



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
3ª Vara Federal Cível de Vitória

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 1877, 6º andar - Bairro: Monte Belo - CEP: 29053-245 - Fone: (27)3183-5034 -
Email: 03vfcj@jfes.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5008607-24.2018.4.02.5001/ES

AUTOR: CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESPÍRITO SANTO - CRM-ES

RÉU: MUNICÍPIO DE VITÓRIA

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** ajuizada pelo **CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – CRM/ES** em face do **MUNICÍPIO DE VITÓRIA – PMV/ES**, objetivando, em sede liminar *inaudita altera pars*, a suspensão/afastamento da Lei Municipal de Vitória/ES nº. 9.171/2017, para o fim de determinar a retirada dos painéis eletrônicos das Unidades de Pronto Atendimento – UPA's, sua desativação, ou, subsidiariamente, a retirada dos nomes dos médicos de tais painéis.

Para amparar sua pretensão, o CRM/ES sustenta: **a)** A incompetência da Câmara Municipal de Vitória para a iniciativa do projeto de lei sobre a matéria, que seria do Prefeito ou Secretário Municipal de Saúde; **b)** violação dos Princípios Constitucionais da Isonomia, Dignidade da Pessoa Humana, Razoabilidade e Eficiência Administrativa; **c)** que o profissional da classe médica fica em uma indesejável e inoportuna situação de estresse social-profissional, quando dos atendimentos de urgência e emergência; **d)** que, na prática, somente a categoria dos profissionais médicos vêm sendo submetidos à norma, com a exposição do número de registro no CRM-ES, especialidade e o *status* do atendimento com a classificação de risco correlata; **e)** que o alto grau de subjetividade e gravidade que congregam os atendimentos não recomendam o nível de pressão externa que a norma estabelece; **f)** que a norma não é de natureza técnico-especializada; **g)** que a inserção dos painéis publicitários mostram-se ineficazes instrumentos de controle social sobre o serviço público, na medida em que incita o público usuário contra o médico; **h)** que já existem canais de comunicação estabelecidos entre o Município de Vitória e o usuário de suas instituições de saúde e que visam aferir a qualidade dos atendimentos prestados como um todo, e não só pelo médico; **i)** violação à Lei nº. 8.080/90 (art. 9º, III e 18) e à Constituição Estadual (arts. 12, § 2º, 63, p. único, III e 91, V, alínea “a”) e Constituição Federal (arts. 87, I e II, 84, VI, ‘a’, 5º, caput – isonomia; 2º), **j)** violação ao Princípio da Simetria, posto que os serviços de saúde são de competência concorrente ou comum da União, Estados e Municípios, não havendo que se falar em interesse local; **k)** que o art. 198, I prescreve uma rede de saúde hierarquizada e organizada de acordo com a diretriz de descentralização, sob regras gerais da União; **l)** que a Lei nº. 8.080/90 (estrutura o Sistema Único de Saúde – SUS), em seu art. 9º, III, define a competência quanto à direção do Sistema Único de Saúde à Secretaria de Saúde ou Órgão equivalente; que o art. 18, do mesmo diploma legal prevê as atribuições da respectiva Secretaria, incluindo-se a de organizar, controlar e avaliar as ações e serviços de saúde; **m)** que os painéis apresentam distorções de dados; **n)** que os médicos têm sofrido freqüentes agressões verbais, ameaças, insultos e tentativas (vezes com sucesso, conforme livro de registro) de agressões físicas; **o)** pugna pelo cabimento do instrumento processual, posto que o debate acerca da ilegalidade/inconstitucionalidade da Lei não

5008607-24.2018.4.02.5001

50000052010 .V3



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
3ª Vara Federal Cível de Vitória

configura o único objeto da demanda, que configura questão prejudicial e que se apresenta como causa de pedir e não como pedido.

