



Estado do Tocantins
Tribunal de Justiça
2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Processo nº 0005951-50.2016.827.2729

DECISÃO

Trata-se de ação civil pública com preceito cominatório de obrigação de fazer e não fazer com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, ajuizada pela Defensoria Pública em desfavor de Unimed Federação Interfederativa das Cooperativas Médicas do Centro Oeste Tocantins e Estado do Tocantins.

Narra a inicial que o PlanSaúde, - plano público estatal que tem por finalidade disponibilizar assistência à saúde para os servidores públicos estaduais e seus dependentes, instituído pela Lei Estadual nº 2.296/2010 e Regulamentado pelo Decreto nº 4.051/2010 - é mantido pela contribuição e comparticipação descontada da folha de pagamento do servidor e contrapartida do Estado do Tocantins, cabendo à Secretaria de Administração a responsabilidade de sua gestão. Assim, a gestão do plano de assistência à saúde e a realização dos pagamentos é do Estado do Tocantins e a operacionalização e oferta da rede de prestadores é de responsabilidade da Unimed.

O PlanSaúde é responsável pelo atendimento médico, hospitalar, laboratorial e odontológico de 91.039 usuários e atualmente a prestação de serviço encontra-se suspensa em virtude da inadimplência do Estado do Tocantins com os prestadores de serviço pessoa jurídica no importe de R\$ 52.220.676,77 (cinquenta e dois milhões, duzentos e vinte mil, seiscentos e setenta e seis reais e setenta e sete centavos), referente ao atraso dos meses de novembro e dezembro/2015 com os estabelecimentos hospitalares, clínicas, laboratórios e outros, e compra de OPME - órteses, próteses e materiais especiais.

Discorre que na tentativa de mediar os conflitos entre os prestadores de serviço - PlanSaúde e a Unimed - a Defensoria Pública sempre convocou reuniões com fins de cessar os prejuízos e desconfortos suportados pelos servidores públicos e seus familiares, que, não raro, dependem do plano para que tenham acesso à saúde. No entanto, a conduta dos Requeridos permanece, de modo a imputar aos destinatários do serviço dupla penalidade, pois além de efetuar o custeio das mensalidades e de contrapartidas, com retenção na fonte, ainda são obrigados a pagar pelo serviço que necessitam nos momentos de fragilidades porque o Estado se apropriou indevidamente do seu dinheiro e diuturnamente os usuário/servidores são forçados a suportar a recusa em serem atendidos pelos profissionais, hospitais e clínicas prestadores do plano de saúde.

Enfatiza que o Estado do Tocantins justifica a inadimplência com os prestadores em razão da alta contrapartida para manutenção do plano. Contudo, a Secretaria da Administração, gestora legal do PlanSaúde e do FunSaúde, não vem exercendo essa função, a qual foi transferida à Secretaria da Fazenda, ao arrepio da legislação vigente, desencadeando a ausência de repasse do Ente Estatal para o FunSaúde.

Denuncia a aplicação irregular da contrapartida nos pagamentos efetuados pela Secretaria de Administração, haja vista que o Poder Público delegou a aquisição de OPME - órteses, próteses e materiais especiais à Unimed e as de urgência aos hospitais, dispensando a licitação, com o repasse direto do dinheiro público aos fornecedores, desencadeando a aquisição de materiais acima dos valores de mercado.

Ressalta que o Estado do Tocantins arrecadou R\$ 249.063.289,78 (duzentos e quarenta e nove milhões, sessenta e três mil, duzentos e oitenta e nove reais e setenta e oito centavos) de todos os usuários do PlanSaúde no ano de 2015, sendo incoerente a paralisação da prestação de serviços aos assistidos quando foram cobrados diretamente em seus contracheques.

Delata que o Conselho Fiscal do FunSaúde existe só no papel, as últimas nomeações dos membros foram realizadas nos anos



Documento assinado eletronicamente por **SILVANA MARIA PARFENIUK**, Matrícula **35170**.
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Código Verificador **3237cded88**

de 2008 e 2010, nunca houve reunião com os membros para fiscalização e aprovação de contas. E, devido a seu caráter público, o FunSaúde não é fiscalizado pela Agência Nacional de Saúde.

