

Autos nº: 2050-39.2017.4.01.4300
Classe: Ação Civil Pública
Demandante: Ministério Público Federal e outros
Demandado: União e outros

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

I. RESUMO

1. O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS** e a **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS** ajuizaram a presente **ação civil pública** em face da **UNIÃO** e do **ESTADO DO TOCANTINS** alegando, em resumo, o seguinte:

2. (a) os requeridos vêm reiteradamente se omitindo quanto à obrigação de ofertar leitos de UTI a quem precisa;

3. (b) muitas vezes, as solicitações só têm sido atendidas mediante ordem judicial;

4. (c) a falta de leitos de UTI paralisa outros serviços de saúde, como é o caso a neurocirurgia do Hospital Geral de Palmas (HGP);

5. (d) o **ESTADO DO TOCANTINS** tem planos de ampliar o número de leitos de UTI, porém, esses planos precisam ser executados imediatamente;

6. (e) há descaso e até conflitos entre as Secretarias de Estado da Saúde e da Fazenda, o que impede a oferta adequada do serviço público;

7. (f) o **ESTADO DO TOCANTINS** paga preços abusivos por diárias de UTI junto à rede privada.

8. Requereu, em sede de tutela de urgência, a imposição à requerida de (i) obrigação de providenciar a imediata oferta de leitos de UTI, em tempo oportuno, por meio da rede pública ou privada, dentro ou fora do Estado, a todos os pacientes com prescrição de UTI demandados para o setor de regulação da Secretaria de Estado da Saúde, mediante pagamento de preço justo caso o serviço seja prestado pela rede privada; (ii) obrigação de fazer consistente em compelir os requeridos a habilitarem os leitos de UTI que atualmente compõem os serviços de saúde do Tocantins; (iii) sucessivamente, determinar ao **ESTADO DO TOCANTINS** que inclua no orçamento do exercício de 2018 os valores necessários à aquisição de leitos de UTI na rede pública de saúde estadual.

9. No mérito, requereu a confirmação dos pedidos formulados na medida urgente.

Assinatura

Autos nº: 2050-39.2017.4.01.4300

10. Juntou documentos (apensos nº 357173 e 357171).

11. É o resumo das questões submetidas ao crivo judicial.

II. FUNDAMENTOS

RECEBIMENTO DA INICIAL

12. A petição inicial merece ter curso pelo procedimento comum (CPC, Livro I, arts. 318 e seguintes) porque preenche os requisitos dos artigos 319 a 330 do CPC.

REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO

13. A Administração Pública é regida pelo **princípio da legalidade** (Constituição Federal, artigo 37). De consequência, os Advogados Públicos somente podem **transigir** quando a **lei expressamente permitir** a solução consensual do conflito, impedimento esse que também decorre da **indisponibilidade dos bens e interesses públicos**. No caso em exame **não há autorização legal específica para que o Advogado Público possa transigir**, restando configurada hipótese em que **não é admitida a autocomposição**. Nesse contexto, é dispensável a realização da audiência liminar de conciliação ou mediação (CPC, art. 334, § 4º, II).

14. Além disso, é **público e notório** que a **UNIÃO** e suas entidades, à exceção do INSS, **não conciliam**. A designação de audiência de conciliação e mediação quando se tem a **certeza** de que a **autocomposição é impossível** implicaria **perda de tempo e prática de atos processuais inúteis** que conduziriam ao atraso na prestação jurisdicional, **violando a garantia fundamental da razoável duração do processo** (Constituição Federal, artigo 5º, LXXVIII).

