, nesse último caso com o consentimento do(s) réu(s), já que esse constitui o momento de estabilização da demanda.

8. Efetivamente, não se pode negar à parte que não quer demandar contra a União seu direito de opção inerente à solidariedade, impelindo-a a emendar a inicial para incluir no feito ente que não é litisconsorte necessário.

9. No caso concreto, como o Juízo Federal, em decisão não recorrida, reconheceu expressamente a inexistência de litisconsórcio passivo

Superior Tribunal de Justiça

necessário da União, concluindo pela sua ilegitimidade passiva e levando em consideração tratar-se de medicamento registrado na Anvisa, deve ser declarada a competência do Juízo Estadual para o processo e o julgamento da demanda, nos termos das Súmulas 150 e 254 do STJ.

10. Juízo de retratação rejeitado" (STJ, RE nos EDcl no AgInt no CC 175.234/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 15/03/2022).

Nesse contexto, em se tratando de pretensão de fornecimento de medicamento registrado na ANVISA, ainda que não incorporado em atos normativos do SUS, descabida a determinação de inclusão da União no polo passivo da demanda.

Em igual sentido as seguintes decisões monocráticas, proferidas em casos similares ao dos autos: STJ, RMS 67.831/GO, Rel. Ministro MANOEL HERHARDT (Desembargador Federal convocado do TRF/5ª Região), DJe de 30/03/2022; RMS 68.524/GO, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, DJe de 25/03/2022; RMS 68.096/GO, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, DJe de 18/03/2022.

Como, no caso, o Recurso Ordinário postula o provimento do apelo para que se conceda, desde logo, a segurança, e não tendo o **writ** sequer sido processado, o provimento da irresignação recursal deve ser parcial.

Ante o exposto, **dou parcial provimento** ao presente Recurso Ordinário, para, afastando a necessidade de inclusão da União no polo passivo da demanda, anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à origem, para que seja dado regular processamento ao Mandado de Segurança.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2022/0089028-8

PROCESSO ELETRÔNICO

RMS 68.602 / GO

Números Origem: 544113226 54411322620218090000

PAUTA: 26/04/2022

JULGADO: 26/04/2022

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MÁRIO JOSÉ GISI**

Secretária

Bela. **VALÉRIA RODRIGUES SOARES**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : VANDA DA SILVA BRASILEIRO
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE GOIÁS
RECORRIDO : ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORES : BARBARA MARCELLE LUCIA DUARTE GIGONZAC - GO024246
MARCELO BORGES PROTO DE OLIVEIRA - GO034353
ARIANA VIEIRA NUNES CAIXETA - GO041371
JOSÉ RODRIGUES DE MOURA JÚNIOR - GO039827

ASSUNTO: DIREITO DA SAÚDE - Pública - Fornecimento de medicamentos - Registrado na ANVISA - Não padronizado

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso ordinário, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.