Segue ponderando que ao manter os valores arrecadados junto à Secretaria Estadual da Fazenda, sem fiscalização, o usuário do PlanSaúde paga a conta geral dos desmandos implementados pela atual gestão, como as renovações dos contratos de publicidade realizada em 2015 no patamar de R\$ 11.737.229,00 (onze milhões, setecentos e trinta e sete mil, duzentos e vinte e nove reais) e R\$ 2.000.000, 00 (dois milhões de reais) a título de patrocínio de festas de exposições agropecuária.

Aponta que a conduta do Secretário de Administração, como gestor do plano, em depender do Secretário da Fazenda, evidencia a ação confiscatória do salário dos servidores usuário do plano, bem como o desvio de finalidade na utilização do dinheiro destinado ao PlanSaúde.

Expõe que diante do quadro fático acima, caso persista esta situação, o agravamento do colapso no Sistema Único de Saúde será inevitável, pois, não obstante a sua manifesta precariedade (ex. HGP - falta insumos básicos, roupa de camas e etc e UPAS superlotadas), ainda terá que absorver quase toda a demanda proveniente dos segurados do PlanSaúde, deixando combalida a rede pública estadual de saúde que também não funciona pela inércia governamental e gestão fraudulenta e ineficiente.

Ao final requer a concessão de tutela antecipada:

1. Em desfavor do Estado do Tocantins, Gestor Próprio e Direto do Plano, para que se determine o BacenJud (bloqueio) dos cofres públicos com a remessa desse recurso ao FunSaúde (fundo mantenedor do PlanSaúde), no valor correspondente ao débito com os prestadores de serviço pessoa jurídica, exceto pagamento de OPME, no montante de R\$ 29.301.897,47, referente aos meses de novembro e dezembro de 2015, arrecadados com a contribuição dos usuários, visando garantir o pagamento de parte dos valores em atraso, conforme documentação juntada em anexo, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais - extensão do dano e valor da dívida);

2. Deferido o item 3.1, requer seja determinado à Unimed Federação Interfederativa das Cooperativas Médicas do Centro Oeste Tocantins, gerenciadora do plano e ao Estado do Tocantins, gestor próprio do plano (o ente público que paga diretamente às faturas), que garanta atendimento pela rede de prestadores de serviços de saúde, cumprindo não apenas a integralidade do contrato e a lei instituidora do Plano, uma vez que a paralisação atinge de forma negativa 91 mil pessoas que dependem dos atendimentos médicos para salvaguarda da própria vida e que PAGAM MENSAL E COMPULSORIAMENTE SUAS MENSALIDADES, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais - extensão do dano e valor da dívida) a ser rateado entre estado, Unimed centroeste e prestadores cadastrados junto ao plano.

3. Em desfavor da Unimed Centro Oeste, para que se determine a exibição, no prazo de 48 h (quarenta e oito horas), de documentos (notas fiscais) que comprovem os valores gastos e valores pendentes com cada aquisição de OPMEs nos períodos de referência de 08 a 12/2015 devendo juntar ainda os processos de compras de OPMEs no mesmo período;

4. Em desfavor do Estado do Tocantins, para que se determine o imediato retorno da gestão do Fundo de Assistência da Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Tocantins - FUNSAÚDE à Secretaria de Administração (COMANDO LEGAL), considerando a previsão de R\$ 348.693.474,00 (quase cem milhões a mais do que a LOA 2015) para o referido fundo no ano de 2016, bem como determine-se no prazo de 48 (quarenta e oito) horas a apresentação dos valores arrecadados mensalmente pelo fundo de forma detalhada e especificadamente, as contribuições e participações pagas pelos usuários e a contrapartida Estadual, bem como outros incentivos, no período de agosto a janeiro de 2016;

5. Determine-se, no prazo de 30 dias ao Estado do Tocantins, por meio da Unidade Gestora do Plansaúde (SECAD), que institua e organize o Conselho Fiscal do Plano, na conformidade da regulamentação legal.

A inicial veio escoltada pelos documentos em arquivo digital (evento 1).

É o breve relato.

Decido.



Documento assinado eletronicamente por **SILVANA MARIA PARFIENIUK**, Matrícula **35170**.
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Código Verificador **3237cded88**

Inicialmente cumpre informar que a ação civil pública comporta pronunciamento preliminar, antes mesmo da oitiva do réu, bastando o julgador convencer-se, por meio de prova inequívoca, da verossimilhança da alegação e da existência de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação (art. 273 CPC), ou da presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* (art. 798 CPC) ou da relevância do fundamento da demanda e do justificado receio de ineficácia do provimento final (art. 84, §3º do CDC e 461 do CPC)[1].

