

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO (TURMA) 49177 - CE (2003.05.00.014852-3)**

AGRTE : ESTADO DO CEARÁ  
ADV/PROC : CARLOS OTAVIO DE ARRUDA BEZERRA E OUTROS  
AGRDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PARTE R : UNIÃO  
PARTE R : MUNICIPIO DE FORTALEZA - CE  
PROC. ORIGINÁRIO : 3A VARA DE FORTALEZA (2003.81.00.009206-7)  
RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL LÁZARO GUIMARÃES

**RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL LÁZARO GUIMARÃES (RELATOR):** O Estado do Ceará agrava de instrumento , com pedido de efeito suspensivo, contra decisão que concedeu tutela antecipada , em Ação Civil Pública interposta pelo Ministério Público Federal do Estado do Ceará, para determinar o atendimento de todos os pacientes necessitados de tratamento intensivo ( UTI) , inclusive, mediante a transferência dos mesmos para hospitais públicos ou particulares.

A decisão atacada concedeu a liminar em Ação Civil Pública, nos seguintes termos :

*a) os hospitais conveniados aos SUS – Sistema único de Saúde, indicados às fls. 65/66, ficam obrigados a receber os pacientes que se encontram á espera de leitos de UTIs na rede de hospitais públicos, devendo correr as despesas respectivas à conta dos recursos orçamentários do SUS, mediante a apresentação dos respectivos comprovantes;*

*b) na hipótese de inexistência de verba orçamentária do SUS ou de embaraços por parte das autoridades públicas para providenciar o pagamento na forma do item “a”, fica autorizado aos referidos hospitais efetuar a compensação fiscal dos gastos efetuados no custeio dos tratamentos com tributos federais, estaduais ou municipais. Determinou ainda que os Órgãos de controle interno e externo ( Tribunais de Contas, Ministério Público, Fazendas Públicas, Ministérios Federais, Secretarias Estaduais e Municipais etc. ) façam o devido controle dos gastos efetuados, a fim de evitar enriquecimento ilícito por parte dos hospitais particulares;*

*c) caso se esgotem todos os leitos dos hospitais particulares conveniados ao SUS, os hospitais particulares de Fortaleza , mesmo não conveniados ao SUS, ficam obrigados a receberem pacientes oriundos dos hospitais públicos e para os quais não existam mais leitos nos hospitais conveniados ao SUS, prestando-lhes todo o atendimento necessário, correndo as despesas à conta dos entes públicos demandados, aplicando-se-lhes a mesma regra prevista no item “b”;*

*d) a Secretaria de Saúde do Estado do Ceará deverá criar uma central de leitos, a exemplo da que funcionou no caso da UTI Neo-Natal da MEAC, como forma de viabilizar que os pacientes sejam encaminhados aos hospitais que disponham de vagas;*

*e) o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza ficam obrigados a remanejar ou transferir os recursos orçamentários destinados à propaganda institucional do governo para solucionar o problema de saúde do Município de Fortaleza; ;*

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**

f) no caso de descumprimento de qualquer das ordens acima, fica automaticamente aplicada a multa de R\$ 10.000,00 aos responsáveis pelo descumprimento da decisão judicial, ou seja, ao Ministro da Saúde, ao Secretário Estadual de Saúde e ao Secretário Municipal de Saúde, conforme respectivas atribuições, com base no parágrafo único do art. 14, do Código de Processo Civil, com a redação dada pela Lei 10.358/2001.

*Intimem-se o Ministério Público Federal, a União, o Estado do Ceará, o Município de Fortaleza, os hospitais listados às fls. 65/66, o Ministério da Saúde, o Secretário Estadual de Saúde e o Secretário Municipal de Saúde do inteiro teor da presente decisão. "*

Em resumo, o Estado do Ceará argumenta que a determinação de se adotar o sistema de Compensação Fiscal poderá acarretar inúmeros prejuízos, uma vez que os impostos devidos ao estado poderão ser compensados com despesas relativas a pacientes em UTI'S, mediante autolancamento feito pelos Hospitais privados, retirando-se assim, receita do estado. Argumenta também que a decisão impugnada ao estabelecer que os hospitais particulares acolham doentes em suas UTI'S, imputando as despesas ao Poder Público, sem fixação de um critério de pagamento, redundará em manifesto prejuízo a economia pública, na medida em que deixa o agravante a mercê de preços unilateralmente fixados pelas unidades hospitalares. Sustentou ainda que, a criação de uma central de leitos e o remanejamento ou transferência de recursos orçamentários, sob pena de aplicação de uma multa no valor de R\$ 10.000,00 ( dez mil reais ), poderá resultar em lesão grave e de difícil reparação. Ao final, requereu o provimento do recurso.

O ilustre Desembargador federal Edílson Nobre ( Convocado ) concedeu efeito suspensivo ao agravo de instrumento, fls. 122/124.