15. Assim, fica **dispensada** a realização de **audiência** liminar de conciliação e mediação.

MANIFESTAÇÃO DAS PARTES SOBRE TEMAS RELEVANTES PARA O JULGAMENTO DA CAUSA

16. Ambas as partes devem ser intimadas para **manifestarem sobre os seguintes temas relevantes para o julgamento do feito**: nulidades processuais, inexistência ou nulidade de citação, incompetência absoluta ou relativa, correção do valor da causa, aptidão da petição inicial, impedimento, suspensão, perempção, prescrição, decadência, litispendência, coisa julgada, conexão, continência, incapacidade de parte, defeito de representação ou falta de autorização, convenção de arbitragem, autenticidade de documentos, legitimidade, interesse processual, necessidade de caução ou outra prestação, paga-

Pinheiro

103

Autos nº: 2050-39.2017.4.01.4300

mento das custas, direito à gratuidade processual, direito à preferência na tramitação, segredo de justiça, requisição de documentos, questão prejudicial, necessidade de suspensão do processo, pertinência das provas postuladas, preclusão, fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito, comprovação de similitude fática dos precedentes invocados e julgamento antecipado do processo.

APRECIÇÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA

17. Tenho sempre reiterado que a **intervenção judicial em matéria de direito à saúde deve ser sempre excepcional**, para assegurar o direito à vida e a integridade física. Essa necessária **autocontenção judicial** decorre da legitimidade constitucional para executar as ações de saúde ser do Poder Executivo. Por outro lado, em situações excepcionais, o princípio da **proteção judiciária** (artigo 5º, XXXV) autoriza o Poder Judiciário compelir a União, o Estado e o Município a fornecer medicamentos ou tratamentos, desde que demonstradas necessidade e urgência para a tutela do direito à vida e à integridade física.

18. O caso em exame parece enquadrar-se na excepcionalidade que autoriza a sindicância judicial porque a tutela reclamada diz respeito a **casos graves que colocam em risco a vida e a integridade física** de um elevado número de pessoas em razão da insuficiência de UTI na rede pública de saúde do Estado do Tocantins.

19. A insuficiência de vagas em unidades de terapia intensiva (UTI) no sistema público de saúde é uma realidade. O fato se encontra comprovado nos autos por meio do termo de audiência nº 052/2014. Naquela época, a Coordenadora de Regulação SINARA MAYENA BARROS CABRAL SILINGOWSCHI e a Supervisora da Média e Alta Complexidade NATÁLIA RIOS COELHO já indicavam a existência de deficit de 183 leitos de UTI adulto (fl. 27 do documento 357171, anexo).

20. Em razão disso, forma-se uma fila de espera para acesso às vagas existentes. Essa fila é organizada pelo órgão competente da Secretaria de Saúde do Tocantins (núcleo interno de regulação – NIR). É razoável entender que os agentes desse órgão têm capacidade técnica suficiente para organizar a fila e deliberar sobre a urgência e a atribuição da vaga de UTI disponível a determinada pessoa, em detrimento das demais.

21. O Poder Judiciário não possui capacitação para decidir a quem devem ser conferidas maiores chances de sobrevivência, mediante o emprego de cuidado técnico intensivo. Esse fato assume importância singular quando se leva em consideração o pequeno número de leitos de UTI comparado com a

Assinatura

109

Autos nº: 2050-39.2017.4.01.4300

quantidade de pessoas que necessitam desses cuidados. Essa situação caótica impõe aos médicos uma verdadeira “escolha de Sofia” para decidir quem tem maiores chances de se recuperar de uma enfermidade ou acidente. Se é difícil para o médico, com maior razão o é para o juiz que não tem condições de se substituir ao profissional qualificado nessa tarefa.

22. Por essa razão, é imprescindível eliminar a praxe de obter individualmente vaga em UTI por meio da intervenção judicial. Afinal, por meio desse procedimento, a determinação do juiz substitui a ordem tecnicamente arbitrada pelo profissional da saúde. Uma pessoa avaliada como se encontrando em piores condições de saúde e melhor prognóstico perde a vaga disponível para outra pessoa, unicamente porque esta última recorreu ao Poder Judiciário. Esse primeiro paciente pode sofrer sequelas do atendimento tardio e até ir a óbito porque houve uma ruptura da ordem clínica, determinada em uma decisão sem fundamento médico. Assim, o critério técnico é substituído pelo comando judicial, com efeitos nocivos à prestação do serviço público de saúde como um todo.

