

## Hospitais públicos deficitários e o uso da intervenção judicial.

### Precarious public hospitals and the judicial intervention.

Eloi Pethechust<sup>1</sup>

Oksandro Osdival Gonçalves<sup>2</sup>

Fecha de Presentación: marzo 2015. Fecha de Publicación: septiembre 2015.

#### Resumo.

Diversos hospitais públicos brasileiros apresentam profundos problemas de estrutura e organização, tais como superlotação de emergências, insuficiência de leitos, carência de aparelhagem, salas de espera lotadas, inadequada estrutura física, dentre outros. Diante desse preocupante cenário no sistema público de saúde, a presente pesquisa objetiva averiguar a possibilidade de utilização da intervenção judicial em demandas judiciais cujo escopo seja a imposição à Administração Pública da adequação da prestação do serviço de saúde em hospitais da rede pública em situação de inadmissível precariedade. A intervenção judicial é um instrumento jurídico que consiste na nomeação de um terceiro, na condição de auxiliar do juízo, como longa manus do Poder Judiciário, para que atue na prática de determinada conduta capaz

---

<sup>1</sup>Especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Mestrando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Conselheiro da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2011/2012). Membro dos grupos de pesquisa "Direito e Economia" e "Regulação Econômica e Atuação Empresarial" da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Membro da Comissão dos Advogados Iniciantes da OAB/PR. Advogado. Curitiba - PR - Brasil. E-mail: pethechust@hotmail.com

<sup>2</sup>Doutor em Direito Comercial pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor dos cursos de graduação e pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado/Doutorado) da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Advogado. Curitiba - PR - Brasil. E-mail: oksandro@cgaadv.com.br

de cumprir ou fazer cumprir quaisquer mandamentos judiciais voltados contra o réu. A técnica é conhecida e expressamente prevista no ordenamento jurídico nacional na legislação antitruste, porém não existe previsão legal específica para sua utilização em demandas envolvendo estabelecimentos de saúde. Deste modo, o objetivo geral deste artigo consiste em investigar os fundamentos de fato e de direito que permitem a utilização da Intervenção Judicial em demandas envolvendo hospitais públicos, bem como examinar as suas principais modalidades passíveis de utilização, e, ao final, investigar os impactos socioeconômicos da utilização da intervenção judicial através do estudo de casos concretos em que houve o uso da técnica.

### **Abstract.**

Several Brazilian public hospitals have often profound problems of structure and organization, such as overcrowding emergency, lack of beds, lack of equipment, waiting rooms crowded, inadequate physical infrastructure, among others. Faced with this worrying scenario in the public health system, the present research aims to investigate the possibility of using judicial intervention in judicial proceedings, which has as a purpose the imposition on Public Administration of the adequacy of provision of health services in public hospitals in situations of unacceptable precariousness. Judicial intervention is a legal instrument that is the appointment of a third party, provided to assist the court, as *longa manus* of the Judiciary, to act in the commission of certain conduct capable of fulfilling or enforcing any judicial commandments directed against the defendant. The technique is known and expressly settled in national law Antitrust, but there is no specific legal provision for its use in lawsuits involving health establishments. Thus, the purpose of this paper is to investigate the grounds of fact and law that allow the use of judicial intervention in claims involving public hospitals, as well as examining its main types for use in demands involving hospitals, and at the end, to investigate the socioeconomic impacts of the use of judicial intervention through the study of specific cases in which there was the use of the technique.

## Sumario

- I. A SITUAÇÃO DEFICITÁRIA DOS HOSPITAIS PÚBLICOS BRASILEIROS.
- II. FUNDAMENTOS PARA UTILIZAÇÃO DA INTERVENÇÃO JUDICIAL EM HOSPITAIS PÚBLICOS.
- III. A INTERVENÇÃO JUDICIAL E SUAS MODALIDADES.
- IV. A INTERVENÇÃO JUDICIAL EM HOSPITAIS PÚBLICOS PRECÁRIOS COMO MECANISMO ADEQUADO À GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE.
- V. CONCLUSÃO.
- VI. REFERENCIAS.

## Palavras-chave

Hospitais públicos; serviços públicos; desenvolvimento; intervenção judicial; tutela judicial efetiva.

## Keywords

Public hospitals; public services; development; judicial intervention; effective judicial protection.

## I.- A SITUAÇÃO DEFICITÁRIA DOS HOSPITAIS PÚBLICOS BRASILEIROS.

Diversos hospitais públicos brasileiros apresentam profundos problemas de estrutura e organização, segundo aponta o Relatório Sistemico de Fiscalização da Saúde, realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em hospitais federais, estaduais e municipais em todo o Brasil no ano 2013.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório Sistemico de Fiscalização da Saúde – FISCASAÚDE. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/032.624-2013-1%20Fisc%20Saude.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/032.624-2013-1%20Fisc%20Saude.pdf)>. Acesso em: 26/09/2014.