A AGU, em resposta, suscitou, preliminarmente, sua ilegitimidade *ad causam*, sustentando a incompetência da Justiça Federal. Juntou cópia da decisão da PETPR 3361-CE ( 2003.05.00.00.010446-5), em que a douta Presidente Dra. Margarida Cantarelli declara a incompetência da Justiça Federal para processar e julgar a Ação Cível Pública, vez que entende que a competência é da Justiça Estadual. ( fls. 137/148 ) .

É o relatório.

Desembargador Federal Lázaro Guimarães  
Relator

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO****AGRAVO DE INSTRUMENTO (TURMA) 49177 - CE (2003.05.00.014852-3)**

AGRTE : ESTADO DO CEARA  
ADV/PROC : CARLOS OTAVIO DE ARRUDA BEZERRA E OUTROS  
AGRDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PARTE R : UNIÃO  
PARTE R : MUNICIPIO DE FORTALEZA - CE  
PROC. ORIGINÁRIO : 3A VARA DE FORTALEZA (2003.81.00.009206-7)  
RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL LÁZARO GUIMARÃES

**EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SUS. A UNIÃO FEDERAL É PARTE LEGÍTIMA . COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ACERTADA A DECISÃO QUE DETERMINA O ATENDIMENTO POR PARTE DOS HOSPITAIS CONVENIADOS AO SUS E DOS PARTICULARES , QUANDO OS HOSPITAIS PÚBLICOS NÃO PUDEM FORNECER ATENDIMENTO AOS SEUS PACIENTES, MANTENDO A CENTRAL DE LEITOS. O JUIZ NÃO PODE DETERMINAR, AINDA QUE POR RAZÕES HUMANITÁRIAS, O REMANEJAMENTO OU A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS, NEM MESMO NA HIPÓTESE DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL DO GOVERNO. DECISÃO , QUE EM PARTE , EXORBITA O CONTROLE JURISDICIONAL. AGRAVO PARCIALMENTE PROVIDO PARA EXCLUIR DA LIMINAR OS ITENS “B” E “E”.**

**V O T O****O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL LÁZARO GUIMARÃES (RELATOR):**

Primeiramente, esclareço acerca da competência, partindo-se da análise da possibilidade de se rediscutir a questão em sede de agravo de instrumento. A decisão anteriormente proferida pela presidência, que decidiu pela incompetência da Justiça Federal, se deu no âmbito de uma suspensão de liminar, que tem natureza política. Agora, a Turma, que é o órgão jurisdicional competente para a apreciação da matéria, apreciará e julgará, independente daquela decisão.

Verifico que a presente ação civil pública visa obter tutela preventiva em relação à União, ao Estado, ao Município e ao Sistema Único de Saúde que é um órgão descentralizado da União para execução de ações de saúde nos municípios. Evidencia-se a participação direta da União, exercida através de repasses de recursos provenientes do Ministério da Saúde e Fundação Nacional de Saúde. Trata-se, na verdade, de um sistema integrado, no qual a União exerce papel preponderante.

A eminente Desembargadora Margarida Cantarelli fez uma análise percuciente da matéria, enfatizando a natureza municipal no caso do atendimento de saúde. Mas naquela situação, restou demonstrada que a liminar concedida, teve por objetivo uma tutela preventiva. Já na situação presente, como a União é parte, a competência é da Justiça Federal.

Quanto ao mérito, recentemente escrevi um artigo que tem a ver com a solução deste processo.

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**

A expressão sociedade de risco é utilizada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck em um trabalho que ele apresentou intitulado A Sociedade de Risco. Neste livro ele mostra como houve uma evolução da sociedade de classes, em que há grupos organizados da sociedade em choque de interesses e uma divisão do trabalho e a divisão da atuação social dos grupos sociais baseada nesse choque de interesses – na sociedade capitalista a força de trabalho em choque com o capital; no feudalismo, os senhores com os vassalos. Nessas sociedades se faz a distribuição das riquezas, dos bens que são aferíveis materialmente. Ainda que imateriais, eles têm uma dimensão econômica e têm uma propriedade. Eles são apropriados individualmente e se dá esse choque de interesses, ou seja, classe A contra classe B. Então as lutas sociais, os embates sociais se dão sob o emblema da solidariedade na miséria, ou seja, toda solidariedade social se volta a remoção das carências, para a superação das carências, em última análise da miséria, da fome, da pobreza. Isso na sociedade de classe.

Na sociedade de risco, que vem se formando através do tempo, especialmente nos últimos cinquenta anos, o desenvolvimento muito veloz da ciência e da tecnologia levou a desbordamentos, a aplicação de técnicas e conhecimentos que passaram a colocar em risco, em perigo parcelas cada vez maiores de comunidades, inclusive em dimensão mundial como, por exemplo, a tecnologia nuclear, os agrotóxicos, a engenharia genética. Em um outro âmbito o terrorismo e o crime organizado em dimensão global, com a aplicação de tecnologia avançadíssima. Tudo isso gerou riscos consideráveis e atingindo indistintamente, independentemente de classe social, parcelas amplas e sem qualquer distinção de classe.