23. Ocorre que **“a saúde é direito de todos e dever do Estado”** (art. 196, CF). O sistema de saúde brasileiro deve ser organizado de forma a conferir “atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais” (art. 198, II, CF). Compete ao Estado o “estabelecimento de condições que assegurem acesso universal às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação (da saúde)” (art. 2º, § 1º, Lei 8.080/90). O Sistema Único de Saúde está fundamentado sobre os princípios da **universalidade de acesso aos serviços de saúde** em todos os níveis de assistência e da integralidade da assistência exigida para cada caso (arts. 7º, I e II, Lei 8.080/90).

24. Em linha com as disposições legais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que compete ao Estado fornecer leitos de UTI a todos os que necessitarem:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. TRATAMENTO MÉDICO HOSPITALAR. AUSÊNCIA DE VAGA NA REDE PÚBLICA. INTERNAÇÃO EM HOSPITAL PRIVADO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Em razão das premissas fáticas delineadas no acórdão recorrido, no sentido de que não havia leito vago em UTI da rede pública, do elevado do custo do tratamento, e do crítico estado de saúde do enfermo, a segurança foi concedida para impor ao Estado o dever de custear as despesas médicas efetivamente comprovadas em hospital privado. 2. A verificação da alegada inadequação da via eleita e da ausência de prova de direito líquido e certo, enseja nova incursão no conteúdo fático-probatório dos autos, providência inviável no âmbito do recurso especial, a teor da Súmula 7/STJ. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no AREsp 553.858/PR, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRI-

[Assinatura]

Autos nº: 2050-39.2017.4.01.4300
MEIRA TURMA, julgado em 16/09/2014, DJe 24/09/2014)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. VAGA EM UTI. DEVER DO ESTADO. ANÁLISE DO VALOR DA INDENIZAÇÃO. SÚMULA 7/STJ. 1. Não viola o art. 535 do Código de Processo Civil, nem importa negativa de prestação jurisdicional, o acórdão que adotou, para a resolução da causa, fundamentação suficiente, porém diversa da pretendida pelo recorrente, para decidir de modo integral a controvérsia posta. 2. Rever as conclusões do Tribunal de origem, no tocante ao quantum fixado a título de danos morais, implica o reexame dos elementos fático-probatórios, o que não é possível pela via eleita (Súmula 7/STJ). 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no AREsp 474.973/PE, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/04/2014, DJe 28/04/2014)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OMISSÃO. NÃO OCORRÊNCIA. INTERNAÇÃO HOSPITALAR POR ORIENTAÇÃO MÉDICA EM UTI. DEVER DO ESTADO. 1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. 2. Não viola legislação federal a decisão judicial que impõe ao Estado o dever de garantir a internação em UTI conforme orientação médica e, inexistindo vaga na rede pública, arcar com os custos da internação em hospital privado. 3. Agravo Regimental não provido. (AgRg no AREsp 36.394/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/02/2012, DJe 12/04/2012)

25. Diante desses fatos, fica demonstrado que o Estado do Tocantins não pode permitir que se forme uma fila de espera para leitos de UTI, sob pena violação do direito constitucional à saúde e à vida digna.

26. O princípio da reserva do possível não pode ser invocado como anteparo para violar o direito à saúde, a vida digna e à própria vida. Nada pode ser mais essencial do que assegurar a vida dos cidadãos. Não há direito mais elementar que esse. Sem vida, não se pode sequer cogitar da existência de dignidade.

27. Constata-se que é alta a probabilidade do alegado direito à disponibilização de UTIs, sempre que, a critério médico, o estado clínico do paciente o exigir.