De acordo com o relatório do TCU, dos 116 hospitais e prontos-socorros públicos do país visitados, 64% apresentaram problemas de superlotação, 77% possuem leitos desativados por falta de equipamentos básicos, 48% não detêm instrumentos suficientes para prestação do serviço, 45% apresentam problemas de manutenção de equipamentos, 81% têm como principal problema o déficit no quadro de profissionais e em 63% há constante falta ao trabalho dos profissionais.<sup>4</sup>

O relatório detalhou que a superlotação dos setores de emergências de alguns hospitais fazia com que muitos pacientes fossem atendidos ou internados nos corredores. Também constatou vários hospitais com quartos com número de pacientes acima do permitido, a permanência de pacientes em leitos após a alta médica e a falta de vagas em leitos de UTI. Ou seja, verificou-se uma grave inabilidade dos hospitais na gestão adequada dos leitos existentes e não simplesmente a falta destes.<sup>5</sup>

O TCU também verificou como um problema recorrente na maioria dos hospitais visitados a falta de profissionais, equipamentos e a insuficiência de medicamentos e insumos.<sup>6</sup>

Além disso, o relatório identificou que muitos dos problemas existentes decorriam de falta de manutenção de equipamentos, má administração operacional dos estoques de materiais, falhas no processo de licitação, desperdício de medicamentos e insumos (39% das unidades visitadas), dentre outros.<sup>7</sup>

Em suma, o mapa da saúde pública do país elaborado pelo TCU retrata que muitos hospitais públicos brasileiros são geridos pela Administração Pública com absoluto descaso e total incompetência.<sup>8</sup>

Diante do exposto, emerge a necessidade de se pensar na criação de soluções para salvaguardar os hospitais públicos brasileiros que se encontram em situação de inadmissível precariedade, visando a proteção dos direitos fundamentais e dos princípios mais básicos de dignidade do ser humano, em especial o direito de acesso à saúde.

---

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Idem.

Nesse contexto, a presente pesquisa se propõe a apresentar a técnica jurídica chamada intervenção judicial, uma ferramenta que pode surtir efeitos extremamente positivos em demandas judiciais cujo objetivo seja a imposição à Administração Pública da adequação da prestação do serviço de saúde em hospitais da rede pública.

## II.- FUNDAMENTOS PARA UTILIZAÇÃO DA INTERVENÇÃO JUDICIAL EM HOSPITAIS PÚBLICOS.

A intervenção judicial é um instrumento jurídico expressamente previsto no ordenamento jurídico nacional (v.g., Lei Antitruste – art. 102 a 111), porém não existe previsão legal específica para sua utilização em processos contra estabelecimentos de saúde pública. Por essa razão impõe-se, preambularmente, a exposição dos fundamentos que não só autorizam, como também reclamam o manejo dessa técnica em demandas envolvendo estabelecimentos de saúde em situação de precariedade.

O primeiro alicerce normativo que permite o manejo da técnica em hospitais é o direito fundamental à saúde. Esse postulado deriva de um plexo de normas, positivadas ou decorrentes de princípios, que encontram-se presentes na Constituição Brasileira de 1988. Dentre os principais enunciados normativos que compõem esse direito estão o art. 6, o qual prevê que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”, e o art. 196 ao estabelecer que “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.<sup>9</sup>

O Constituinte de 1988 cuidou de forma específica do direito à saúde no Título destinado à Ordem Social (artigos 196 a 200), bem como incluiu este direito no rol de direitos sociais do artigo 6º, do Título II, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, qualificando, deste modo, o direito à saúde como um direito fundamental.

Sendo um direito fundamental, de acordo com Robert Alexy, o direito a saúde goza de várias possibilidades de eficácia jurídica, ou seja, trata-se de um direito que goza de feixes de posições

---

<sup>9</sup> Pra um estudo monográfico do tema ver: PIVETTA, Saulo Lindorfer. Direito Fundamental à saúde: Regime jurídico, políticas públicas e controle judicial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

jusfundamentais.<sup>10</sup> Essa multifuncionalidade faz com que o direito em questão encarte uma dupla dimensão, subjetiva e objetiva.<sup>11</sup> Vale dizer, além de garantirem direitos subjetivos aos seus titulares, representam também elementos objetivos, com consequências dogmáticas específicas. A perspectiva objetiva faz com que valores vinculados pelo direito à saúde incidam sobre a totalidade do ordenamento jurídico e sirvam para iluminar as atividades de todos os órgãos do Estado.<sup>12</sup>

Deste modo, compreende-se que o direito fundamental a prestações de saúde recai sobre as três esferas do poder público, ou seja, Executivo, Legislativo e Judiciário, constituindo vetores de atuação para todas as instâncias do Estado.<sup>13</sup> Assim, por exemplo, são exigidos: (i) no âmbito do Executivo a destinação de recursos públicos adequados aos serviços de saúde; (ii) no Legislativo ações normativas regulamentadoras das demandas sociais envolvendo questões atinentes ao direito a saúde; (iii) no Judiciário a adoção das medidas necessárias a tornar eficaz os comandos normativos constitucionais e infraconstitucionais que tratam do direito à saúde.

