



Bloqueio de valores do poder público, nas liminares que determinam o fornecimento de medicamento ou tratamento médico, como forma de efetividade das decisões judiciais

Autora: Marta Weimer

Juíza Federal Substituta, Especialista em Direito Processual Civil

publicado em 17.12.2014

 [\[enviar este artigo\]](#)  [\[imprimir\]](#)

Resumo

Este artigo discorre sobre o princípio da efetividade das decisões judiciais e, tendo-o como referência, analisa a possibilidade de bloqueio de valores cujo objetivo é o cumprimento de decisões que ordenem ao poder público o fornecimento de medicamentos ou de tratamento médico, com base nos institutos previstos no Código de Processo Civil, entre eles, a antecipação de tutela e o regime adotado pelo art. 461.

Palavras-chave: Decisão judicial. Efetividade. Medicamento. Bloqueio. Valores.

Sumário: Introdução. 1 Efetividade das decisões judiciais. 2 Medidas cautelares e antecipação de tutela. 3 Efetividade da antecipação de tutela. 4 Bloqueio de valores nas ações de medicamentos. Conclusão. Referências bibliográficas.

Introdução

A busca pela atuação do Poder Judiciário foi ampliada, consideravelmente, nos últimos anos, em especial desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Entre os direitos fundamentais eleitos pela Carta Magna, encontra-se o direito à saúde, que se tornou uma das causas de ajuizamento de ações individuais e coletivas, tanto na Justiça Estadual como na Justiça Federal.

As ações envolvendo pedidos de medicamento ou de tratamento médico demandam urgência intrínseca e exigem do magistrado olhar diferente quando se pensa na efetividade do processo.

Este trabalho analisa o princípio da efetividade das decisões judiciais no que se refere às ações que tratam do fornecimento de medicamentos ou de tratamento médico e à possibilidade de bloqueio de valores para o cumprimento da ordem judicial.

1 Efetividade das decisões judiciais

Antes de discorrer sobre a efetividade das decisões judiciais, é importante lembrar o conceito de jurisdição:

“A jurisdição é a função atribuída a terceiro imparcial (a) de realizar o Direito de modo imperativo (b) e criativo (c), reconhecendo/efetivando/protegendo situações jurídicas (d) concretamente deduzidas (e), em decisão insuscetível de

controle externo (f) e com aptidão para tornar-se indiscutível (g).” (DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil e processo de conhecimento. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 95)

“A missão do juiz consiste precisamente em compor o impasse criado com a pretensão de alguém a um bem da vida e a resistência de outrem a lhe propiciar dito bem.” (THEODORO JR., Humberto. **Curso de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 41)

O mesmo doutrinador afirma que,

“Em conclusão, dando ao direito do caso concreto a certeza, que é condição da verdadeira justiça, e realizando a justa composição do litígio, promove a jurisdição o restabelecimento da ordem jurídica, mediante eliminação do conflito de interesses que ameaça a paz social.” (Op. cit., p. 45)

A jurisdição, como manifestação do poder e com o objetivo de aplicar o Direito no caso concreto de forma imparcial, precisa ser efetiva. A palavra efetividade significa realidade, ou seja, é a concretização de algo no mundo fático.

Para Fredie Didier Junior, o princípio da efetividade significa que

“[...] os direitos devem ser, além de reconhecidos, efetivados. Processo devido é processo efetivo. O princípio da efetividade garante o direito fundamental à tutela executiva, que consiste ‘na exigência de um sistema completo de tutela executiva, no qual existam meios executivos capazes de proporcionar pronta e integral satisfação a qualquer direito merecedor de tutela executiva’.” (GUERRA, Marcelo Lima. Direitos fundamentais e a proteção do credor na execução civil. Apud DIDIER JR., Fredie. Ob. cit., p. 78)

Ao aplicar o conceito de efetividade às decisões judiciais, torna-se real (concreta) a decisão proferida com base no processo.

José Carlos Barbosa Moreira sintetiza:

“Efetividade, noção abrangente, comporta dose inevitável de fluidez. Em trabalho que já conta com mais de dez anos, mas em cuja substância, no particular, não nos pareceria necessário introduzir hoje alterações de monta, procuramos sintetizar em cinco itens algo que, sem excessiva pretensão de rigor, se poderia considerar como uma espécie de ‘programa básico’ da campanha em prol da efetividade. Escrevíamos então: a) o processo deve dispor de instrumentos de tutela adequados, na medida do possível, a todos os direitos (e outras posições jurídicas de vantagem) contemplados no ordenamento, quer resultem de expressa previsão normativa, quer se possam inferir do sistema; b) esses instrumentos devem ser praticamente utilizáveis, ao menos em princípio, sejam quais forem os supostos titulares dos direitos (e das outras posições jurídicas de vantagem) de cuja preservação ou reintegração se cogita, inclusive quando indeterminado e indeterminável o círculo dos eventuais sujeitos; c) impende assegurar condições propícias à exata e completa reconstituição dos fatos relevantes, a fim de que o convencimento do julgador corresponda, tanto quanto puder, à realidade; d) em toda a extensão da possibilidade prática, o resultado do processo há de ser tal que assegure à parte vitoriosa o gozo pleno da específica utilidade a que faz jus segundo o ordenamento; e) cumpre que se possa atingir semelhante resultado com o mínimo dispêndio de tempo e energias.” (Efetividade do processo e técnica processual. **RePro**, São Paulo, v. 77, p. 168, 1995)

As partes que buscam o Poder Judiciário desejam que o direito que defendem seja concretizado. Não se pode admitir que o Poder Judiciário atue para a garantia de direitos, baseado no cumprimento dos diversos princípios

constitucionais, para chegar ao final do trâmite processual (por vezes, de longa duração e oneroso) sem alterar o mundo fático, ou seja, sem efetivar concretamente o direito que reconheceu.