A tutela provisória, como espécie de medida imediata e de urgência, está alicerçada na efetividade do processo, de modo a assegurar que o direito protegido não padeça em virtude da demora na prestação jurisdicional, se materializando numa providência de natureza temporária, tendente a frear situações de risco, estando intimamente ligada à efetividade da tutela.

Nesse aspecto, quando a bilateralidade da relação processual for incompatível com a urgência da pretensão provisória, cabe ao julgador deferir a medida urgente, com o desígnio de preservar os bens e valores prevalentes à luz do direito.

No mais, a impossibilidade de antecipação de tutela contra a Fazenda Pública se restringe às vedações previstas no artigo 2º-B da Lei 9.494/97, interpretado restritivamente. Assim, preenchidos os requisitos autorizadores de sua concessão, admissível a adoção da medida *in limine litis*. (REsp 636.438/RS, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 18/10/2005, DJ 05/12/2005, p. 356).

Na hipótese, cuidam os autos de ação de ação civil pública com o objetivo de resguardar direito individual homogêneo dos mais de 91.000 usuários do PlanSaúde cuja análise, neste momento processual, se detém nas seguintes questões: a) o repasse de valores do FunSaúde referentes aos meses de novembro e dezembro de 2015, no valor correspondente ao débito com os prestadores de serviço pessoa jurídica, exceto a aquisição de OPME - órteses, próteses e materiais especiais; b) o atendimento pela rede de prestadores de serviços de saúde aos assistidos; c) a exibição dos documentos que comprovem os valores gastos e pendentes com aquisição de OMPES nos períodos de referência de 08 a 12/2015; d) o retorno da administração do fundo à Secretaria de Administração; a apresentação de planilha detalhada, especificando as contribuições e participações pagas pelos usuários e a contrapartida Estadual, bem como outros incentivos, no período de agosto de 2015 a janeiro de 2016, e; e) a organização do Conselho Fiscal do Plano, na conformidade da regulamentação legal.

Portanto, é possível conceder a antecipação da tutela neste momento da marcha processual de cognição sumária, bastando para tanto a presença dos requisitos necessários, prova inequívoca, verossimilhança da alegação, fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação e por fim, abuso de direito ou o manifesto propósito protelatório do réu. Cogente, então, estimar a presença dos requisitos.

Pois bem.

O FunSaúde e o PlanSaúde, possuem regramento próprio, materializado na Lei Estadual nº 2.296, de 11 de março de 2010 e no Decreto nº 4.051/2010, que aponta a competência para a gestão, o funcionamento, formas de contribuição e prazos necessários à prestação da assistência aos segurados.

Da simples leitura dos dispositivos é possível observar a competência da Secretaria de Administração para gerir o PlanSaúde e, em consequência, o FunSaúde. No entanto, a situação fática constatada na inicial e no acervo probatório é de que a gestão foi repassada à Secretaria da Fazenda, porquanto ao questionar o gestor acerca da suspensão dos atendimentos e solicitar informações, tais como número de usuários, valor arrecadado no ano de 2015 a janeiro de 2016 e o valor da contrapartida a ser prestada pelo Estado do Tocantins, o Sr. Secretário de Administração informou que aguardava retorno da pasta fazendária. Evento1 OFIC4.

Ademais, ao responder o Ofício 05/2016 do Sindicato de Hospitais e Estabelecimentos de Serviços de Saúde no Estado do Tocantins - SINDESSTO acerca do pagamento de valores e serviços prestados ao PlanSaúde, o gestor informou o seguinte cronograma de pagamento: até o dia 19 de fevereiro o restante das referências 05/2015 e 10/2015 de pessoa jurídica a todos os prestadores, até o dia 19 de fevereiro da referência 11/2015 de pessoa física.

Corroborando, ainda, com as alegações iniciais, a reunião agendada para a data de 23 de fevereiro entre o Sindicato de Hospitais e



Documento assinado eletronicamente por **SILVANA MARIA PARFENIUK**, Matrícula **35170**.
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Código Verificador **3237cded88**

Estabelecimentos de Serviços de Saúde no Estado do Tocantins - SINDESSTO, a Secretaria de Administração e Secretaria da Fazenda.