No campo judicial uma das importantes consequências da dimensão objetiva está em estabelecer ao Poder Judiciário um dever de proteção dos direitos fundamentais. Diante dele fica o magistrado obrigado a proteger o direito a saúde, por exemplo, por meio da imposição de condutas à Administração Pública<sup>14</sup> e aos particulares capazes de dar a máxima concretização deste direito no mundo dos fatos.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. 2. Ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. P. 186 e ss.

<sup>11</sup> Para uma abordagem específica da dupla dimensão dos direitos fundamentais sociais e suas consequências jurídicas ver: HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, jun./dez. 2013.

<sup>12</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). *Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental (Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo)*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 100

<sup>13</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 132.

<sup>14</sup> Nesse sentido, decidiu o Superior Tribunal de Justiça que “Não podem os direitos sociais ficar condicionados à boa vontade do administrador, sendo de fundamental importância que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa.” Brasil. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp. n. 1.136.549/RS. Rel. Min. Humberto Martins. Julgamento em 08.06.2010.

<sup>15</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e ....* p. 132 -133.

Assim, caso seja necessário, o juiz possui o poder-dever de conformar o procedimento adequado para tutela do direito à saúde conforme o caso concreto.<sup>16</sup> Isso porque, “o processo civil também se constitui em mecanismo de proteção dos direitos fundamentais, seja para evitar a violação ou o dano ao direito fundamental, seja para conferir-lhe o devido ressarcimento.”<sup>17</sup>

Segundo Luiz Guilherme Marinoni o processo civil é um instrumento de proteção e, por essa razão, não pode deixar de se estruturar de maneira idônea à efetiva tutela dos direitos fundamentais. Logo, sendo a técnica processual imprescindível para a efetividade dos direitos fundamentais, não se pode supor que, diante da omissão do legislador, o juiz nada possa fazer.

Seria um absurdo pensar que o juiz deixa de ter o dever de prestar uma tutela jurisdicional efetiva somente porque o legislador não aditou uma norma processual mais adequada ao caso concreto. Vale dizer, é dever do magistrado conformar o procedimento apropriado, ou até mesmo suprir eventual omissão legislativa, para dar a máxima efetividade à tutela dos direitos fundamentais<sup>18</sup>, dentre eles o direito à saúde.

À luz do exposto, tem-se que a dimensão objetiva dos direitos fundamentais impõe ao Poder Judiciário o poder-dever de conformar o procedimento adequado as exigências do caso concreto para dar a máxima efetividade ao direito fundamental reclamado em juízo. Assim sendo, para proteção do direito fundamental as prestações de saúde, pode o magistrado às vezes “construir” no caso concreto o provimento que melhor atenda a tutela reclamada em juízo.

Portanto, se no caso concreto a intervenção judicial se mostrar a medida processual mais adequada a normalização do hospital público em situação de irregularidade, ainda que não exista previsão normativa específica autorizando o uso da técnica nessa hipótese, pode o magistrado valer-se da medida tendo como fundamento o seu poder-dever de dar efetividade ao direito fundamental à saúde.<sup>19</sup>

O segundo fundamento normativo adequado para invocar a utilização da técnica é o direito à prestação jurisdicional adequada e efetiva previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988. O dispositivo em questão dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

---

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. Do formalismo no processo civil. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 120.

<sup>17</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Técnica processual e ... p. 171.

<sup>18</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Técnica processual e ... p. 171.

<sup>19</sup> GOUVEIA, Marcos Maselli. Direito ao Fornecimento Estatal de Medicamentos. In: GARCIA, Emerson (Coord). A efetividade dos direitos sociais. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2004, p. 232

Segundo Luiz Guilherme Marinoni, o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, ao determinar que lesão ou ameaça a direito não será excluída de apreciação do Judiciário, exige do Estado-Juiz a criação e emprego das técnicas processuais adequadas e efetivas a toda e qualquer situação de direito material impressa em determinação judicial.<sup>20</sup>

Assim sendo, pode-se concluir que é possível aos tribunais adotarem a técnica da intervenção judicial nos processos movidos contra a Administração Pública visando à regularização de estabelecimentos de saúde, ainda que sem previsão legal específica, também com arrimo no direito constitucional à tutela jurisdicional adequada e efetiva. Eduardo Talamini sustenta esse posicionamento, afirmando que “o valor constitucional que justifica a nomeação, pelo juiz, de um fiscal ou interventor é a exigência de tutela jurisdicional plena e adequada (CF, art. 5º. XXXV)”.<sup>21</sup>