Para a concessão da tutela em sede liminar, sustenta que os requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* estariam evidentes. O primeiro requisito, em razão dos fundamentos jurídicos apresentados na inicial; já o *periculum in mora* sob o fundamento de que “*não há como devolver a incolumidade a quem já foi agredido nas mais diversas esferas*”, ressaltando que a irreversibilidade relativa à concessão da tutela só ocorreria em desfavor da Requerente.

Acompanha a inicial os Documentos 3 a 23, Evento 1. (Foto do painel com o nome, especialidade e número do CRM de cada médico - Anexo 8; cópia de reportagem sobre agressão à médica em unidade de saúde – Anexos 16 e 17, entre outros).

O Documento 8, Evento 1, Anexo 7 corresponde a Ofício expedido pela Secretaria Municipal de Saúde – Pronto Atendimento Praia do Suá, com Itens de perguntas e respostas incompletos.

Decisão (Evento 3 – DESPADEC1) determinando a intimação da representação municipal do Município para pronunciamento acerca da concessão da tutela provisória de urgência.

Manifestação do Município de Vitória (Evento 6), manifestando-se no sentido de que: **a)** o dever de informação dos profissionais responsáveis por atendimento nas unidades de saúde já possui previsão legal do Ministério da Saúde, a saber: art. 7º, § 3º, incisos I e II da Portaria 1.820/2009, de forma que a Lei nº. 9.171/2017 não é constitutiva de uma obrigação nova, mas meramente declaratória; **b)** que não há perigo de mora, pois a Portaria está em vigor desde o Exercício de 2009; **c)** que entre a dicotomia "publicidade para o interesse público" e um “argumento *ad terrorem* com suposta geração de violência contra os médicos” prevalece a publicidade, a exemplo dos portais de transparência com divulgação de informações sobre remuneração dos servidores públicos.

É o relatório. **DECIDO.**

O ponto central da questão posta aos autos cinge-se ao pedido de tutela provisória de urgência a fim de compelir o Município de Vitória de se abster de exibir o nome, a qualificação, especialidade e o estágio de atendimento, em relação aos médicos que trabalham nas Unidades de Pronto Atendimento - UPA's, em cumprimento à Lei Municipal nº. 9.171/17, de iniciativa da Câmara Municipal de Vitória.

Segundo o artigo 12 da Lei 7.347/851, o juiz poderá conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo. Por sua vez, o Código de Processo Civil, em seu art. 300, estabelece o cabimento da tutela provisória de urgência quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, desde que não haja perigo de irreversibilidade dos efeitos do provimento antecipatório.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
3ª Vara Federal Cível de Vitória

Da mesma forma, os artigos 83 e 84 da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), integrantes do microsistema de tutela coletiva, estabelecem que, na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento, podendo, se relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, conceder a tutela imediatamente ou após justificação prévia, cominando multa diária ao réu, para a hipótese de descumprimento.

Partindo dessas premissas, passo a análise dos requisitos da tutela provisória de urgência na forma de antecipação dos efeitos de tutela.

A) Da probabilidade do direito.

O CRM/ES aduz, prefacialmente, a incompetência da Câmara Municipal de Vitória para a iniciativa do projeto de lei sobre a matéria em tela, que seria do Prefeito ou Secretário Municipal de Saúde.

De fato, ao menos em juízo de cognição não exauriente, inerente à tutela provisória de urgência, que requer a demonstração apenas da probabilidade (e não certeza) do direito, verifica-se razão assistir ao Autor.

Em primeiro lugar, constata-se a competência legislativa concorrente sobre matéria de saúde, o que autoriza, ao menos em princípio, a atividade legislativa pelo Município de Vitória, como se deu pela Lei Municipal nº. 9.171/17.

Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 23, inciso II, prevê como competência material **comum**, medidas voltadas à **promoção da saúde**. Vejamos:

*Art. 23. É competência **comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**:*

(...)

*II - **cuidar da saúde** e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;*

Tal entendimento é reforçado, também, com da simples leitura da norma insculpida no art. 30 da Lei Maior:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Logo, depreende-se que, além da competência material, também há competência legislativa municipal para legislar sobre cuidado à saúde, desde que caracterizado o interesse local.