28. A urgência decorre da necessidade de assegurar tratamento de saúde para elevado número de pessoas que precisam de UTI. A situação caótica da saúde pública no Estado do Tocantins bem evidencia o perigo da demora.

29. Estão presentes, portanto, os requisitos autorizadores da antecipação da tutela de urgência (CPC, artigo 300).

30. Para assegurar o pagamento dos valores decorrentes desta decisão

[Assinatura]



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO TOCANTINS
SEGUNDA VARA FEDERAL



Autos nº: 2050-39.2017.4.01.4300

e evitar a descontinuidade dos serviços prestados pela rede privada, o Estado do Tocantins deverá acostar aos autos mensalmente, até o dia 15 de cada mês, o comprovante de pagamento de todas as despesas com serviços de UTI prestados no mês imediatamente anterior. O descumprimento desta obrigação ensejará sequestro de valores e providências para apuração das responsabilidades civil, administrativa, disciplinar, criminal, por ato de improbidade administrativa, multa pessoal por ato atentatório à dignidade da jurisdição de até 20% sobre o valor da causa e multa diária abaixo cominada.

31. Com fundamento no artigo 537 do Código de Processo Civil, fixo o prazo de 24 horas para o cumprimento da ordem e comino multa aos demandados no importe de R\$ 10.000,00 por dia de atraso, por paciente, limitada a R\$ 500.000,00 por pessoa;

PEDIDO DE FIXAÇÃO DE PREÇO JUSTO PARA A DIÁRIA DE UTI

32. Comunicação eletrônica de 9 de fevereiro de 2017 aponta no sentido de que o ESTADO DO TOCANTINS se encontra inadimplente em relação contratual firmada com a INTENSICARE com vistas ao fornecimento de serviços de UTI (fl. 30). O mesmo documento aponta o valor da diária para prestação desses serviços: R\$ 2.642,16.

33. Não há, contudo, elementos técnicos suficientes para se concluir no sentido de que esse preço é abusivo. Nesse sentido, a inicial apenas faz referência a uma ação judicial tramitando perante a Justiça Estadual, em que teria havido essa comprovação. Os documentos comprobatórios do sobrepreço não foram trazidos a estes autos. Tampouco há evidências demonstrando que a decisão referida é definitiva.

34. As evidências trazidas aos autos até o momento sinalizam no sentido de que o valor das diárias foi contratualmente estabelecido. Não é possível ao Poder Judiciário intervir em contrato administrativo sem demonstração cabal de irregularidades. O valor correto será objeto de deliberação ao termo desta demanda. Por enquanto, a presunção de legalidade do ato administrativo, aliada à urgência acima mencionada, autorizam o pagamento dos valores contratados até provimento judicial em sentido diverso.

35. Nessas circunstâncias, não há elementos suficientes a comprovar a probabilidade do direito invocado. É evidente, por outro lado, a insuficiência de leitos de UTI fornecidos pelo SUS. Logo, é indispensável o fornecimento de leitos por parte da iniciativa privada. Enquanto não houver deliberação administrativa ou judicial em contrário, o fornecimento do serviço de UTI deve ocorrer de acordo com os valores fixados em contrato.

Quint

107

Autos nº: 2050-39.2017.4.01.4300

36. A busca de provas acerca da ausência de sobrepreço nos contratos é de interesse público. Assim, este juízo adotará providências de ofício com vistas a averiguar se os preços praticados pela INTENSICARE são compatíveis com os de mercado. Para tanto, as operadoras de planos de saúde no Tocantins deverão indicar os preços pagos pelas diárias de UTI junto ao serviço privado de saúde.

IMPOSSIBILIDADE DE OBRIGAÇÃO DE HABILITAR LEITOS DE UTI

37. Os requerentes pleiteiam a imposição de obrigação de fazer à **UNIÃO** e ao **ESTADO DO TOCANTINS**, a fim de que habilitem leitos de UTI ao SUS.