O terceiro fundamento para a utilização da técnica encontra-se no art. 461, §5º do Código de Processo Civil – CPC. O dispositivo em questão outorga ao magistrado a prerrogativa de adotar outros meios executivos, que não somente aqueles tipificados pela lei processual civil, desde que sejam capazes de dar efetividade aos provimentos jurisdicionais.<sup>22</sup>

Nesse sentido, autores como Eduardo Talamini,<sup>23</sup> Luiz Guilherme Marinoni,<sup>24</sup> Sérgio Cruz Arenhart<sup>25</sup> e Kazuo Watanabe<sup>26</sup> afirmam que diante da abertura dada pelo artigo 461, §5º, do CPC – através da expressão “medidas necessárias” – quaisquer mecanismos de execução podem ser adotados pelo juiz, não somente aqueles tipificados pela lei processual civil. Portanto, também pode o tribunal, pela via do artigo 461, §5º, do CPC, instituir a intervenção judicial em desfavor das unidades de saúde em situação calamitosa.

---

<sup>20</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Curso de processo civil: processo de conhecimento. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 217.

<sup>21</sup> TALAMINI, Eduardo. Tutela relativa aos deveres de fazer e de não fazer: CPC, art. 461; CDC, art. 84. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 282.

<sup>22</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Tutela específica das obrigações de fazer e não fazer. Revista Brasileira de Direito Comparado, Rio de Janeiro, v. 20, p. 3-18, 2001. p. 15.

<sup>23</sup> TALAMINI, Eduardo. Op. Cit., p. 270-272.

<sup>24</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Controle do Poder Executivo do Juiz. Execução Civil. In: Fredie Didier Jr. (Coord.). Estudo em Homenagem ao Professor Paulo Furtado. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 232.

<sup>25</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz. Processo de Execução. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

p. 176.

<sup>26</sup> WATANABE, Kazuo. Tutela antecipatória e tutela específica das obrigações de fazer e não fazer. Porto Alegre: Ajuris, 1996. p. 187.



Finalmente, o quarto argumento jurídico para utilização da intervenção é o poder geral de cautela conferido aos juízes por força do art. 798 do CPC. Essa prerrogativa permite ao magistrado a determinação de providências provisórias que julgar adequadas quando houver fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação (art. 798 do CPC).

A doutrina e jurisprudência nacional admitem a utilização da intervenção judicial como medida acautelatória em diversas situações. Luiz Fernando C. Pereira ressalta a plena admissibilidade da utilização da intervenção judicial como modalidade de provimento de urgência no Direito Societário.<sup>27</sup> No campo jurisprudencial, a intervenção judicial cautelar é utilizada em casos que vão desde resguardar o patrimônio dos sócios em conflitos societários<sup>28</sup> até preservar o patrimônio de fundações e autarquias em razão de irregularidades na administração.<sup>29</sup>

Pelo exposto, observa-se que o poder geral de cautela conferido ao magistrado pode dar guarida à utilização da intervenção judicial nas ações visando a adequação da estrutura e funcionamento das unidades de saúde pública.

Por fim, cabe citar que alguns autores, como Eduardo Talamini, admitem expressamente a possibilidade de aplicação da intervenção judicial “para assegurar adequado tratamento a internos de presídio, hospital psiquiátrico, asilo”<sup>30</sup>, etc. Sérgio Cruz Arenhart, nessa mesma linha, exemplifica como estabelecimentos que podem sofrer intervenção os casos de “reforma de um hospital, a execução de uma obra de porte ou saneamento de contas de entidade filantrópica.”<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> PEREIRA, Luiz Fernando C. Medidas urgentes no direito societário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 205-263.

<sup>28</sup> ESTADO DO PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná. 11ª Câmara Cível. Agravo de Instrumento nº. 4125193 PR 0412519-3. Relator: Fernando Wolff Bodziak. Julgamento em 13.08.2008. Nesse mesmo sentido: ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento nº. 200000042102000001. Relator. Teresa Cristina Da Cunha Peixoto. Julgamento em 17.12.2003.; ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça De Minas Gerais. Agravo de Instrumento nº.1.0027.05.055400-8/001. Relator Pedro Bernardes. Julgamento 11.07.06.

<sup>29</sup> ESTADO DO PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná. 1ª Câmara Cível. Agravo de Instrumento nº. 85051-1. Relator Ulysses Lopes. Julgamento em 14.03.2000. Nesse mesmo sentido: ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento nº.101050619305710011. Relator Pereira da Silva. Julgamento em 20.03.2007.

