



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO  
NÚCLEO ESPECIALIZADO (PRU1R/CORESA/NUESP)

---

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO

**NÚMERO: 1000301-04.2023.4.06.3820**

**AGRAVANTE(S): UNIÃO**

**AGRAVADO(S): JOAO CARLOS EUSTAQUIO E OUTROS**

**UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público, representado(a) pelo membro da Advocacia-Geral da União infra assinado(a), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, interpor

**AGRAVO DE INSTRUMENTO**

com fundamento nos arts. 1.015 e seguintes do CPC/2015, diante de decisão abaixo citada, pedindo que lhe seja conferido **EFEITO SUSPENSIVO**.

Na hipótese de não ser exercitado o competente **juízo de retratação** previsto no art. 1.018, § 1º, do CPC/2015, requer o processamento do presente recurso na forma da lei, e final provimento.

Nos termos do art. 1.017, §5º, do CPC/2015, a União informa que o **processo de origem é eletrônico**, motivo pelo qual não há que se falar em juntada das peças obrigatórias descritas nos incisos I e II do mesmo artigo.

**Em atendimento ao disposto no art. 1.016, IV, do Código de Processo Civil, informa que a Agravante é representada judicialmente, perante esse Tribunal, pelo Sr. Procurador-Regional da União na 1ª Região com endereço já conhecido dessa Justiça**

**Informa, ainda, que o agravado é representado por Dr. Diogo Magno Lopes Malaquias de Araújo, solteiro, advogado inscrito sob a OAB n.º 213.515, com escritório profissional localizado na Rua Presidente Kennedy, n.º 25, sala 14, bairro Centro, no Município de Contagem/MG- CEP 32017-240.**

Em cumprimento ao disposto no art. 1.016, IV, do CPC/2015, a União informa que os dados dos advogados das partes contam na autuação do presente agravo no PJE.

Pede deferimento.

Brasília, 01 de maio de 2023.

ASSINADO ELETRONICAMENTE  
SANDRA CRISTINA SATIE SAITO  
Advogada da União  
Matrícula SIAPE 1507394

# EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª/6ª REGIÃO

## COLEND A TURMA

### EXMO(A). SR(A). DR(A). DESEMBARGADOR(A) RELATOR(A)

#### 1. SÍNTESE DA DEMANDA

A parte autora ajuizou a presente ação em face da UNIÃO e OUTROS, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, objetivando provimento judicial que os obrigue ao custeio de **medicamento/procedimento** para tratamento da enfermidade que a acomete.

Agora, foi determinado o bloqueio de verbas públicas pelo SISBAJUD, nos seguintes termos:

(...)

II - Pelos fundamentos já lançados na decisão de fls. 108/135 (ID nº 1347569879), defiro o pedido de fls. 282/284 (ID nº 1355850877), reiterado a fls. 286/288 (ID nº 1361245881), autorizando o bloqueio de valores depositados em contas dos réus, como requerido pelo autor, uma vez que relata o demandante o descumprimento do provimento liminar que lhe assegura o acesso gratuito ao medicamento nintedanibe 150 mg (Ofev), para tratamento de fibrose pulmonar idiopática que o acomete. Deverá ser constrita a importância de R\$51.375,00, suficiente à aquisição da medicação que será utilizada pelo autor nos próximos três meses de tratamento (fls. 64 - ID nº 1333326386, pág. 4), de acordo com o orçamento de menor valor apresentado a fls. 87 (ID nº 1333328888, pág. 4).

Esta decisão está a merecer reforma imediata por parte deste e. Tribunal, posto que **subverte a ordem jurídica**, além de estar carregada com elevado potencial de lesão à ordem administrativa e financeira da recorrente, como se demonstrará, devendo ser seus efeitos suspensos.

(...)

[sem destaque em cor no original]

#### 2. TEMPESTIVIDADE

A União foi intimada da decisão recorrida/agravada por meio eletrônico (PJE), sendo o ato registrado em 01-05-2023. Assim, **restou fielmente observado o prazo recursal de 30 (trinta) dias úteis**.

Destarte, patente a tempestividade da presente interposição recursal, na forma do disposto nos artigos 183, 231, V, e 1.003, §5º, do Código de Processo Civil/2015.

#### 3. PRELIMINAR

##### 3.1 Cabimento do agravo de instrumento - Risco de dano grave e de difícil reparação - Probabilidade de provimento - Concessão do efeito suspensivo

De acordo com o CPC/2015, caberá agravo de instrumento contra as decisões que versarem sobre tutela provisória (art. 1.015, I), o que é o caso dos autos, vez que a **decisão ora agravada trata sobre o cumprimento da tutela provisória** antes deferida.