38. A instalação de UTI atende a requisitos técnicos específicos. A Resolução de Diretoria Colegiada nº 7/2010 enumera alguns deles (fls. 68/79). Não há evidências nos autos de que os leitos de UTI não habilitados cumpram esses requisitos, nem outros balizados pelos próprios entes públicos. Em maio de 2014, o então Secretário da Saúde esclareceu acerca da impossibilidade de habilitar leitos situados em estabelecimentos de saúde menores porque o critério relativo à capacidade mínima de leitos (80) não poderia ser cumprida (fls. 25/27 do Documento 357173).

39. A inicial não se fez acompanhar de evidências acerca da inexatidão dessas informações. Também não há demonstração de que a inabilitação dos leitos decorre de ilegalidade.

40. Nessas circunstâncias, não é possível acolher o pedido formulado em sede de medida de urgência. O atendimento da ordem liminar deve se dar nas dependências dos estabelecimentos de saúde onde a instalação de novos leitos já é possível, ou, de modo subsidiário, na rede privada.

IMPOSSIBILIDADE DE DETERMINAR A INCLUSÃO DE VALORES NO ORÇAMENTO

41. Em linhas gerais, o ordenamento disciplina que a fixação do orçamento público é um processo dialético entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ainda que financeiramente autônomo, o ente político ou seu órgão apresenta uma proposta orçamentária que será submetida à aprovação do Legislativo. A proposta pode ser aprovada ou sofrer cortes. Mesmo nessa última hipótese, não ilegalidade a ser coartada porque trata-se de deliberação insusceptível de controle judicial, salvo se demonstrado o descumprimento dos investimentos mínimos preconizados pela Constituição Federal.

42. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a autonomia

[Assinatura]

108

Autos nº: 2050-39.2017.4.01.4300

do Poder Legislativo ao aprovar proposta diversa daquela introduzida pelo Judiciário. Na ADI 5.468, foi rejeitada a tese de inconstitucionalidade da aprovação de valores do orçamento da Justiça do Trabalho menores do que aqueles indicados na proposta submetida por aquele órgão.

43. O orçamento de valores relativos à saúde deve ser fixado, em termos gerais, de acordo com as diretrizes estabelecidas no artigo 198, § 2º, da Constituição. Não havendo indícios de que os limites ali aludidos foram violados, não é possível ao Judiciário intervir, determinando a inclusão de valores.

44. Os entes envolvidos não devem se omitir quanto ao oferecimento de leitos de UTI, quando necessários. Isso está sendo determinado nesta decisão. A reserva orçamentária para que essa medida seja adotada é providência consequente, que no momento não depende de deliberação judicial.

RESPONSABILIZAÇÃO DOS ENVOLVIDOS

45. Os documentos que acompanham a inicial apontam no sentido da **existência de caos na administração da saúde no ESTADO DO TOCANTINS**. Essa situação, retratada com frequência pelos meios de comunicação e que é constantemente judicializada, tem **levado a óbito centenas** de pessoas que dependem dos serviços do SUS.

46. A insuficiência de leitos para prestação de cuidados intensivos pode decorrer de administração deficiente de recursos, falhas de gestão de diversas naturezas, entretanto, **pode configurar ato de improbidade administrativa ou mesmo assumir relevância penal**. Os órgãos de controle, inclusive aqueles que ajuizaram esta ação, tem **claudicado no dever de apurar e responsabilizar** os agentes públicos causadores da falência da saúde pública no Estado do Tocantins.