<sup>30</sup> TALAMINI, Eduardo. Op. Cit., p. 277

<sup>31</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. A Intervenção Judicial e o cumprimento da tutela específica. Revista Jurídica, v. 385, Porto Alegre, p. 45-60, 2009, p. 52

### III.- A INTERVENÇÃO JUDICIAL E SUAS MODALIDADES.

A intervenção judicial<sup>32</sup> consiste na nomeação de um terceiro, na condição de auxiliar do juízo, como longa manus do Poder Judiciário, para dar atendimento, em substituição ao réu, à satisfação específica e integral do direito do autor. Constitui uma medida através da qual o juiz pode efetivamente substituir-se ao réu, para realizar, no seu lugar, as mais variadas prestações voltadas à concretização do direito reclamado judicialmente. Não obstante, a técnica também pode ser utilizada para fins meramente fiscalizatórios, com o objetivo de investigar as condutas ou observar o correto cumprimento de determinações judiciais pelo próprio réu.<sup>33</sup>

Em que pese muitas vezes o interventor judicial não possuir a qualidade de servidor público, condição essa necessária para atuação junto aos hospitais vinculados à Administração Pública<sup>34</sup>, essa dimensão pode ser superada a partir da supremacia do direito à saúde sobre qualquer outro direito, eis que relacionado ao direito à vida. Neste caso, o interventor poderá executar os atos de administração necessários para fazer valer o direito à saúde.

Outro aspecto atinente a essa dimensão é o de que as aquisições precisam passar por um processo de licitação, típico no Poder Público, e que, muitas vezes, é objeto de questionamentos judiciais que prolongam indefinidamente o processo de compra ou contratação de serviços para hospitais. No caso concreto, dependendo da situação de precariedade do hospital, é possível a contratação em regime de urgência que prescindirá do processo licitatório embora, no seu mérito, também seja regido pelos cuidados necessários para evitar a malversação dos recursos públicos, o que pressupõem um processo transparente e eficiente de contratação com menos uso de recursos públicos.

A intervenção judicial possui grande dinamicidade, permitindo que o magistrado faça adaptações da técnica a cada situação concreta, com a ampliação ou redução da extensão dos poderes conferidos ao interventor, que podem ir da simples fiscalização até a execução completa da

---

<sup>32</sup> Trata-se de técnica prevista no ordenamento jurídico nacional (v.g., Lei Antitruste – art. 102 a 111).

<sup>33</sup> PETHECHUST, Eloi; GONÇALVES, Oksandro Osdival. A intervenção judicial em execuções fiscais e o caso do Grupo Econômico CIPLA. *Civil Procedure Review*, v.5, n.1, p. 138-167, jan-abr., 2014, p. 150.

<sup>34</sup> Nesse sentido determina o inc. II, do Art. 37 da Constituição Federal “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

obrigação que recai sobre o devedor (o que a diferencia de outras formas de utilização de terceiros nos processos, taxativamente previstas em lei).<sup>35</sup>

Nos casos de estabelecimentos públicos de saúde, ao interventor podem ser conferidas funções diversas, que vão desde a fiscalização do cumprimento da ordem judicial emanada até a total administração das entidades hospitalares.

Muito embora o instrumento em questão possa assumir uma vastidão de feições, a doutrina nacional tem catalogado, apenas como norte didático, a intervenção em três espécies, definidas com base no grau de ingerência do interventor sobre a esfera jurídica do obrigado, sendo elas: (a) intervenção fiscalizatória; (b) intervenção co-gestora; e (c) intervenção substitutiva ou expropriatória.<sup>36</sup>

Na (a) intervenção fiscalizatória, espécie mais branda, o auxiliar do juízo observa de perto a gestão do hospital público ou o andamento de determinadas obrigações que recaem sobre ele. Seu papel é o de vigiar o correto cumprimento da decisão judicial, elaborando relatórios pormenorizados e os remetendo ao juízo.<sup>37</sup>

Isso permite ao magistrado uma maior aproximação com a realidade da unidade hospitalar, tomando conhecimento de fatos relevantes que irão lhe auxiliar na decisão acerca de eventuais providências a serem tomadas, seja para alcançar o cumprimento da decisão exequenda, seja para verificar o seu correto adimplemento, seja ainda para penalizar o renitente pela desobediência a ordem judicial por ele desatendida.

Nesse sentido é a doutrina de Luiz Fernando C. Pereira: "Não intervém propriamente, mas observa o cumprimento da decisão judicial, observa o regular funcionamento da sociedade quando assim a medida judicial indicar".<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> GUERRA, Marcelo Lima. Inovações na execução direta das obrigações de fazer e não fazer. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). Processo de execução e assuntos afins. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 318; TALAMINI, Eduardo. Op. Cit., p. 280-281.

<sup>36</sup> GUERRA, Marcelo Lima. Op. Cit., p. 318; PEREIRA, Luiz Fernando C. Op. Cit., p. 249-254; ARENHART, Sérgio Cruz. A tutela coletiva de interesses individuais: Para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 349-352.

<sup>37</sup> Nesse sentido POPP, Carlyle; ABDALA, Edson Vieira. Comentários à nova lei antitruste. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 1997. 164; ARENHART, Sérgio Cruz. A tutela coletiva... p. 349-352; PEREIRA, Luiz Fernando C. Op. Cit., p. 249-250.