Restando evidente o cabimento do recurso, cumpre destacar que no presente caso **há risco de dano grave e de difícil ou impossível reparação em face da União**, tendo em vista o simples fato de tratar-se do bloqueio de verbas federais, que deveriam ser destinadas a ações e serviços públicos, inclusive de saúde, mas que acabam "vinculadas" a contas judiciais, em prejuízo à coletividade.

Assim, restando caracterizados os riscos iminentes de dano grave e de difícil ou impossível reparação, **torna-se necessária a atribuição de efeito suspensivo ao presente agravo**, nos termos do art. 995, parágrafo único, c/c art. 1019, inciso I, do CPC/2015.

#### 4. RAZÕES PARA REFORMA DA DECISÃO RECORRIDA

##### 4.1 Breve contextualização do impacto da judicialização da saúde no orçamento público da saúde e na isonomia

Inicialmente, é importante registrar que, conforme dados divulgados em audiência pública

no início de 2018, somente no ano de 2017, a União gastou **mais de R\$1 BILHÃO DE REAIS** com o cumprimento de demandas judiciais na área de saúde, sendo **94% desse valor voltado para aquisição de fármacos não padronizados na política pública do SUS, atendendo tão-somente cerca de 1.300 pacientes.**

No entanto, neste primeiro momento, tais informações tem a finalidade de destacar as seguintes situações:

- o o vultoso montante gasto a cada ano com a judicialização da saúde (que nos últimos 2 anos atingiu a **casa do bilhão somente pela União**), bem como o fato dele ser majoritariamente destinado a adquirir fármacos não padronizados na política pública, **já causa graves danos à execução das políticas públicas previamente priorizadas a cargo do Ministério da Saúde, porquanto gera a necessidade de realocação de recursos previamente alocados conforme as regras de direito orçamentário;**
- o o fato de apenas 1.300 pacientes serem beneficiados com a quase totalidade de vultoso montante anual evidencia que, a cada ano, tal **realocação dos recursos se dá em prejuízo de programas já existentes e que beneficiariam uma quantidade de pessoas muito maior.**

Ocorre que, respeitando-se, ao menos, o princípio da unidade da tesouraria, com a despesa decorrente de decisão judicial obedecendo a procedimentos administrativos mínimos aplicáveis à execução orçamentária, a saída de tal valor do caixa da União é adequadamente documentada, permitindo que o Ministério da Saúde possa, minimamente, reorganizar seus projetos com os recursos que restam disponíveis.

#### **4.2 Princípio da unidade da tesouraria. Correlação com os princípios da legalidade e da segurança orçamentárias, da impenhorabilidade dos recursos públicos, da continuidade dos serviços públicos e da gestão fiscal planejada e responsável. Supremacia do interesse público sobre o particular e separação dos poderes**

Acerca do **princípio da unidade da tesouraria**, cabe destacar que ele norteou a ideia da adequada gestão financeira e orçamentária mesmo antes da CF/1988, encontrando previsão no art. 56 da Lei nº 4.320/1964, no art. 92 do Decreto-Lei nº 200/1967 e no art. 1º do Decreto nº 93.872/1986. Com a edição da CF/1988, referido princípio alçou *status* constitucional:

*Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.*

*(...)*

*§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.*

A preocupação com o **equilíbrio orçamentário** também foi consignada no texto constitucional (**princípios da segurança e da legalidade orçamentárias**):

*Art. 167. São vedados:*

*(...)*

*II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*

*(...)*

*VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;*

Por fim, tem-se que a CF/1988, com a finalidade de proteger o interesse e o patrimônio público, prescreveu em seu art. 100 um sistema diferenciado para a execução contra a Fazenda Pública, através da imposição do **regime de precatórios (ou de requisição de pequeno valor)**, em decorrência da impenhorabilidade dos bens públicos. Tal previsão constitucional relaciona-se diretamente ao **princípio da continuidade do serviço público**, buscando evitar que as receitas estatais sejam desordenadamente atingidas por decisões judiciais, **o que inviabilizaria a gestão administrativa, o cumprimento da programação orçamentária e a efetiva implementação e prestação das políticas públicas previstas pelo governo.**