Insta salientar que, no âmbito da competência comum não há sobreposição



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
3ª Vara Federal Cível de Vitória

hierárquica entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, devendo ser editada leis complementares a fim de fixar normas de cooperação entre as Pessoas Jurídicas de Direito Público mencionadas.

Não obstante, a Lei Municipal nº. 9.171/17, de iniciativa da Câmara Municipal de Vitória, estabeleceu atribuições que competem à iniciativa privativa do Poder Executivo, extrapolando o exercício da competência legislativa para a matéria.

De fato, dispõem os arts. 61, § 1º, inciso II, alínea 'b' e 84, inciso VI, alínea 'a', ambos da Constituição, acerca da competência **privativa** do Chefe do Poder Executivo, para dispor sobre organização e funcionamento da administração federal. Vejamos (grifei):

Art. 61. (...).

*§ 1º São de **iniciativa privativa** do Presidente da República as leis que:*

(...)

II - disponham sobre:

(...)

*e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração Pública, **observado o disposto no art. 84, VI**;*

*Art. 84. Compete **privativamente** ao Presidente da República:*

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

*a) **organização e funcionamento da administração federal**, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

Os comandos constitucionais deixam bem clara a impossibilidade de iniciativa de lei por parte de outro Poder, tratando dos temas ali descritos, inclusive a organização e funcionamento dos seus serviços públicos.

Acrescente-se que tais disposições consistem em normas de repetição obrigatória e, com base no Princípio da Simetria, devem ser observadas pelos demais entes da Federação.

No caso dos autos, a Lei Municipal nº. 9.171/17, de iniciativa da Câmara Municipal de Vitória, embora trate de matéria afeita ao serviço público de saúde, **dispõe sobre a organização da administração pública municipal**, já que impõe a exibição pública, em painéis, do nome, da qualificação e da especialidade do atendimento em relação aos médicos que trabalham nas Unidades de Pronto Atendimento - UPA's, médicos estes que exercem a função na **qualidade de servidores públicos municipais**.

Nesse diapasão, há precedentes do Supremo Tribunal Federal, inclusive em



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
3ª Vara Federal Cível de Vitória

matéria de saúde:

*Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de constitucionalidade. Vício de iniciativa. **Instituição de programa de saúde pública.** Iniciativa privativa do poder executivo. Acórdão do tribunal de origem que se alinha à jurisprudência do STF. Precedentes. 1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo, bem como assentou ser de competência do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública.** 2. Agravo interno provido, a fim de negar provimento ao recurso extraordinário.*

(STF, ARE 784594 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 08/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 05-10-2017 PUBLIC 06-10-2017)

*Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. **IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA.** 1. **Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais.** 2. **Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas "c" e "e", da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais.** 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.*

(STF, ADI 4211, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 21-03-2016 PUBLIC 22-03-2016)

Dessa forma, a exigência imposta ao Poder Executivo Municipal decorrente de Lei de Iniciativa Parlamentar, tratada nos presentes autos, viola a competência privativa do Chefe do Executivo para a organização de seus serviços.

De outra sorte, o argumento aventado pela Requerida, no sentido de que a obrigatoriedade já existia em razão da edição da Portaria Ministerial nº. 1.820/09 também não merece prosperar.

De fato, a Portaria Ministerial n. 1.820/09 dispõe em seu art. 7º, § 3º, que "em cada serviço de saúde deverá constar, em local visível à população: I - nome do responsável pelo serviço; II - nomes dos profissionais; III - horário de trabalho de cada membro da equipe, inclusive do responsável pelo serviço; e IV - ações e procedimentos disponíveis".

Contudo, essa mesma Portaria, em seu art. 7º, § 1º, preconiza que "o direito previsto no caput deste artigo, inclui a informação, **com linguagem e meios de comunicação adequados...**".

(...)