Os fatos até aqui narrados são suficientes para apontar a prova inequívoca e a verossimilhança do direito ora vindicado, bem como o fundado receio de dano irreparável e de difícil reparação. No entanto, ao adentrar no exame perfunctório do acervo probatório acostado à inicial, é possível observar fortes indícios da presença de dano aos usuários do PlanSaúde, conforme passa-se a discorrer.

A gravidade da situação sobressalta ao se observar a aquisição de OPME - órteses, próteses e materiais especiais, pagos pelo gestor do PlanSaúde, em valores acima do preço de mercado, conforme documento acostado no evento1 NFISCAL7. A Secretaria da Fazenda pagou à Unimed Importadora o valor de R\$ 29.826,19 pelos seguintes materiais: fio de alta resistência, fio guia, kit de sutura meniscal, lâmina de shaver e parafuso de interferência. Ao orçar os mesmos materiais na empresa THEMED Produtos Médicos e hospitalares, o valor alcançado foi de R\$ 5.200,00 para pagamento à vista. Ou seja, o PlanSaúde teria pago R\$ 24.626,19 acima do custo dos materiais, dos quais R\$ 5.965,24 o hipossuficiente usuário terá que arcar.

Ademais, os documentos acostados comprovam a paralisação dos serviços de prestação de assistência à saúde na rede privada, apesar dos descontos relativos à contribuição mensal e comparticipação, realizados diretamente nos contracheques dos usuários.

Dessa forma, a atitude do Poder Estatal frente à gestão do PlanSaúde é de mitigar o direito fundamental à saúde, negando aos assistidos a garantia de acesso aos tratamentos médicos que pagam e não recebem, atingindo frontalmente o direito à vida e à saúde dos usuários do plano de saúde.

Sobre a importância do direito à vida, e conseqüentemente, à dignidade da pessoa humana, oportuno destacar o valioso ensinamento do Ministro Gilmar Mendes^[2], cujo texto segue abaixo transcrito, verbis:

"A existência humana é o pressuposto elementar de todos os demais direitos e liberdades dispostos na Constituição. Esses direitos têm nos marcos da vida de cada indivíduo os limites máximos da sua extensão concreta. O direito à vida é a premissa dos direitos proclamados pelo constituinte; não faria sentido declarar qualquer outro se, antes, não fosse assegurado o próprio direito de estar vivo para usufruí-lo.

(...)

A centralidade para qualquer ordem jurídica do direito à vida é também ressaltada em tratados internacionais de que o Brasil é parte. A Convenção Americana de Direitos Humanos - o Pacto de San José -, de 1969, declara, no seu art. 4º, que "toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida", acrescentando que "esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção" e que "ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente. Da mesma forma, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, de 1968, explicita que "o direito à vida é inerente à pessoa humana" e que "este direito deverá ser protegido pela lei", além de dispor que "ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida".

E, finaliza o Benemérito Jurista, ao assim ponderar, *ipsis litteris*:

"Proclamar o direito à vida responde à uma exigência que é prévia ao ordenamento jurídico, inspirando-o, justificando-o. Trata-se de um valor supremo na ordem constitucional, que orienta, informa e dá sentido último a todos os demais direitos fundamentais".

Por fim, antes de passar às determinações, cumpre asseverar que o objetivo principal das *astreintes*, ao final fixadas, visa compelir os Requeridos ao cumprimento da presente decisão judicial, e leva em conta o direito ora vindicado - prestação de assistência médica à 91.034 pessoas - e a gravidade das consequências que podem advir aos assistidos, mostrando ser proporcional e razoável o valor que se espera ver arbitrado, bem como estar em sintonia com a jurisprudência do nosso Tribunal, *verbis*:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. DECISÃO QUE INDEFERIU A



Documento assinado eletronicamente por **SILVANA MARIA PARFENIUK**, Matrícula **35170**.
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Código Verificador **3237cded88**