Acompanhando a linha constitucional, foram editados regramentos legais, cabendo destacar, dentre outros, aqueles editados dos anos 2000, quando se criou uma grande consciência sobre a importância de uma **gestão fiscal planejada e responsável**:

1. Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal;
2. Lei nº 10.180/2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

**Neste contexto, a legítima preocupação da legislação constitucional e infraconstitucional com a execução orçamentária planejada e responsável decorre de um simples fato: dela depende a execução de TODAS as políticas públicas do Estado.**

Assim, afastar o princípio da unidade da tesouraria com base em previsões genéricas da legislação que autorizam o sequestro/bloqueio de valores é simplesmente desconsiderar que todo o regramento diferenciado que possui a Fazenda Pública para vários aspectos de sua atuação tem razões de ser em princípio básico de Direito Administrativo: **Supremacia do Interesse Público**.

Convém explicitar que o princípio da supremacia do interesse público confere à Fazenda Pública as prerrogativas necessárias ao bom exercício de seu papel, o que não pode, jamais, ser catalogado como privilégio ou subterfúgio (para usar termo da decisão agravada). Isso porque o termo “prerrogativa”, de forma genérica, significa determinada garantia ou direito conferido de forma especial a algum ente ou função, visando resguardar interesses públicos. Tal finalidade é o que distingue prerrogativas de meros privilégios, que são simplesmente vantagens não respaldadas na defesa da coisa pública.

O mesmo raciocínio dos dois parágrafos anteriores se aplica também ao que se refere à suposta quebra de isonomia entre a satisfação de créditos quando a União é credora e quando é devedora. A CF/1988 e a legislação, inclusive o CPC/2015, preveem regramentos totalmente diversos para a execução contra a Fazenda Pública, por razões de interesse público já expostas, não havendo de se falar em qualquer isonomia a ser recuperada neste ponto.

Nesse sentido, recentes **precedentes da Corte Constitucional dão indicativos de que a solução acertadamente encontrada não é passar a bloquear valores da União, mas sim reputar inconstitucional o bloqueio de verbas públicas de quaisquer entes, salvo expressas exceções da própria CF/1988, porquanto o orçamento público é afetado à execução de políticas públicas.**

No julgamento de mérito da **ADPF nº 387**, em **março/2017**, o STF cassou decisões do TRT da 22ª Região que resultaram no bloqueio, penhora e liberação de valores da conta única estadual para o pagamento de verbas trabalhistas, tendo em vista a flagrante violação ao regime dos precatórios e ausência de autorização constitucional para o sequestro das verbas estatais, conforme se observa do voto do Ministro Relator Gilmar Mendes:

*Ressalto, ademais, que o regime constitucional dos precatórios (art. 100, CF) é igualmente ofendido pelas decisões que são objeto desta arguição de descumprimento de preceito fundamental. Esse regime também é considerado um preceito fundamental, uma vez que é o mecanismo de racionalização dos pagamentos das obrigações estatais oriundos de sentenças judiciais, ao mesmo tempo em que permite a continuidade da prestação de serviços públicos e, conseqüentemente, a efetivação dos próprios direitos fundamentais.*

*(...)*

*No texto constitucional, há apenas duas hipóteses restritas em que se admite o sequestro de verbas públicas. É o caso do art. 100, § 6º, da Constituição Federal, com redação dada pela EC 62/2009; e do art. 78, § 4º, do ADCT, incluído pela EC 30/2000. Esses dispositivos permitem o sequestro nas hipóteses de preterimento do direito de precedência no pagamento dos precatórios e de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do débito. (ADPF 387, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 24-10-2017 PUBLIC 25-10-2017) (g.n.)*

O Ministro Alexandre de Moraes, na referida ADPF nº 387, também se manifestou expressamente pela impossibilidade de ampliação das hipóteses constitucionais de sequestro de valores públicos, conforme se observa de trecho de seu voto:

*O texto constitucional permite o sequestro de verbas públicas por decisão judicial em hipóteses que envolvem o pagamento de dívidas do Poder Público mediante o sistema de precatórios, conforme o art. 100, § 6º, CF, ao tratar da possibilidade de sequestro de verbas em caso de preterição da ordem de pagamento ou da ausência de alocação orçamentária suficiente para a satisfação do crédito inscrito. Conforme apreciado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da já mencionada ADI 1662, é inconstitucional a ampliação dessas hipóteses constitucionais de sequestro. (ADPF 387, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 24-10-2017 PUBLIC 25-10-2017) (g.n.)*