Humberto Theodoro Junior, ao analisar inovações introduzidas no Código de Processo Civil, defende:

“Todas essas inovações atestam um só e claro propósito legislativo: reforçar a eficiência do processo de execução. E, quando assim se age, cumpre-se o maior desígnio do processo moderno, que é o da efetividade. **O processo, hoje, não pode ser visto como mero rito ou procedimento.** Mas igualmente não pode reduzir-se a palco de elucubrações dogmáticas, para recreio de pensadores esotéricos. **O processo de nosso final de século é sobretudo um instrumento de realização efetiva dos direitos subjetivos violados ou ameaçados. E de realização pronta, célere e pouco onerosa. Enfim, um processo a serviço de metas não apenas legais, mas também sociais e políticas.** Um processo que, além de legal, seja sobretudo um instrumento de justiça. Assim, o devido processo legal dos tempos de João Sem Terra tornou-se, em nossa época, um processo justo.” (Execução: rumos atuais do processo civil em face da busca de efetividade na prestação jurisdicional. **Revista de Processo**, v. 93, 1999)

E complementa, lembrando que a justiça efetiva somente se consuma “com a concreta alteração fática na situação das pessoas envolvidas no litígio”.

Não se olvida, por outro lado, que o princípio da efetividade deve ser aplicado concomitantemente aos demais princípios processuais, como é o caso do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da isonomia.

Há necessidade de ponderação e de equilíbrio na aplicação dos princípios constitucionais para que o processo não se torne um fim em si mesmo, mas permaneça como um instrumento, efetivo, da aplicação do Direito.

2 Medidas cautelares e antecipação de tutela

É inegável que o processo judicial precisa seguir ritos para garantir a concretude dos princípios constitucionais, entre eles o do contraditório e o da ampla defesa.

Humberto Theodoro Junior esclarece:

“Acontece, todavia, que, qualquer que seja a prestação a cargo da jurisdição, o provimento definitivo não pode ser ministrado instantaneamente. A composição do conflito de interesses (lide), por meio do processo, só é atingida mediante sequência de vários atos essenciais que ensejam a plena defesa dos interesses antagonísticos das partes e propiciam ao julgador a formação do convencimento acerca da melhor solução da lide, extraído do contato com as partes e com os demais elementos do processo. De tal sorte, entre a interposição da demanda e a providência satisfativa do direito de ação (sentença ou ato executivo) medeia necessariamente um certo espaço de tempo, que pode ser maior ou menor conforme a natureza do procedimento e a complexidade do caso concreto.” (THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**: processo de execução e cumprimento da sentença, processo cautelar e tutela de urgência. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 540)

A demora no andamento do processo não é de todo criticável (como querem alguns), desde que o procedimento adotado siga as regras do direito processual. Essa afirmação não afasta a crítica àquela demora injustificada, que ultrapassa os limites legais e transborda para uma lentidão fora do que é previsto na legislação, ou mesmo ao andamento processual desnecessário, que se afasta do objetivo fim que é a decisão judicial de mérito.

Tendo como pressuposto que todo processo deve seguir a legislação processual e que, para tal, demandará algum tempo (necessário) para alcançar o resultado de análise, de julgamento e de execução, surgiram soluções para evitar que o decurso do tempo afaste o resultado útil do processo e a efetivação do resultado.

Entre elas, temos a medida cautelar e a antecipação de tutela. São institutos distintos, que se complementam e visam, primordialmente, a que o resultado do processo permaneça útil e proveitoso, mesmo após o decurso do tempo.

Para Humberto Theodoro Junior, a "atividade jurisdicional cautelar dirige-se à segurança e à garantia do eficaz desenvolvimento e do profícuo resultado das atividades de cognição e execução, concorrendo, dessa maneira, para o atingimento do escopo geral da jurisdição" (ob. cit., p. 541).