<sup>38</sup> PEREIRA, Luiz Fernando C. Op. Cit., p. 249 - 250

Como exemplo de aplicabilidade desta modalidade de intervenção, pode-se imaginar um hospital psiquiátrico acusado de maus tratos, que tem contra si proposta uma ação civil pública de obrigação de fazer exigindo tratamento adequado aos pacientes. A intervenção fiscal seria ideal para levar ao juízo informações acerca do estado dos pacientes, das condutas empregadas por médicos e funcionários, demonstrando a cessação ou reincidência de comportamentos impróprios para com os pacientes.

A segunda modalidade – (b) intervenção co-gestora – não é tão tênue quanto a fiscalizatória, mas tampouco é das mais agressivas. Essa espécie de intervenção se encontra na linha intermediária das espécies interventivas, pois o que ocorre é a entrega somente de parte das atribuições administrativas do hospital à interventoria, que deverá desempenhá-las no intento de fazer cumprir a ordem judicial.<sup>39</sup> A administração total permanece em poder dos gestores do hospital; todavia, uma fração dela é conferida ao cogestor, em percentual que permitirá, por meio das suas ações, dar atendimento a regularização da unidade de saúde.<sup>40</sup>

Deve ser utilizada, preferencialmente, caso o magistrado imponha um rol de medidas a serem cumpridas pelo hospital e este deixar de cumprir algumas delas. Nessa hipótese caberá ao interventor cogestor a função de dar efetividade a tão somente à parcela de atividades não exercidas pela entidade.

Carlyle Popp e Edson Vieira Abdala relatam que na técnica cogestora não ocorre a “perda de poder de mandado e direção dos administradores da empresa sujeita a intervenção, mas tão somente na perda dos poderes atinentes ao objeto da intervenção”.<sup>41</sup>

A título elucidativo, pode-se pensar em um hospital que se mantém inerte às ordens judiciais para que reforme um de seus setores visando a sua adequação às exigências de saúde e segurança, tal como a cozinha ou a lavadeira. Nessa hipótese, a nomeação de um interventor cogestor para que regularize tão-somente esse espaço mostra-se suficiente ao atendimento da obrigação impingida ao hospital. A interventoria iria se centralizar apenas na readequação de um setor da unidade de saúde, não sendo necessária a total administração da instituição.

Por fim, a terceira e última modalidade representa a hipótese mais drástica, denominada (c) intervenção expropriatória ou substitutiva. Em muitos casos, irá se verificar que somente uma

---

<sup>39</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. A tutela coletiva... p. 350; PEREIRA, Luiz Fernando C. Op. Cit., p. 252-254.

<sup>40</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. A tutela coletiva... p. 350.

<sup>41</sup> POPP, Carlyle; ABDALA, Edson Vieira. Op. Cit., p. 164.

intervenção total será capaz de dar efetividade ao adimplemento de obrigação que recaia sobre o hospital. Nela o interventor irá assumir toda a administração do estabelecimento de saúde, gerindo por um período de tempo todas as suas atividades.<sup>42</sup>

Segundo Sérgio Cruz Arenhart, nessa espécie “realmente, o interventor irá substituir o administrador original da empresa. Este sairá do comando da pessoa jurídica, deixando ao interventor o papel de, por um período de tempo, gerir os negócios (todos) da sociedade”.<sup>43</sup>

Assim, será aconselhável a medida quando se verificar alta complexidade da decisão exequenda, no caso de serem inúmeras as providências a serem tomadas pela instituição de saúde.

Para aclarar a sua possibilidade de utilização, cabe citar o caso da Fundação Hospitalar de Saúde (FHISA). Nessa situação, dada as inúmeras irregularidades do hospital, que iam desde má administração financeira até a total irregularidade de setores do hospital, tal como o pronto socorro, somente a intervenção substitutiva pode reorganizar o setor financeiro e adequar os espaços físicos irregulares.

#### **IV.- A INTERVENÇÃO JUDICIAL EM HOSPITAIS PÚBLICOS PRECÁRIOS COMO MECANISMO À GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE.**

A jurisprudência, ainda que tímida, demonstra que a intervenção judicial tem se evidenciado efetiva quando decretada em desfavor de instituições públicas de saúde em situação de inadmissível precariedade.

Cabe citar, por exemplo, a intervenção judicial ocorrida na Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde “Santa Casa de Cianorte”, no Estado do Paraná. O pedido, de iniciativa do Ministério Público, deu-se em razão de o hospital, que atende uma população de cerca de 150 mil habitantes em 11 municípios, possuir uma série de irregularidades, incluindo a falta de alvará da Vigilância Sanitária. Na decisão concessiva da intervenção, foi decretado o afastamento dos médicos componentes do Conselho Diretor e nomeada interventora uma funcionária da casa que lá laborava havia mais de 16 anos. Através da interventora, o alvará junto à Vigilância Sanitária foi conseguido e foram feitas reformas no pronto socorro para adequá-lo às exigências das

---

<sup>42</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. A tutela coletiva... p. 351; TALAMINI, Eduardo. Op. Cit., p. 280-281.