Já no julgamento da Medida Cautelar da **ADPF nº 437**, também em março/2017, ajuizada pelo Governador do Estado do Ceará, a Ministra Rosa Weber, ao deferir liminar suspendendo as decisões que haviam implicado bloqueio e penhora de valores em contas públicas de titularidade do Estado do Ceará, ressalta na fundamentação argumentos deduzidos pela Advocacia-Geral da União, no sentido de tais ordens providências contrariam o equilíbrio orçamentário e a separação de poderes:

*Como observou o Advogado-Geral da União, “as determinações judiciais de bloqueio e penhora de verbas públicas alteram a destinação orçamentária de recursos públicos, remanejando-os de uma categoria de programação para outra, sem prévia autorização*

*legislativa". Tais constrições, pelo menos aparentemente, são dificilmente conciliáveis com as vedações contidas no art. 167, VI e X, da Constituição da República, in verbis: "Art. 167. São vedados: (...) VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; (...) X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)" Exemplo significativo é a ordem de arresto de valores totalizando R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais), em conta titularizada pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará, para satisfazer execuções de débitos trabalhistas da EMATERCE, no que se assemelha a uma assunção da competência para determinar as prioridades na alocação dos recursos públicos, à revelia das dotações orçamentárias, além de traduzir remanejamento de recursos entre diferentes categorias de programação. A aparente usurpação de competências constitucionais reservadas ao Poder Executivo (exercer a direção da Administração) e ao Poder Legislativo (autorizar a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro), sugere configurada, na hipótese, provável lesão aos arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Carta Política. (ADPF 437 MC, Relator(a): Min. ROSA WEBER, julgado em 17/03/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-057 DIVULG 23/03/2017 PUBLIC 24/03/2017) (g.n.)*

Vê-se, ainda, que a Ministra Rosa Weber prossegue em sua decisão destacando os argumentos apresentados pela Procuradoria-Geral da República, que também são pelo deferimento da liminar suspendendo os bloqueios, considerando os preceitos de legalidade orçamentária e de separação de poderes:

*Nessa mesma linha, ressaltou o Procurador-Geral da República, no parecer, que "se não é permitido ao Executivo movimentar recursos de uma programação orçamentária para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, **tampouco é dado ao Judiciário fazê-lo, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade orçamentária** - o que significa, em última análise, lesão às opções de gasto público realizadas pelo povo, por meio de seus representantes nos Poderes Legislativo e Executivo". Não se nega que passível de tutela jurisdicional a realização de políticas públicas, em especial para atender mandamentos constitucionais e assegurar direitos fundamentais. No entanto, a subtração das competências dos Poderes Executivo e Legislativo na execução das despesas sugere haver indevida interferência do Poder Judiciário na administração do orçamento e na definição das prioridades na execução de políticas públicas, em conflito com o disposto nos arts. 2º e 84, II, da Carta Política, o que suscita preocupações também sob o prisma da harmonia entre os poderes. Além de comprometer a autonomia administrativa do Estado, por retirar do Chefe do Poder executivo os meios essenciais à alocação de recursos financeiros, a proliferação de decisões judiciais determinando constrições imediatas, em desconformidade com o cronograma de desembolso orçamentário, parece colocar alguns credores em situação mais vantajosa do que outros em igual situação fática e jurídica, quebrando a isonomia. Nessas condições, o juízo positivo que faço quanto à presença do fumus boni juris tem, ainda, respaldo em decisões monocráticas desta Casa. (ADPF 437 MC, Relator(a): Min. ROSA WEBER, julgado em 17/03/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-057 DIVULG 23/03/2017 PUBLIC 24/03/2017) (g.n.)*

Importante registrar, ainda, que tramita no STF a Proposta de Súmula Vinculante nº 127, que sugere aprovação de enunciado com o seguinte teor:

***"É inconstitucional o sequestro de verbas públicas quando realizado fora das hipóteses previstas na Constituição".***

Patente, portanto, que os recentes precedentes do STF demonstram claramente seu entendimento de pleno respeito aos preceitos de ordem orçamentária, reconhecendo que deles dependem a fiel execução das políticas públicas priorizadas pelos entes federados.

Outrossim, é de conhecimento do presente juízo que a decisão liminar na ACP nº 1005334-85.2018.4.01.3400, a qual trouxe inúmeras determinações a fim de que a União imlemente um sistema que possibilite o bloqueio de suas verbas públicas, encontra-se suspensa por decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região na Suspensão de Segurança nº 1016719-45.2018.4.01.0000.