No que se refere à antecipação de tutela, disciplinada no art. 273 do Código de Processo Civil, a doutrina assevera:

"Também no intuito de abrandar os efeitos perniciosos das delongas processuais, o legislador instituiu um novo tipo de tutela jurisdicional diferenciada (ao lado da cautelar): a tutela provisória, em si mais agressiva e incisiva, já que permite o gozo antecipado e imediato dos efeitos próprios da tutela definitiva pretendida (seja satisfativa, seja cautelar). É a tutela antecipada – que confere a pronta satisfação/cautela do direito deduzido." (DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual civil**: teoria da prova, direito probatório, teoria do precedente, decisão judicial, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 466)

A diferença principal entre a medida cautelar e a tutela antecipatória, para Humberto Theodoro Junior, "é que a tutela cautelar apenas assegura a pretensão, enquanto a tutela antecipatória realiza de imediato a pretensão" (ob. cit., p. 549). E complementa:

"O que, no sistema de nosso Código de Processo Civil, distingue as espécies 'tutela cautelar' e 'tutela antecipada' é o terreno sobre o qual a medida irá operar. As medidas cautelares são puramente processuais. Preservam a utilidade e a eficiência do provimento final do processo, sem, entretanto, antecipar resultados de ordem do direito material para a parte promovente (são apenas conservativas). Já a tutela antecipatória proporciona à parte medida provisoriamente satisfativa do próprio direito material cuja realização constitui objeto da tutela definitiva a ser provavelmente alcançada no provimento jurisdicional de mérito." (Ob. cit., p. 737)

A medida cautelar e a tutela antecipada têm um objetivo comum: neutralizar os efeitos do tempo (necessário ao trâmite do processo), preservando os direitos até a decisão definitiva.

Fredie Didier Junior, Paula Sarno Braga e Rafael Oliveira resumem:

"Assim, ao lado da tutela-padrão (satisfativa definitiva), criaram-se tutelas jurisdicionais diferenciadas, urgentes e acautelatórias dos direitos. Uma delas é a tutela cautelar, que preserva os efeitos úteis da tutela definitiva satisfativa. A outra é a tutela antecipada, que antecipa os efeitos próprios da tutela definitiva satisfativa (ou não satisfativa; isto é, da própria cautelar). Ou seja, a cautelar garante a futura eficácia da tutela definitiva (satisfativa) e a antecipada confere eficácia imediata à tutela definitiva (satisfativa ou cautelar)." (Ob. cit., p. 468)

E Athos Gusmão Carneiro expõe:

"Diga-se, aqui, que o discrimen entre as medidas apenas cautelares e as medidas de antecipação de tutela foi uma das melhores e mais exitosas conquistas do

moderno direito processual brasileiro: percebe-se, desde logo, a profunda diferença entre as providências que objetivam apenas garantir a justiça e a eficiência prática da futura (provável) sentença de procedência e aquelas providências que antecipam, integrando-o no patrimônio jurídico do autor, exatamente o bem da vida por ele postulado. Uma coisa é proteger a eficácia da sentença a ser proferida; outra, substancialmente diversa, é realizar desde logo, embora provisoriamente, a pretensão manifestada pelo autor em seu pedido.” (Da eficácia e permanência, no curso do processo, das medidas de antecipação dos efeitos da tutela. **Revista de Processo**, v. 204, fev. 2012, p. 13)

A preocupação externada pelo legislador, ao prever os dois institutos – cautelar e antecipação de tutela – e discipliná-los, demonstra a problemática envolvendo o tempo e o trâmite processual, visando afastar ou minimizar os efeitos da opção em colocar nas mãos do Estado o poder de resolver conflitos.

Tem-se, então, que tanto as medidas cautelares como a antecipação de tutela devem servir, precipuamente, para garantir a efetividade das decisões judiciais, como mecanismos de garantia de que o mal ocorrido pelo decurso do tempo seja afastado ou minimizado.

Ao discorrer sobre a natureza das providências antecipatórias, Humberto Theodoro Junior afirma:

“[...] O objetivo visado é a concreta eliminação da situação de perigo ou de injustiça que a manutenção do estado fático das partes representa para o direito subjetivo material do autor. Fala-se, por isso, não em antecipação do julgamento de mérito, mas, sim, em antecipação dos ‘efeitos’ da tutela de mérito postulada na inicial (art. 273, *caput*). Quer isso dizer que o provimento emergencial terá de entrar no plano fático, gerando injunções, mutações, interdições, permissões que haverão de traduzir-se em resultados práticos correspondentes à pretensão veiculada na ação em andamento. [...]

Assim sendo, mais do que se passa no julgamento antecipado da lide, a medida facultada pelo art. 273 do CPC (LGL\1973\5) vai mais longe, entrando, antes da sentença de mérito, no plano da atividade executiva. Com efeito, o que a lei permite é, em caráter liminar, a execução de alguma prestação, positiva ou negativa, que haveria, normalmente, de ser realizada depois da sentença de mérito e já no campo da execução forçada ou de algo a esta equivalente. Promove-se, então, uma provisória e condicional execução, total ou parcial, daquilo que se espera virá a ser o efeito de uma sentença ainda por proferir.” (Antecipação de tutela em ações declaratórias e constitutivas. **Revista dos Tribunais**, v. 763, maio 1999, p. 11)

Ao autorizar a antecipação de tutela – estipulando critérios, que não são objeto deste estudo –, o legislador optou por privilegiar a efetividade das decisões judiciais e possibilitá-las, em especial nos casos em que o tempo necessário ao trâmite do processo levaria à ausência concreta de qualquer efeito da ordem judicial no plano fático.