47. Cópia da inicial e dos documentos deverá ser remetida aos seguintes órgãos para que adotem providências no sentido de apurar as responsabilidades relacionadas à inaceitável situação vivenciada pelos contribuintes que dependem do SUS: Departamento de Polícia Federal, Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Controladoria-Geral da União, Secretaria de Controle Externo do TCU no Tocantins e Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

III. CONCLUSÃO

48. Ante o exposto, **decido**:

49. **(a) receber** a inicial;

Assinatura

Autos nº: 2050-39.2017.4.01.4300

50. (b) **conceder tutela de urgência** para determinar que o **ESTADO DO TOCANTINS** e a **UNIÃO** disponibilizem leitos de UTI a qualquer pessoa que dele necessitar, dentro do prazo de 24 horas da apresentação da prescrição médica nesse sentido ao núcleo interno de regulação do Hospital Geral Público de Palmas, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 por dia de atraso, por paciente, nos termos do artigo 537 do CPC, limitada a R\$ 500.000,00 por pessoa;

51. (c) **dispensar** a audiência liminar de conciliação;

PROVIDÊNCIAS DE IMPULSO PROCESSUAL

52. A Secretaria da Vara Federal deverá adotar as seguintes providências:

53. (a) **intimar** a UNIÃO e o ESTADO DO TOCANTINS para cumprirem esta decisão (**remessa dos autos digitalizados**);

54. (b) **expedir mandados** para intimação pessoal dos Secretários de Estado de Saúde e de Fazenda e do Diretor do HGP para cumprirem esta decisão, devendo serem advertidos de que o descumprimento implicará responsabilidade, pessoal e solidária com as respectivas entidades, pelo pagamento da multa diária e da multa por ato atentatório à dignidade da jurisdição, além de adoção de providências para a apuração das responsabilidades civil, administrativa, disciplinar, criminal, por ato de improbidade administrativa, multa pessoal por ato atentatório à dignidade da jurisdição de até 20% sobre o valor da causa e multa diária abaixo cominada.

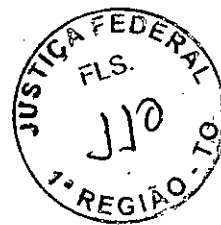
55. (c) **encaminhar** cópias dos autos aos seguintes órgãos: Departamento de Polícia Federal, Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Controladoria-Geral da União, Secretaria de Controle Externo do TCU no Tocantins e Tribunal de Contas do Estado do Tocantins para apuração das responsabilidades pelos fatos narrados na petição inicial.

56. (d) **citar** a parte demandada (remessa dos autos digitalizados) para os termos da petição inicial desta ação e para oferecer resposta no prazo de 15 (quinze) dias úteis (CPC, artigo 335), com advertência de que: (a) deverá manifestar-se precisamente sobre as alegações de fato constantes da petição inicial e que presumir-se-ão verdadeiras as não impugnadas; (b) a ausência de contestação implicará revelia, com a presunção de veracidade das alegações de fato feitas pela parte autora (CPC, art. 344) e fluência dos prazos da data de publicação no órgão oficial (CPC, art. 346).

Assinatura



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO TOCANTINS
SEGUNDA VARA FEDERAL



Autos nº: 2050-39.2017.4.01.4300

57. (e) intimar os requerentes acerca desta decisão;
58. Palmas, 4 de abril de 2017.

Adelmar
Juiz Federal Adelmar Aires Pimenta da Silva
TITULAR DA SEGUNDA VARA FEDERAL

NOTA - RECEBIMENTO

O processo foi recebido nesta data com ato judicial proferido.

Palmas, 05 de abril de 2017.

Técnica Judiciária Zulmira Cristina Corrêa
SUPERVISORA DA SEPOD

Técnico Judiciário Tiago Souza Vieira
MATRÍCULA TO48108

Técnica Judiciária Sheylla Silveira Arruda
ASSISTENTE TÉCNICA

Técnico Judiciário Dyógenes Gomes Barbosa da Silva
MATRÍCULA TO48112

Técnica Judiciária Sílvia Antônia Pereira Borges
SUPERVISORA DA SEAPA

Técnica Judiciária Eliana Silva Inácio
MATRÍCULA TO 48128

Técnico Judiciário Enedino Gomes Neto
SUPERVISOR DA SEXEC

Técnico Judiciário Daibson Pereira Maciel
ASSISTENTE TÉCNICO