Neste contexto, resguardar o orçamento público, diligenciando para que o cumprimento das decisões judiciais se sujeite ao trâmite administrativo adequado para documentação da despesa, em nada configura resistência injustificada ao cumprimento das decisões ou, tampouco, ato atentatório da dignidade da justiça.

Não se nega que o procedimento administrativo de cumprimento das decisões por parte da União (Ministério da Saúde) mereça ser aperfeiçoado, mas é importante registrar que várias medidas já têm sido tomadas, sobretudo desde o ano de 2017. No entanto, considerando que não existe jurisprudência alguma ou qualquer previsão constitucional ou legal que indique ser a dignidade da justiça um valor mais elevado que os valores constitucionais invocados pelos precedentes acima citados

(legalidade e segurança orçamentárias e separação de poderes), é primordial que a decisão proferida seja reformada, porquanto se ao Poder Judiciário é dado “excepcionalmente” interferir em políticas públicas, nada mais elementar que tal intervenção observe um dos preceitos básicos da execução de políticas públicas: as regras orçamentárias e, dentre elas, a unidade da tesouraria.

Ainda tendo em vista os precedentes do STF citados, urge consignar que seus fundamentos coincidem com os que foram expostos até então na presente peça recursal e são de ordem eminentemente constitucional, motivo pelo qual não foram abordados pelo julgamento realizado pelo STJ no âmbito do RESP nº 1.069.810/RS.

**Patente, portanto, a ilegalidade do bloqueio determinado na decisão ora vergastada.**

#### **4.3 Impossibilidade de constrição de verba de outros órgãos públicos**

Em se tratando de fornecimento de medicamento, o bloqueio de verbas públicas só poderia ser feito, em tese, sobre valores originariamente destinados à saúde, não podendo atingir recursos de outros órgãos públicos **que possuem destinação diversa do Fundo Nacional de Saúde.**

A jurisprudência pacificada no âmbito do Pretório Excelso afirma a sujeição de todos os créditos existentes perante a Fazenda Pública ao regime de precatório fixado pelo artigo 100 da Constituição Federal. Respalda essa orientação, ademais da letra expressa do dispositivo constitucional, a incidência plena dos princípios da igualdade e impessoalidade, não se permitindo priorizar certos pagamentos em detrimento de outros, pois todos devem cumprir a ordem cronológica de inclusão no orçamento.

Tal questão, diga-se, já foi objeto de decisão específica desse e. TRF4, no AG 5022934-19.2017.404.0000:

DECISÃO: Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão que, em cumprimento de sentença proferida em ação de medicamento, determinou o bloqueio de valores em contas públicas (Evento 228), nos seguintes termos:

1. Indefero o pedido de prorrogação de prazo requerido pela União no evento 224. 2. O procedimento cirúrgico foi orçado em R\$ 113.650,00 (evento 182). O Estado de Santa Catarina e o Município de Nova Erechim já efetivaram os depósitos correspondentes a 2/3 do valor (eventos 196 e 215). Determino o bloqueio, via sistema BACENJUD ao montante de R\$ 37.883,33 (trinta e sete mil, oitocentos e oitenta e três reais e trinta e três centavos). 3. O valor deverá ser buscado em contas: 3.1. da União Federal (CNPJ 26.994.558/0001-23); 3.2. do Fundo Nacional da Saúde - FNS (CNPJ 00.530.493/0001-71); 3.3. Conta Única do Tesouro Nacional - CNPJ 00.038.166/0001-05; 3.4. . Ministério da Saúde - CNPJ 00.394.544/0127-87; 3.5. Ministério da Justiça - CNPJ 00.394.494/0040-42; 3.6. Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal - CNPJ 00.394.460/0058-87. 4. Havendo bloqueio além do valor determinado, proceda-se à liberação dos excessos. 5. O Valor bloqueado, limitado ao valor do item 2 deverá ser transferido para conta vinculada a este Juízo. 6. Comprovada a transferência, requirite-se à CEF a transferência dos valores constantes nas três contas vinculadas, para a conta do Hospital, a ser indicado pelo autor.

A agravante requer a atribuição do efeito suspensivo, alegando, em resumo, o descabimento da determinação de bloqueio de valores como medida coercitiva para impor o cumprimento da tutela antecipada, bem como o flagrante prejuízo, tendo em vista que o bloqueio recaiu sobre contas bancárias cujos valores têm destinação diversa do objeto da lide originária, em afronta à sistemática da questão da destinação e contabilidade das verbas orçamentárias da União.