Para José Manoel de Arruda Alvim Neto,

“Se o processo tradicional exige a ‘verdade’, em grande escala, pode-se dizer que na antecipação de tutela, em que é possível produzirem-se efeitos a partir da probabilidade de o autor ter razão, isso representa uma modificação na forma de raciocinar. Isso porque se chama silogismo dialético aquele que conclui de premissas prováveis. Há, dessa forma, um sacrifício da certeza e da segurança, em prol de uma maior celeridade e, principalmente, de um sentimento de justiça, por meio do qual não se condescende com a possibilidade da perda de um direito provável, em favor de uma situação oposta, que, por isso mesmo, se apresenta como ilícita e não merecedora de proteção. [...]

O que se deseja sublinhar, com tais expressões, é que o direito processual civil deve construir, no âmbito das obrigações que estamos a considerar, um instrumento que seja apto a proporcionar precisamente o que o cumprimento de uma obrigação ou um dever proporcionaria, se não tivesse havido ilícito algum.” (Obrigações de fazer e não fazer – direito material e processo. **Revista de Processo**, v. 99, jul. 2000, p. 3)

Além dos institutos indicados – que ampliam a possibilidade de efetividade do processo –, observa-se que há necessidade constante de aperfeiçoamento da aplicação do processo civil, em busca da concretude do direito material.

3 Efetividade da antecipação de tutela

O instituto da antecipação de tutela ganhou relevo na vida prática dos operadores do direito. As petições iniciais, em regra, trazem, no seu texto, pedido de antecipação de tutela, instituto que deve ser usado com parcimônia.

É certo que todo pedido baseado nos requisitos expostos no art. 273 do Código de Processo Civil deve ser deferido, por ser direito subjetivo da parte.

Por outro lado, não se pode imaginar que a decisão que antecipa a tutela – repita-se, instituto que objetiva concretizar o direito – não seja efetiva, não alcance o desejado.

A experiência indica que as partes nem sempre cumprem as determinações judiciais. Essa assertiva não abrange a possibilidade de recursos, garantia constitucional de discussão das decisões judiciais, mas apenas o descumprimento deliberado dos demandados que optam por não cumprir as ordens emanadas do Poder Judiciário, ou mesmo não adotam organização adequada para tal desiderato.

O art. 461 do CPC nada mais é do que uma tutela diferenciada que objetiva a efetividade das decisões, como forma de alcançar um processo justo, que dá ao detentor do direito, efetivamente, o que lhe cabe.

A análise feita por Guilherme Puchalski Teixeira é esclarecedora:

“As tutelas jurisdicionais diferenciadas passaram a bem ilustrar uma moderna visão do processo como sendo um instrumento de resultados, em que o dever maior da jurisdição vincula-se à preocupação da efetividade, ou seja, à obtenção de resultados práticos que correspondam à solução mais justa do conflito. [...]

Nesse cenário, por ocasião do primeiro movimento reformista do vigente Código de Processo (Lei 5.896/73), com redação dada pela Lei 8.952/94, fomos então brindados com a tutela ex art. 461 do CPC (via geral de tutela específica). Tal técnica dotou o juiz de instrumentos capazes de gerar o adimplemento ‘precisamente como fora pactuado’, de forma a que ‘o resultado jurisdicional seja igual ou o mais próximo possível do adimplemento se este houvesse ocorrido tempestivamente’.

Valendo-se de todo esse aparato – medidas coercitivas sub-rogatórias exemplificativamente previstas pelo art. 461, § 5º, do CPC; multa periódica coercitiva (art. 461, § 4º, do CPC), emprego de força policial, dentre outros mecanismos –, ao juiz caberá constranger, eficazmente, o devedor para o cumprimento específico da obrigação a que estava comprometido, seja ela decorrente de lei ou de contrato.” (O art. 461 do CPC e a ruptura do paradigma conhecimento-execução. **Revista de Processo**, v. 147, maio 2007, p. 7)

Ao analisar o art. 461 do CPC, Arruda Alvim lembra que o objetivo é a efetividade da ordem judicial:

“A essência do pensamento de Chiovenda, em tais enunciados, significa que o processo deve ser efetivo, ou seja, àquele que tem razão, deverá o sistema

processual proporcionar, na medida do possível, uma situação igual àquela que poderia ter derivado do cumprimento normal e tempestivo da obrigação. E, na medida em que se evidencie a possibilidade de dano ou perigo de perecimento do direito, essa situação deve ser, desde logo, especificamente protegida, que é, precisamente, a hipótese do art. 461 do CPC, no que diz respeito às obrigações de fazer e não fazer.” (ARRUDA ALVIM NETO, José de Manoel. Obrigação de fazer e não fazer – direito material e processo. **RePro**, 99/27, São Paulo, v. 25, n. 99, jul./set. 2000, p. 27-39)

A Lei 10.444, de 07.05.2002, alterou a redação do § 5º do art. 461 do Código de Processo Civil, que passou a ter o seguinte conteúdo:

“Art. 461.

[...]

§ 5º Para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias, tais como a imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão, remoção de pessoas ou coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial.”