Na sociedade de risco, então, não se dá a solidariedade na miséria ou em função da miséria ou para remover carências, mas é a solidariedade no medo, ou seja, o temor de que os riscos atinjam as pessoas esse temor deve ser superado por providências.

Nós temos no Brasil uma mescla de solidariedade na miséria, porque nós não superamos os problemas das sociedades de classes como as sociedades avançadas, a exemplo da Europa e dos Estados Unidos, nas quais eles conseguiram, com o estado de bem-estar social, superar em grande parte esse problema da miséria. Nós não conseguimos essa superação e ainda vivemos na busca de uma solidariedade na miséria e, ao mesmo tempo, temos todos os problemas das sociedades de risco, porque os avanços da tecnologia nos ameaçam.

Trazendo isso para o caso concreto, a saúde envolve o emprego de tecnologia avançada que muitas vezes é capaz de salvar ou de tirar uma vida e a UTI é o local, no hospital, em que, estando o paciente em determinado estado, ele tem que estar lá na UTI, caso contrário corre um risco muito grande e pode morrer. Por isso é importante que – ao invés de se amesquinhar, de se reduzir o âmbito da função judicial, inclusive pela tutela preventiva se alargue, se amplie para atender essas novas necessidades criadas por esse tipo de solidariedade do medo pela sociedade de risco e esse me parece que é o caso. O juiz adotou providências que visam prevenir e, na sociedade de risco as soluções, diferentemente da sociedade de classe, não são distributivas de riquezas, mas sim distributivas de risco, de modo a prevenir resultados que podem ou não acontecer. O juiz, então, tem que ter esse raciocínio até de certo modo especulativo, mas tem que adotar medidas que previnam a ocorrência de fatos danosos.

Entendo que o douto julgador agiu corretamente ao determinar que, quando o hospital público não puder fornecer o atendimento, os pacientes devam se r atendidos nos hospitais conveniados ao SUS e, não sendo assim, nos hospitais particulares. Verifico que até este ponto, a decisão gerou providências pelo poder público, as quais devem ser mantidas.

Não obstante isso, verifico que houve extrapolação da área de atuação do poder judiciário. Parece-me que, quando o douto julgador determinou a compensação fiscal, exagerou, porque ele não poderia determinar a aplicação deste instituto tributário sem que

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**

houvesse uma base legal que amparasse a compensação, vez que esta tem seus próprios requisitos.

Relativamente ao remanejamento de recursos orçamentários, verifico outro impedimento constitucional por parte do poder judiciário. É que o orçamento é proposto por órgãos competentes, aprovado pelo Congresso Nacional e submetido à sanção. Não poderia o órgão judicante atuar nesta seara, que se restringe ao controle judicial conforme a lei. Assim, mesmo por razões humanitárias, o juiz não determinar o remanejamento ou a transferência de recursos orçamentários, nem mesmo na hipótese de propaganda institucional do governo.

Quanto à multa de R\$ 10.000,00 ( dez mil reais ), no caso de descumprimento das decisões que vierem a ser mantidas, não deve ser diária, e sim uma multa simples pelo descumprimento.

Assim, com estas considerações, o meu voto é pelo provimento parcial do agravo para excluir da liminar os itens “b” e “ e “ e manter a central de leitos.

É como voto.

É como voto.

Desembargador Federal **Lázaro Guimarães**  
Relator

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO (TURMA) 49177 - CE (2003.05.00.014852-3)**

AGRTE : ESTADO DO CEARA  
ADV/PROC : CARLOS OTAVIO DE ARRUDA BEZERRA E OUTROS  
AGRDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PARTE R : UNIÃO  
PARTE R : MUNICIPIO DE FORTALEZA - CE  
PROC. ORIGINÁRIO : 3A VARA DE FORTALEZA (2003.81.00.009206-7)  
RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL LÁZARO GUIMARÃES

**EMENTA**

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SUS. A UNIÃO FEDERAL É PARTE LEGÍTIMA . COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ACERTADA A DECISÃO QUE DETERMINA O ATENDIMENTO POR PARTE DOS HOSPITAIS CONVENIADOS AO SUS E DOS PARTICULARES , QUANDO OS HOSPITAIS PÚBLICOS NÃO PUDEREM FORNECER ATENDIMENTO AOS SEUS PACIENTES, MANTENDO A CENTRAL DE LEITOS. O JUIZ NÃO PODE DETERMINAR, AINDA QUE POR RAZÕES HUMANITÁRIAS, O REMANEJAMENTO OU A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS, NEM MESMO NA HIPÓTESE DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL DO GOVERNO. DECISÃO , QUE EM PARTE , EXORBITA O CONTROLE JURISDICIONAL. AGRAVO PARCIALMENTE PROVIDO PARA EXCLUIR DA LIMINAR OS ITENS “B” E “E”.

**ACÓRDÃO**

Vistos etc.

Decide a Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, à unanimidade, dar parcial provimento ao Agravo de Instrumento, nos termos do voto do Relator, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Recife, 03 de fevereiro de 2004.

(data do julgamento)

Desembargador Federal **Lázaro Guimarães**  
Relator