<sup>43</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. A intervenção judicial ... p. 53.

autoridades sanitárias. Ao final, o Promotor que solicitou a medida chega a reconhecer o desgaste que ela traz, mas afirma a sua imprescindibilidade, ao relatar que “a intervenção é desgastante para todo mundo e arranha a imagem da instituição. Ela também traz dificuldades políticas, porque torna mais difícil obter recursos de Brasília. Apesar disso, é necessária para sanear as irregularidades encontradas”.<sup>44</sup>

Caso semelhante ocorreu no hospital psiquiátrico Colônia Rio Bonito - HCRB, no Estado do Rio de Janeiro. A instituição atendia cerca de 300 pacientes portadores de doenças mentais e estava sendo administrada com descaso e desrespeito em relação às normas de saúde pública. A partir de inquérito civil instaurado no âmbito do Ministério Público Estadual, apurou-se que no HCRB, além dos pacientes sofrerem maus tratos, também existia péssima higiene no local, com pacientes andando descalços, com cortes nos pés, forte cheiro de urina, além da presença de moscas, baratas e pássaros nas dependências da cozinha. Referência na região e atendendo vários pacientes de outros municípios, a simples ordem de fechamento do estabelecimento seria inviável. Nessa hipótese, a nomeação de interventor se mostrou imprescindível para sanar as irregularidades apontadas no hospital. O juiz da causa, ao fundamentar a determinação da interventoria, consignou que “o direito à saúde é dever fundamental e corolário do direito à valorização da vida como irradiação do princípio da dignidade humana”, e por este motivo caberia ao “Estado proporcionar os meios práticos de sua satisfação em concreto, com absoluta prioridade, atuando, em situações de grave crise médico-hospitalar, como ocorre no HCRB”.<sup>45</sup>

Um terceiro exemplo é a intervenção judicial no Hospital Regional Amparo de Maria – HRAM, em Sergipe. Os problemas no hospital tiveram início após uma sequência de más administrações, com suspeitas de fraudes, o que levou a entidade a se afundar em dívidas. Assim, foi preciso ocorrer a intervenção do Estado, sob interferência do Ministério Público, para tentar sanar os problemas, sendo nomeados dois interventores para diagnosticar e regularizar o estabelecimento. Nesse caso, além de conseguirem regularizar a instituição, os membros da comissão também conseguiram ajustar as contas mensais (operacionais e contábeis).<sup>46</sup>

Conforme se verifica, a plasticidade desse meio executivo demonstra que a técnica pode ser empregada nas mais diversas demandas envolvendo hospitais e demais estabelecimentos de

---

<sup>44</sup> ESTADO DO PARANÁ. Vara Cível de Cianorte. Ação civil pública n°. 694/2008. Ministério Público do Estado do Paraná versus FHISA - Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde e outros.

<sup>45</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1ª Vara Federal de Itaboraí. Ação civil pública n°. 201151070013702. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e outros versus Estado do Rio de Janeiro e outros.

<sup>46</sup> RIBEIRO, Mônica. TAC garantirá a regulamentação da gestão do HRAM durante Intervenção Judicial. Disponível em: < <http://www.mp.se.gov.br/NoticiaExibir.aspx?id=4899>>. Acesso em: 10 março 2012.

saúde pública, em que se busca a imposição ao estabelecimento de regularização de sua estrutura física ou organizacional, sendo uma ferramenta de efeitos extremamente positivos.

Nesse sentido, se verifica perfeitamente possível e adequado que se aplique a técnica da intervenção judicial junto às demandas nas quais no polo passivo figurem estabelecimentos de saúde pública em situação de precariedade como forma de garantir o direito fundamental à saúde.

## V.- CONCLUSÃO.

Através da pesquisa identificou-se que a técnica da intervenção judicial pode ser transplantada do Direito Comercial para as demandas envolvendo hospitais públicos com respaldo no direito fundamental à saúde, no direito à tutela jurisdicional efetiva (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 88), com base no art. 461, §5º do Código de Processo Civil - CPC ou com fundamento no poder geral de cautela conferido aos juízes por força do art. 798 do CPC.