Nélson Luiz Pinto, em artigo publicado na Revista de Processo, também se manifesta sobre a regra do § 5º do art. 461 do CPC:

“A regra contida no § 5º do art. 461 do CPC (LGL\1973\5) é bastante expressiva nesse aspecto e estabelece, para a prestação da tutela específica concernente ao resultado prático almejado, uma série de medidas de suporte, algumas delas atuando indiretamente e outras proporcionando diretamente o bem da vida postulado pelo demandante. Impende dizer, diante disso, que a tutela jurisdicional não é apenas o pronunciamento judicial dado em favor daquele que afirma ser titular de um direito subjetivo desrespeitado por outrem, mas também um pronunciamento que seja efetivo e útil, sob pena de ser frustrada a pretensão daquele que, em face da violação de seu direito, busca guarida e proteção junto ao Poder Judiciário.” (A antecipação de tutela como instrumento de efetividade do processo e de isonomia processual. **Revista de Processo**, v. 105, jan. 2002, p. 3)

A Lei 10.444 também alterou a redação do § 3º do art. 273 do CPC, para estipular que “A efetivação da tutela antecipada observará, no que couber e conforme sua natureza, as normas previstas nos arts. 588, 461, §§ 4º e 5º, e 461-A”.

A previsão constante no § 5º do art. 461 do CPC pode e deve ser aplicada quando da antecipação de tutela.

Para Fredie Didier Junior, Paula Sarno Braga e Rafael Oliveira,

“Aqueles parágrafos dizem respeito às medidas de coerção direta e indireta de que o magistrado pode valer-se, inclusive de ofício, para efetivar seus provimentos antecipatório e final: multa, busca e apreensão de coisa, desfazimento de obras, requisição de força policial etc. Não há dúvidas, agora, acerca da possibilidade de utilização desses mecanismos de apoio na efetivação da tutela antecipada de qualquer obrigação de fazer, não fazer ou dar coisa distinta de dinheiro, aplicando-se a regra geral da antecipação prevista no art. 273, CPC.” (Ob. cit., p. 528)

Em um primeiro momento, a multa referida no § 5º do art. 461 do CPC ganhou especial relevância, sendo aplicada na maioria das decisões judiciais, inclusive nas que tratavam de fornecimento de medicamento ou tratamento médico. O objetivo era a coerção da parte ao cumprimento da ordem, sob pena de pagamento de valores a título de multa (e que em muitos casos chegavam a

ultrapassar o valor do próprio direito discutido).

Sobre as medidas de apoio referidas no § 5º do art. 461 do CPC, a doutrina assim se manifesta:

“Quando for viável a efetivação da tutela específica (realização do exato fato devido) ou a obtenção do resultado prático equivalente (realizado por meio de algum fato que, na prática, equivalha ao fato inadimplido), o juiz, na sentença condenatória (art. 461, § 4º) ou em ato subsequente (§ 5º), adotará medidas acessórias ou de apoio, que reforcem a exequibilidade do julgado. Tais providências não são propriamente medidas executivas, pois não se prestam a realizar, por si só, a satisfação do direito do exequente. Apenas servem de apoio às reais medidas executivas, isto é, àquelas que diretamente proporcionarão o implemento da prestação que o título executivo garante ao credor. São, nessa ordem de ideias, expedientes utilizados para compelir o devedor a realizar a prestação devida ou a facilitar a atividade jurisdicional satisfativa desempenhada pelos órgãos executivos por sub-rogação.” (THEODORO JR., Humberto. **Processo de execução e cumprimento da sentença**. São Paulo: LEUD, 2008. p. 551)

O objetivo mor da previsão do parágrafo estudado sempre foi o de levar a parte ao cumprimento voluntário da ordem judicial, o que nem sempre foi efetivo com a aplicação das previsões expressas (multa, busca e apreensão, remoção de pessoas ou coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva).

No que se refere à multa, passou-se a questionar a sua real efetividade, pois em muitos processos o poder público, apesar de valores elevados, não cumpria a ordem judicial, gerando despesas de grande monta para a sociedade (mantenedora das receitas públicas), sem que o direito da parte-autora dos processos judiciais fosse efetivado.

A redação do § 5º do art. 461 do CPC é clara ao referir que qualquer medida de apoio poderá ser adotada, não sendo o rol apresentado taxativo, mas exemplificativo.

O objetivo da previsão é levar à concretização da obrigação de fazer ou não fazer, mesmo quando essa obrigação seja decorrente de decisão que antecipa a tutela final pretendida, em qualquer fase do processo.

4 Bloqueio de valores nas ações de medicamentos

A experiência como juíza federal substituta e a análise da jurisprudência dos tribunais do país, em especial do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, apontam que a discussão sobre o fornecimento de medicamento ou de tratamento médico, baseada na previsão constante no art. 196 da Constituição Federal, aumentou significativamente.

O número de ações ajuizadas é considerável, apesar da ampliação significativa de atendimento na esfera administrativa, inclusive com fornecimento de medicamentos por meio da Farmácia Básica.

A elogiável ampliação e organização do atendimento na esfera administrativa, por sua vez, não impede que o cidadão que entende ser prejudicado pelo indeferimento de pedido busque o Poder Judiciário.