É o relatório. Passo a decidir.

Inicialmente, verifico a tempestividade do recurso, tendo em vista que a União só foi intimada da decisão que ora se ataca no Evento 235. No caso concreto, tratando-se de cumprimento de sentença, cabível o processamento via agravo de instrumento, nos termos do parágrafo único do art. 1.015, do CPC/15. A presente situação já foi enfrentada em outras oportunidades, em casos idênticos, de modo que esta Corte é uníssona quanto à orientação jurisprudencial. Quanto à alegação de impossibilidade de determinação judicial de bloqueio de verbas públicas para cumprimento da tutela, não assiste razão à agravante. Cabe referir que esta Corte entende pelo cabimento desse bloqueio como medida extrema, não sendo recomendável, todavia, a utilização de tal medida sem oportunizar, por exemplo, o cumprimento da ordem em prazo razoável. Nesse sentido:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO, PROCESSUAL CIVIL. TRANSFERÊNCIA EM UTI MÓVEL. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES DA FEDERAÇÃO. BLOQUEIO DE VALORES. IMPOSSIBILIDADE. 1. Nos termos do art. 196 da Constituição Federal, a saúde é direito de todos e dever do Estado. 2. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, são solidariamente responsáveis pela prestação do serviço de saúde à população, máxime porque o financiamento do sistema único de saúde se dá com recursos do orçamento da seguridade social e desses entes. 3. Correta a decisão que determinou o fornecimento do tratamento postulado mediante transferência em UTI móvel, para centro de referência habilitado à realização desse procedimento. 4. Descabe a determinação de

bloqueio de valores, uma vez que não se pode presumir o descumprimento da determinação judicial. (TRF4, AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5019050-55.2012.404.0000, 4ª TURMA, Des. Federal LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 30/01/2013)(grifei)

Tendo em vista que o prazo para cumprimento da tutela de urgência, que por sinal é bem peculiar, tendo em vista que determinou a realização do procedimento cirúrgico em 60 dias após o trânsito em julgado, ocorrido em 07-10-2016, já se expirou há muito, reputo cabível o bloqueio de verbas como medida coercitiva, uma vez que se evidencia a reiteração da mora.

Quanto ao bloqueio de valores conforme procedido, contudo, há que se ponderar acerca da situação que se apresenta. Para isso convém que se analise a questão dos valores depositados para cumprimento da tutela em ações judiciais que pleiteiam serviços de saúde. Veja-se que, em ações de prestação de serviço de saúde a praxe é que se possa remanejar os valores depositados a fim de cumprir a tutela, tendo em vista a urgência da medida, cuja efetivação esbarra, muitas vezes, na impossibilidade do cumprimento imediato em virtude dos trâmites administrativos. Ou seja, parte do valor depositado pela União para cumprimento da tutela em determinado processo de medicamento é transferido para possibilitar o início do tratamento de urgência em outro processo, sem que represente prejuízo ao tratamento do processo de origem, valor que será devolvido assim que for cumprida a tutela no segundo processo. Em casos de encerramento do tratamento no curso do processo ou até mesmo óbito da parte postulante, a totalidade dos valores, oriundos do Fundo Nacional de Saúde, podem ser remanejados a fim de oportunizar a prestação jurisdicional célere e eficaz. Frise-se que tal medida só deve ser permitida em casos onde a verossimilhança e o periculum in mora forem evidentes, sob risco de desequilíbrio total pela impossibilidade de retorno do valor ao processo de origem, como nos casos de improcedência do pedido, onde a jurisprudência aponta para a desnecessidade de devolução dos valores adiantados em função da tutela antecipada, ou mesmo em casos de óbito, quando a ação é extinta sem resolução do mérito, desautorizando qualquer medida atinente ao cumprimento da tutela, já desnecessária nesses autos, o que inviabiliza o retorno de qualquer valor ao processo anterior, porque inexistentes. Ainda assim, como bem salientado pela agravante, nesses casos os valores seriam oriundos do próprio Ministério da Saúde, verbas específicas pertencentes ao Fundo Nacional de Saúde para o cumprimento de decisões judiciais. Não é o caso dos autos originários. **Nesse caso, assiste razão à União/agravante ao alegar a impossibilidade de bloqueio de valores em contas cujos valores têm destinação orçamentária diversa da dos valores pertencentes ao Fundo Nacional de Saúde para o cumprimento de decisões judiciais, sendo temerário e inconcebível determinar-se que tais valores permaneçam transitando entre as diversas ações de medicamento que aguardam cumprimento da tutela. A meu ver eventuais argumentos de economia processual e proteção à saúde não se podem sobrepor à vedação constitucional de transferência, sem previsão legal, de recursos orçamentários entre órgãos. No caso em tela, verifiquei que houve o bloqueio de parte do numerário necessário para a cirurgia em conta do Ministério da Saúde (CNPJ 00.394.544/0127-87), mas, embora não se tenha bloqueado valores nas demais contas apontadas, verifica-se que parte delas não se destinam ao custeio da saúde, como é o caso da União Federal (CNPJ 26.994.558/0001-23), Conta Única do Tesouro Nacional (CNPJ 00.038.166/0001-05), do Ministério da Justiça (CNPJ 00.394.494/0040-42) e do Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal (CNPJ 00.394.460/0058-87), de forma que, conforme fundamentado, resta evidente o descabimento de destinação diversa dos numerários eventualmente depositados nessas contas. Tenho por evidenciado, portanto, o risco da manutenção integral da medida determinada pelo magistrado a quo, nos termos em que proferido, sendo inegável o prejuízo ao controle administrativo e orçamentário dos órgãos públicos federais envolvidos.** Nesse sentido a orientação desta Corte:

ADMINISTRATIVO. MEDICAMENTO. TUTELA. REMANEJAMENTO DE VALORES DEPOSITADOS ENTRE PROCESSOS JUDICIAIS SEM SEMELHANÇA. VALORES ESTRANHOS DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. IMPOSSIBILIDADE. 1. Em ações que objetivam a dispensação de medicamentos, a fim de possibilitar o início do tratamento de urgência em determinado processo, é possível o remanejamento, entre processos semelhantes, de valores depositados para o cumprimento da tutela, desde que oriundos do Fundo Nacional de Saúde, desde que o remanejamento não represente prejuízo ao tratamento que está em curso. 2. Se o cumprimento da tutela se deu em virtude de sequestro de valores em contas públicas diversas, quando vier aos autos o valor oriundo do Fundo Nacional de Saúde, o montante seqüestrado deve ser integralmente restituído ao órgão de origem, uma vez que possui destinação orçamentária diversa. Apenas o montante do Fundo Nacional de Saúde é que poderá ser remanejado entre as ações judiciais de saúde. (TRF4, AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5034732-45.2015.404.0000, 4ª TURMA, Des. Federal LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 06/11/2015)

**Ante o exposto, defiro em parte o pedido de atribuição de efeito suspensivo, apenas para afastar a determinação de bloqueio dos valores nas contas da União, do Tesouro Nacional, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda uma vez que possuem destinação diversa do Fundo Nacional de Saúde. Intimem-se com urgência. A parte agravada, inclusive, para os fins do disposto no art. 1.019, II do novo CPC.”** (TRF4, AG 5022934-19.2017.404.0000, QUARTA TURMA, Relator LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, juntado aos autos em 15/05/2017)

De igual forma, eis o teor da recente decisão proferida no **AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5004371-40.2018.4.04.0000/RS, em 03/02/2018:**

Nesse caso, assiste razão à União/agravante ao alegar a impossibilidade de bloqueio de valores em contas cujos valores têm destinação orçamentária diversa da dos valores pertencentes ao Fundo Nacional de Saúde para o cumprimento de decisões judiciais, sendo temerário e inconcebível determinar-se que tais valores permaneçam transitando entre as diversas ações de medicamento que aguardam cumprimento da tutela.

Tenho por evidenciado, portanto, o risco da manutenção integral da medida determinada pelo magistrado a quo, nos termos em que proferido, sendo inegável o prejuízo ao controle administrativo e orçamentário dos órgãos públicos federais envolvidos.

Para a efetivação da tutela de urgência em ações de prestação de serviço de saúde, descabido o sequestro de valores em contas públicas cujos valores não são oriundos do Fundo Nacional de Saúde, uma vez que possuem destinação orçamentária diversa do objeto da lide.