Também se observou que a intervenção judicial possui diferentes modalidades passíveis de utilização nas demandas envolvendo hospitais, dentre elas a intervenção fiscalizatória; intervenção co-gestora; e intervenção substitutiva ou expropriatória.<sup>47</sup>

Através da análise da jurisprudência, concluiu-se que a implementação da medida no âmbito hospitalar é frutífera, tal como se observou através dos casos de intervenção judicial ocorridos na Fundação Hospitalar de Saúde (FHISA), no hospital psiquiátrico Colônia Rio Bonito e no Hospital Regional Amparo de Maria. Em todos os casos, o único remédio judicial apto a estancar as irregularidades apresentadas foi a nomeação de um interventor judicial para, em substituição aos seus administradores, praticar as ações necessárias a reestruturação, em alguma medida, do funcionamento ou da organização interna da entidade.

O que importa, de toda sorte, é notar que a intervenção judicial possui frutífera aplicação em hospitais e estabelecimentos congêneres de saúde. Constitui ela importante mecanismo judicial, que deve ser utilizada em demandas judiciais envolvendo hospitais públicos que apresentem situação de inadmissível precariedade, mostrando-se extremamente efetiva na adequação da estrutura e funcionamentos desses estabelecimentos.

---

<sup>47</sup> GUERRA, Marcelo Lima. Op. Cit., p. 318; PEREIRA, Luiz Fernando C. Op. Cit., p. 249-254; ARENHART, Sérgio Cruz. A tutela coletiva... p. 349-352.

## VI.- REFERENCIAS.

Alexy, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. 2. Ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

ARENHART, Sérgio Cruz. A Intervenção Judicial e o cumprimento da tutela específica. **Revista Juridica**, v. 385, Porto Alegre, p. 45-60, 2009.

ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**: Para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

Brasil. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp. n. 1.136.549/RS. Rel. Min. Humberto Martins. Julgamento em 08.06.2010.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A eficácia dos direitos fundamentais sociais**. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental (Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo). Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento n°. 200000042102000001. Relator. Teresa Cristina Da Cunha Peixoto. Julgamento em 17.12.2003.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça De Minas Gerais. Agravo de Instrumento n°.1.0027.05.055400-8/001. Relator Pedro Bernardes. Julgamento 11.07.06.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento n°.101050619305710011. Relator Pereira da Silva. Julgamento em 20.03.2007.

ESTADO DO PARANÁ. Vara Cível de Cianorte. Ação civil pública n°. 694/2008. Ministério Público do Estado do Paraná versus FHISA - Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde e outros.

ESTADO DO PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná. 11ª Câmara Cível. Agravo de Instrumento n°. 4125193 PR 0412519-3. Relator: Fernando Wolff Bodziak. Julgamento em 13.08.2008.



ESTADO DO PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná. 1ª Câmara Cível. Agravo de Instrumento nº. 85051-1. Relator Ulysses Lopes. Julgamento em 14.03.2000.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1ª Vara Federal de Itaboraí. Ação civil pública nº. 201151070013702. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e outros versus Estado do Rio de Janeiro e outros.

GOUVEIA, Marcos Maselli. **Direito ao Fornecimento Estatal de Medicamentos**. In: GARCIA, Emerson (Coord). A efetividade dos direitos sociais. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2004.

GUERRA, Marcelo Lima. Inovações na execução direta das obrigações de fazer e não fazer. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). **Processo de execução e assuntos afins**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, jun./dez. 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. Controle do Poder Executivo do Juiz. Execução Civil. In: Fredie Didier Jr. (Coord.). **Estudo em Homenagem ao Professor Paulo Furtado**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de processo civil: processo de conhecimento**. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz. **Processo de Execução**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. **Do formalismo no processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

PEREIRA, Luiz Fernando C. **Medidas urgentes no direito societário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PETHECHUST, Eloi; GONÇALVES, Oksandro Osdival. A intervenção judicial em execuções fiscais e o caso do Grupo Econômico CIPLA. **Civil Procedure Review**, v.5, n.1, p. 138-167, jan-abr., 2014, p. 150.

PIVETTA, Saulo Lindorfer. **Direito Fundamental à saúde: Regime jurídico, políticas públicas e controle judicial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

POPP, Carlyle; ABDALA, Edson Vieira. **Comentários à nova lei antitruste**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 1997.

RIBEIRO, Mônica. **TAC garantirá a regulamentação da gestão do HRAM durante Intervenção Judicial**. Disponível em:

< <http://www.mp.se.gov.br/NoticiaExibir.aspx?id=4899>>. Acesso em: 10 março 2012.

TALAMINI, Eduardo. **Tutela relativa aos deveres de fazer e de não fazer: CPC, art. 461; CDC, art. 84**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Tutela específica das obrigações de fazer e não fazer. **Revista Brasileira de Direito Comparado**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 3-18, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório Sistêmico de Fiscalização da Saúde – FISCASAÚDE**. Disponível em:

<[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/032.624-2013-1%20Fisc%20Saude.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/032.624-2013-1%20Fisc%20Saude.pdf)>. Acesso em: 26/09/2014.

WATANABE, Kazuo. **Tutela antecipatória e tutela específica das obrigações de fazer e não fazer**. Porto Alegre: Ajuris, 1996.