Não é escopo deste trabalho analisar os requisitos de deferimento de pedidos de condenação dos entes estatais ao fornecimento de medicamento ou de tratamento médico, mas tão somente a análise da possibilidade de ordenar bloqueio de valores das contas públicas para atendimento à decisão judicial que ordena a entrega de medicamento ou a providência de tratamento médico, como forma de alcançar a efetividade da ordem emanada do Poder Judiciário.

A partir da previsão constante no § 3º do art. 273 e no § 5º do art. 461, ambos do Código de Processo Civil, entende-se que o magistrado tem o poder e o dever de utilizar-se de mecanismo que leve ao cumprimento da decisão proferida.

O rol de medidas constante no § 5º do art. 461 do CPC é meramente exemplificativo, ou seja, pode ser ampliado e adequado ao caso concreto, como acima analisado.

Há algum tempo, a Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região segue o entendimento de que há possibilidade de bloqueio de valores, objetivando o cumprimento da ordem de entrega de medicamento ou providência de tratamento médico, a partir da redação do § 5º do art. 461 do CPC.

É nesse sentido que se pautam as decisões proferidas no AG 5016973-39.2013.404.0000 e no AG 5012546-96.2013.404.0000 (Relatora Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha, de 17.10.2013 e 01.08.2013); na APELREEX 5000635-24.2013.404.7102 e na APELREEX 5002934-61.2010.404.7107 (Relator Desembargador Federal Luís Alberto d'Azevedo Aurvalle, de 30.10.2013 e 12.06.2013).

Não se desconhecem decisões em sentido contrário, proferidas pela Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e baseadas, especialmente, na impossibilidade de bloqueio de verba pública por contrariar o disposto no art. 100 da Constituição Federal, os princípios orçamentários previstos nos artigos 167, incisos II, VII e VIII, e 168, bem como o princípio da legalidade (art. 5º, *caput*, da CF).

Defende-se essa interpretação nas decisões proferidas no AI 5022337-89.2013.404.0000 e no AI 5021993.11.2013.404.0000 (Relator Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, de 16.10.2013 e 17.10.2013).

Por outro lado, o STJ adotou o entendimento de que é possível o bloqueio de verbas públicas, com o objetivo de cumprimento efetivo da decisão judicial que trata de fornecimento de medicamentos ou de tratamento médico, assim:

“PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 535. INOCORRÊNCIA. TUTELA ANTECIPADA. MEIOS DE COERÇÃO AO DEVEDOR (CPC, ARTS. 273, § 3º, E 461, § 5º). FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS PELO ESTADO. BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS. CONFLITO ENTRE A URGÊNCIA NA AQUISIÇÃO DO MEDICAMENTO E O SISTEMA DE PAGAMENTO DAS CONDENAÇÕES JUDICIAIS PELA FAZENDA. PREVALÊNCIA DA ESSENCIALIDADE DO DIREITO À SAÚDE SOBRE OS INTERESSES FINANCEIROS DO ESTADO. [...]

4. Todavia, em situações de inconciliável conflito entre o direito fundamental à saúde e o regime de impenhorabilidade dos bens públicos, prevalece o primeiro sobre o segundo. Sendo urgente e impostergável a aquisição do medicamento, sob pena de grave comprometimento da saúde do demandante, não se pode ter por ilegítima, ante a omissão do agente estatal responsável, a determinação judicial do bloqueio de verbas públicas como meio de efetivação do direito prevalente.

5. Recurso especial parcialmente provido.” (STJ, 1ª Turma, REsp 840912/RS, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ 23.04.2007, p. 236)

“PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS PELO ESTADO. BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS. MEDIDA EXECUTIVA. POSSIBILIDADE, *IN CASU*. PEQUENO VALOR. ART. 461, § 5º, DO CPC. ROL EXEMPLIFICATIVO DE MEDIDAS. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL À SAÚDE, À VIDA E À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PRIMAZIA SOBRE PRINCÍPIOS DE DIREITO FINANCEIRO E ADMINISTRATIVO. NOVEL ENTENDIMENTO DA E. PRIMEIRA TURMA. 1. A obrigação de fazer que encerra prestação de fornecer medicamentos admite como meio de sub-rogação, visando ao adimplemento de decisão judicial antecipatória dos efeitos da tutela proferida em desfavor do ente estatal,

bloqueio ou sequestro de verbas depositadas em conta corrente.

2. Isso porque, sob o ângulo analógico, as quantias de pequeno valor podem ser pagas independentemente de precatório e, *a fortiori*, ser, também, entregues por ato de império do Poder Judiciário.

3. Depreende-se do art. 461, § 5º, do CPC que o legislador, ao possibilitar ao juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas assecuratórias como 'imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial', não o fez de forma taxativa, mas sim exemplificativa, pelo que, *in casu*, **o sequestro ou bloqueio da verba necessária à aquisição dos medicamentos objetos da tutela deferida, providência excepcional adotada em face da urgência e da imprescindibilidade da prestação destes, revela-se medida legítima, válida e razoável.**

4. Deveras, é lícito ao julgador, à vista das circunstâncias do caso concreto, aferir o modo mais adequado para tornar efetiva a tutela, tendo em vista o fim da norma e a impossibilidade de previsão legal de todas as hipóteses fáticas. Máxime diante de situação fática, na qual a desídia do ente estatal, frente ao comando judicial emitido, pode resultar em grave lesão à saúde ou mesmo pôr em risco a vida do demandante.