Nesse sentido, precedente:

**ADMINISTRATIVO. MEDICAMENTO. TUTELA. REMANEJAMENTO DE VALORES DEPOSITADOS ENTRE PROCESSOS JUDICIAIS SEM SEMELHANÇA. VALORES ESTRANHOS DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. IMPOSSIBILIDADE.**

1. Em ações que objetivam a dispensação de medicamentos, a fim de possibilitar o início do tratamento de urgência em determinado processo, é possível o remanejamento, entre processos semelhantes, de valores depositados para o cumprimento da tutela, desde que oriundos do Fundo Nacional de Saúde, desde que o remanejamento não represente prejuízo ao tratamento que está em curso. 2. Se o cumprimento da tutela se deu em virtude de sequestro de valores em contas públicas diversas, quando vier aos autos o valor oriundo do Fundo Nacional de Saúde, o montante seqüestrado deve ser integralmente restituído ao órgão de origem, uma vez que possui destinação orçamentária diversa. Apenas o montante do Fundo Nacional de Saúde é que poderá ser remanejado entre as ações judiciais de saúde. (TRF4, AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5034732-45.2015.404.0000, 4ª TURMA, Des. Federal LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 06/11/2015)

**ADMINISTRATIVO. SAÚDE. TUTELA DE URGÊNCIA. DESCUMPRIMENTO. BLOQUEIO DE VALORES. VALORES ESTRANHOS AO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. IMPOSSIBILIDADE.**

1. Nas ações de prestação de serviço de saúde é possível a determinação de bloqueio de valores quando evidenciado o descumprimento da ordem judicial, descabendo essa medida quando o descumprimento é apenas presumido.

2. Para a efetivação da tutela de urgência em ações de prestação de serviço de saúde, descabido o sequestro de valores em contas públicas cujos valores não são oriundos do Fundo Nacional de Saúde, uma vez que possuem destinação orçamentária diversa do objeto da lide. Apenas o montante do Fundo Nacional de Saúde é que poderá ser manejado nas ações judiciais de saúde. (TF4R, AI nº 50229341920174040000, Quarta Turma, Relator Juiz FEderal Loraci Flores de Lima, j. 17/08/2017)

**Desse modo, assiste razão à agravante no ponto para o fim de afastar a determinação de bloqueio dos valores nas contas da União que possuem destinação diversa do Fundo Nacional de Saúde."**

(AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5004371-40.2018.4.04.0000/RS , decisão proferida em 03/02/2018)

Com efeito, entendeu o STF, na ADPF 387, de 23.03.2017, que *"o bloqueio indiscriminado de provisões, além de desvirtuar o propósito do legislador estadual e violar os princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário, constitui ainda interferência indevida em desacordo com os princípios da independência e harmonia entre os poderes"*.

Assim, a decisão impugnada acabou por ferir os arts. 2º e 167, VI, da Constituição Federal, os quais assim determinam:

Art. 2º. São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 167. São vedados:

(...)

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

Outrossim, os poderes conferidos ao Juiz pelos arts. 497 e 498 do CPC não são uma autorização para que o Magistrado ofenda as disposições legais. As medidas tendentes à efetividade das decisões judiciais não podem, logicamente, subverter o ordenamento jurídico.

Como referido, a obrigação fazendária de pagar quantia é regulada por rito próprio, art. 535 CPC e art. 100 CF. Tanto constitucional quanto infraconstitucionalmente, não há previsão para a execução direta mediante sequestro/bloqueio de valores públicos, que são impenhoráveis. A única exceção apresenta-se no desrespeito à ordem de pagamento dos precatórios judiciais (art. 100 da CF) e



na hipótese de não pagamento de RPV no prazo de 60 dias (art. 17 da Lei nº 10.259/01), o que não acontece no presente caso.

Dessa forma, deve ser afastada a determinação de constrição de valores em processo diverso da prestação de saúde.

## **5. DO PEDIDO**

Ante o exposto, requer-se:

a) atribuição de **EFEITO SUSPENSIVO** ao presente recurso, para sustar os efeitos da decisão recorrida, até o pronunciamento definitivo desta e. Turma, **de modo a afastar a determinação de bloqueio de verbas da União;**

b) que, ao final, seja conhecido e provido o recurso para **reformular integralmente a decisão recorrida, nos termos requeridos na alínea “a”** acima;

Termos em que pede e espera deferimento.

Brasília, 01 de maio de 2023.

ASSINADO ELETRONICAMENTE  
SANDRA CRISTINA SATIE SAITO  
Advogada da União  
Matrícula SIAPE 1507394

---

Documento assinado eletronicamente por SANDRA CRISTINA SATIE SAITO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1159019999 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SANDRA CRISTINA SATIE SAITO. Data e Hora: 01-05-2023 15:00. Número de Série: 29036718449972351924740634016. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---