ATRIBUIÇÃO DO EFEITO SUSPENSIVO. SAÚDE. ASTREINTES. ALEGAÇÃO DE FALTA DE PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. PRETENSÃO DE REDUÇÃO. RECURSO IMPROVIDO. 1. A imposição de multa serve exatamente para desestimular o obrigado a desrespeitar decisão judicial, garantindo assim maior probabilidade da fruição de um direito. Assim, não pode ser ínfima a ponto de não preocupá-lo. 2. Considerando que o artigo 461, § 4º do CPC determina que o valor da astreinte será fixado de modo compatível com a obrigação e considerando que a obrigação é a saúde pública, não se mostra desproporcional a imposição de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) até o limite de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) para o caso de descumprimento. 3. Menos razão ainda assiste ao Estado quando o que se determinou é apenas que cumpra seu papel de fornecimento de mecanismos que garantam ao cidadão acesso à saúde (materiais cirúrgicos para o Hospital regional de Araguaína) obrigação que é sua por ordem constitucional. 4. Decisão mantida pela Relatora em juízo de retratação. 5. Recurso conhecido e improvido. (AgRg no AI 0001387-04.2015.827.0000, Rel. Desa. ETELVINA MARIA SAMPAIO FELIPE, 5ª Turma da 1ª Câmara Cível, julgado em 07/10/2015).

Posto isto, satisfeitos os requisitos legais, defiro o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, para o fim de determinar:

Ao Estado do Tocantins, que providencie o pagamento do valor de R\$ 29.301.897,47, referente aos meses de novembro e dezembro de 2015, aos prestadores de serviço pessoa jurídica, exceto os valores relativos à aquisição de OPME - órtese, prótese e materiais especiais, no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de multa diária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais); limitada a R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais);

Ao Estado do Tocantins que apresente planilha detalhada dos valores arrecadados mensalmente pelo FunSaúde, especificando as contribuições e participações pagas pelos usuários e a contrapartida Estadual, bem como outros incentivos, no período de agosto de 2015 a janeiro de 2016, no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de multa diária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais); limitada a R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais);;

Ao Estado do Tocantins que providencie o imediato retorno da gestão do Fundo de Assistência da Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Tocantins - FUNSAÚDE à Secretaria de Administração, no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de multa diária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais); limitada a R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais);

Ao Estado do Tocantins, por meio da Unidade Gestora do Plansaúde (SECAD), que institua e organize o Conselho Fiscal do Plano, na conformidade da regulamentação legal, no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de fixação de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais); limitada a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais);

Ao Estado do Tocantins e à Unimed - Federação Interfederativa das Cooperativas Médicas do Centro Oeste Tocantins, gerenciadora do plano e, o retorno imediato do atendimento pela rede de prestadores de serviços de saúde, sob pena de multa diária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais); limitada a R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais);

À Unimed - Federação Interfederativa das Cooperativas Médicas do Centro Oeste Tocantins, que proceda a exibição de documentos (notas fiscais) que comprovem os valores gastos e valores pendentes com cada aquisição de OMPES nos períodos de referência de 08 a 12/2015 devendo juntar ainda os processos de compras de OPMES no mesmo período, no prazo de 48 h (quarenta e oito horas), sob pena de multa diária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais); limitada a R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais);

As *astreintes* são não cumulativas, sendo devidas uma vez, por cada Requerido que descumprir a presente ordem, no importe e limite descrito que afigura arbitrado em valor proporcional e razoável, representando cerca de 10% do valor inicialmente exigido. Assim, caso descumprida mais de uma obrigação, elas não se acumulam.

A fim de dar cumprimento a presente decisão, deverá a Escrivania intimar pessoalmente o Estado do Tocantins, o Secretário Estadual da Administração, o Secretário Estadual da Fazenda e a Unimed - Federação Interfederativa das Cooperativas Médicas do Centro Oeste Tocantins com cópia da presente decisão.

Em regular prosseguimento do feito, determino a citação dos requeridos, para, caso queiram, contestar a lide no prazo e com as advertências legais.



Documento assinado eletronicamente por **SILVANA MARIA PARFENIUK**, Matrícula **35170**.
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Código Verificador **3237cded88**

Após a apresentação da resposta, intime-se, o requerente, para caso queira, oferecer impugnação, no prazo de lei.

Cientifique-se o Ministério Público;

Intime-se a parte requerente.

SILVANA MARIA PARFIENIUK
Juíza de Direito Designada
Portaria TJ/TO nº3764 - DJ nº3653 de 03/09/2015

[1] COSTA, Suzana Henriques da; LORENCINI, Marco Antonio Garcia Lopes. *Comentários à lei de ação civil pública e ação popular*. Quartier Latin: Porto Alegre. 2006, p. 478.

[2] in **MENDES**, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9ª ed. rev. e atual. Editora Saraiva, 2014, pág. 255/256.



Documento assinado eletronicamente por **SILVANA MARIA PARFIENIUK**, Matrícula **35170**.
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Código Verificador **3237cded88**