5. Os direitos fundamentais à vida e à saúde são direitos subjetivos inalienáveis, constitucionalmente consagrados, cujo primado, em um Estado Democrático de Direito como o nosso, que reserva especial proteção à dignidade da pessoa humana, há de superar quaisquer espécies de restrições legais. Não obstante o fundamento constitucional, *in casu*, merece destaque a Lei Estadual nº 9.908/93, do Estado do Rio Grande do Sul, que assim dispõe em seu art. 1º: 'Art. 1º. O Estado deve fornecer, de forma gratuita, medicamentos excepcionais para pessoas que não puderem prover as despesas com os referidos medicamentos, sem privarem-se dos recursos indispensáveis ao próprio sustento e ao de sua família. Parágrafo único. Consideram-se medicamentos excepcionais aqueles que devem ser usados com frequência e de forma permanente, sendo indispensáveis à vida do paciente'.

6. A Constituição não é ornamental, não se resume a um museu de princípios, não é meramente um ideário; reclama efetividade real de suas normas. Dessarte, na aplicação das normas constitucionais, a exegese deve partir dos princípios fundamentais para os princípios setoriais. E, sob esse ângulo, merece destaque o princípio fundante da República que destina especial proteção à dignidade da pessoa humana.

7. Outrossim, a tutela jurisdicional, para ser efetiva, deve dar ao lesado resultado prático equivalente ao que obteria se a prestação fosse cumprida voluntariamente. O meio de coerção tem validade quando é capaz de subjugar a recalcitrância do devedor. O Poder Judiciário não deve compactuar com o proceder do Estado, que, condenado, pela urgência da situação, a entregar medicamentos imprescindíveis à proteção da saúde e da vida de cidadão necessitado, revela-se indiferente à tutela judicial deferida e aos valores fundamentais por ele eclipsados.

8. *In casu*, a decisão ora hostilizada pelo recorrente importa na negativa do bloqueio de valor em numerário suficiente à aquisição de medicamento equivalente a três meses de tratamento, que, além de não comprometer as finanças do Estado do Rio Grande do Sul, revela-se indispensável à proteção da saúde do autor da demanda que originou a presente controvérsia, mercê de consistir em medida de apoio da decisão judicial em caráter de sub-rogação.

9. Agravo regimental desprovido. (STJ, 1ª Turma, AgRg no REsp 888.325/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, julgado em 15.03.2007, DJ 29.03.2007, p. 230 – grifei)

Em regime de recurso repetitivo (art. 543-C do CPC), decidiu o STJ que há a possibilidade de o magistrado ordenar o bloqueio ou o sequestro de valores, visando ao efetivo cumprimento da ordem judicial de fornecimento de medicamento, com a seguinte ementa:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ADOÇÃO DE MEDIDA NECESSÁRIA À EFETIVAÇÃO DA TUTELA ESPECÍFICA OU À OBTENÇÃO DO RESULTADO PRÁTICO EQUIVALENTE. ART. 461, § 5º, DO CPC. BLOQUEIO DE

VERBAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE CONFERIDA AO JULGADOR, DE OFÍCIO OU A REQUERIMENTO DA PARTE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. ACÓRDÃO SUBMETIDO AO RITO DO ART. 543-C DO CPC E DA RESOLUÇÃO 08/2008 DO STJ.

1. Tratando-se de fornecimento de medicamentos, cabe ao juiz adotar medidas eficazes à efetivação de suas decisões, podendo, se necessário, determinar até mesmo o sequestro de valores do devedor (bloqueio), segundo o seu prudente arbítrio e sempre com adequada fundamentação.

2. Recurso especial provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 08/2008 do STJ." (REsp 1069810/RS, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 23.10.2013, DJe 06.11.2013)

Nessa decisão, o STJ foi claro ao reconhecer que a redação do § 5º do art. 461 do CPC não apresenta rol taxativo de medidas cabíveis para tornar efetiva a tutela deferida, afirmando que cabe ao julgador adotar aquela que mais se mostrar adequada ao caso concreto.

O voto condutor do julgamento, do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, também deixou claro que deve prevalecer a "tutela ao direito subjetivo à saúde sobre o interesse público, que, no caso, se consubstancia na preservação da saúde da demandante com o fornecimento dos medicamentos adequados, em detrimento dos princípios do Direito Financeiro ou Administrativo".

Nos fundamentos do voto proferido, também consta a análise sobre o conflito entre o direito à saúde e as regras orçamentárias e financeiras a que estão sujeitos os entes estatais, matéria não abrangida neste estudo.

Tem-se, então, que o Superior Tribunal de Justiça, em regime de recurso repetitivo, reconhece a possibilidade de que o julgador determine o bloqueio ou o sequestro de valores para que a decisão que ordena a entrega de medicamentos ou o fornecimento de tratamento médico seja efetiva e dentro de prazo razoável e alcance o objetivo do pedido do cidadão (de adequado tratamento, que pressupõe a entrega do fármaco ou a concretização do tratamento dentro do prazo que a doença impõe).

Conclusão

A evolução legislativa, em especial a que disciplina o processo civil, adotou como regra basilar o alcance da efetividade do processo judicial.

O objetivo do legislador foi propiciar que as decisões judiciais não surjam tarde para aquele a quem o direito foi reconhecido, bem como que ocorra alteração no mundo fático, visando concretizar a situação reconhecida como ideal nos limites do processo civil.

Institutos como a antecipação de tutela e a cautelar mostraram-se, com o passar do tempo, insuficientes, em especial quando se trata de impor a realização de algo (fazer ou não fazer), o que ocasionou o surgimento de técnicas de apoio, como a retratada no art. 461 do Código de Processo Civil.

A partir da análise da previsão legislativa do art. 461 do CPC e levando em conta a necessidade, em regra, de que as decisões judiciais que determinam o fornecimento de medicamento ou de tratamento médico sejam cumpridas sem delongas, a conclusão é de que a redação do § 5º do referido artigo autoriza o bloqueio de valores das contas de órgãos públicos, para que ocorra a aquisição do fármaco ou o pagamento do tratamento.

Essa conclusão está corroborada pelo Superior Tribunal de Justiça, que, em regime de recurso repetitivo, reconheceu a possibilidade de adoção de medidas eficazes, entre elas a de bloqueio de valores, para o cumprimento da ordem judicial.

Assim, a aplicação do § 5º do art. 461 do Código de Processo Civil nas decisões judiciais que determinam o fornecimento de medicamento ou de tratamento médico autoriza o bloqueio ou o sequestro de valores de contas da Administração Pública, nos casos em que o demandado não tomar as providências necessárias no prazo determinado para que o objetivo da ação seja alcançado de forma exitosa.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Cleber Augusto de. Anotações sobre a efetividade da jurisdição e do processo. **Revista dos Tribunais**, v. 919, maio 2012.

ALVIM NETTO, José Manuel de Arruda. Obrigações de fazer e não fazer – direito material e processo. **Revista de Processo**, v. 99, jul. 2010.

BRASIL. Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. In: **Lex**: Vade Mecum compacto. São Paulo: Rideel, 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1069810/RS, Primeira Seção. Brasília, DF, 23 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1069810&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=2>>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial 888.325/RS, Primeira Turma, 15 de março de 2007. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&processo=888325&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 840912/RS, Primeira Turma, 15 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=840912&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=2>>.

CARNEIRO, Athos Gusmão. Da eficácia e permanência, no curso do processo, das medidas de antecipação dos efeitos da tutela. **Revista de Processo**, v. 204, fev. 2012.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil e processo de conhecimento. Salvador: JusPodivm, 2012.

_____; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual civil**: teoria da prova, direito probatório, teoria do precedente, decisão judicial, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. Salvador: JusPodivm, 2012.

FACCIN, Miriam Costa. A evolução da jurisprudência na busca pela efetividade das decisões judiciais e o papel da multa coercitiva. **Revista de Direito Privado**, v. 51, jul. 2012.

GUERRA, Marcelo Lima. Direitos fundamentais e a proteção do credor na execução civil. Apud DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil e processo de conhecimento. Salvador: JusPodivm, 2012.

LOPES, João Batista. Antecipação da tutela e o art. 273 do CPC. **Revista dos Tribunais**, v. 729, jul. 1996.

_____. Efetividade da tutela jurisdicional à luz da constitucionalização do

processo civil. **Revista de Processo**, v. 116, jul. 2004.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Efetividade do processo e técnica processual. **Revista de Processo**, v. 77, jan. 1995.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. São Paulo: Método, 2012.

PAMPLONA, Leandro Antonio. Antecipação de tutela nas ações possessórias e o princípio quieti non movere. **Revista de Processo**, v. 205, p. 89, mar. 2012.

PINTO, Néelson Luiz. A antecipação de tutela como instrumento de efetividade do processo e de isonomia processual. **Revista de Processo**, v. 105, p. 43, jan. 2002.

TEIXEIRA, Guilherme Puchalski. O art. 461 do CPC e a ruptura do paradigma conhecimento-execução. **Revista de Processo**, v. 147, p. 50, maio 2007.

THEODORO JR., Humberto. Antecipação de tutela em ações declaratórias e constitutivas. **Revista dos Tribunais**, v. 763, maio 1999.

_____. **Curso de direito processual civil**: processo de execução e cumprimento da sentença, processo cautelar e tutela de urgência. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

_____. **Curso de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

_____. Execução – rumos atuais do processo civil em face da busca de efetividade na prestação jurisdicional. **Revista de Processo**, v. 93, p. 28, jan. 1999.

_____. **Processo de execução e cumprimento da sentença**. São Paulo: Leud, 2008.

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

WEIMER, Marta. Bloqueio de valores do poder público, nas liminares que determinam o fornecimento de medicamento ou tratamento médico, como forma de efetividade das decisões judiciais. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 63, dez. 2014. Disponível em:
< http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao063/Marta_Weimer.html>
Acesso em: 08 jan. 2015.

REVISTA DE DOCTRINA DA 4ª REGIÃO
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO - EMAGIS