Ocorre que, da análise das alegações e dos documentos que acompanham a



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
3ª Vara Federal Cível de Vitória

inicial (Item 9, Doc. 8, Evento 1, ANEXO7, - Ofício nº. 009/2018/SEMUS/PAPS), verifica-se que os painéis trazem **informações desatualizadas acerca do conteúdo**. Logo, ao invés de informar, dispõem ao público informação reconhecidamente inverossímil.

Não bastasse, a Lei nº. 9.171/2017 prevê, em seu art. 1º, que os prontos atendimentos estão obrigados a divulgar, também, o nome do profissional envolvido no atendimento, o que vai de encontro aos documentos e alegações trazidos aos autos, pois **somente os dados do médico e o da Diretora Administrativa do Serviço aparecem** (Itens 9, 10 e 11, Doc. 8, Evento 1, ANEXO7).

Ou seja, mesma que fosse reconhecida a competência para a iniciativa do Projeto de Lei em comento, ou não houvesse o reconhecimento de interferência indevida no âmbito de outro Poder Constituído, restaria evidenciado o descumprimento da Lei.

Isso porque há várias categorias de profissionais envolvidas no atendimento, ao passo que o conteúdo dos painéis não atende as prescrições constantes do art. 1º, nem mesmo da Portaria Ministerial que fundamenta a manifestação da Requerida.

A requerida, por sua vez, argumenta que a transparência deve prevalecer em relação ao interesse do argumento do medo. Não obstante, a transparência e o dever de informação englobam a **informação adequada**, o que não tem ocorrido no caso concreto. Além disso, ao argumentar que a situação tratada nos autos se assemelha à publicação de dados funcionais dos servidores públicos, deixa de considerar as particularidades de uma e outra situação.

A aplicação da máxima de que “onde existe a mesma razão fundamental, prevalece a mesma regra de direito (*ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio*)” deve levar em consideração os fatores discriminantes.

Com efeito, os atendimentos realizados pelas unidades de pronto atendimento são direcionados, primordialmente, a situações de urgência. Nessas situações, é comum que os ânimos daqueles que necessitam de tais serviços se encontrem mais exaltados do que em situações rotineiras e cotidianas. Essa condição decorre do risco ao dano da própria saúde ou daquele a quem acompanha. Dessa maneira, embora salutar a existência de mecanismos de controle e de informação à população, tais mecanismos devem levar em consideração o nível de entendimento das informações ali apresentadas, a fim de se evitar conflitos surgidos tão somente pela falta de compreensão. Em sendo assim, se um painel com informações estritamente corretas pode ser considerado questionável do ponto de vista de sua adequação, com mais fundamento questiona-se a exposição de informações reconhecidamente imprecisas, inverossímeis, desatualizadas ou de difícil compreensão, pelo próprio Poder Executivo Municipal.

Feitas essas considerações, entendo, ao menos em sede de cognição sumária, própria às análises de tutela de urgência, que se faz presente o requisito da probabilidade do direito.

B) Passo a analisar o requisito da perigo de dano ou ao resultado útil do



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
3ª Vara Federal Cível de Vitória

processo.

Embora o risco da demora, no caso concreto, não justificasse a concessão de tutela sem a oitiva do Poder Público, na forma da fundamentação da Decisão constante do Evento 3 (contraditório participativo e colaborativo - arts. 9º e 10 do CPC/2015), à luz dos elementos trazidos aos autos por ambas as partes, entendo, em cognição sumária, o atual e constante risco a que os profissionais da classe médica estão sujeitos e ao próprio bom andamento dos serviços públicos prestados.

Preenchido, portanto, o requisito do perigo de dano.

CONCLUSÃO:

Ante o exposto, **DEFIRO O PEDIDO LIMINAR** para determinar à Prefeitura de Vitória a retirada dos painéis eletrônicos das Unidades de Pronto Atendimento – UPA's, **no prazo de 05 (cinco) dias.**

Expeça-se mandado para intimação à Requerida, a ser cumprido por Oficial de Justiça. Sem prejuízo, cite-se.

Intime-se a parte Autora para apresentar a **versão completa** do Ofício nº. 009/2018/SEMUS/PAPS, cuja cópia constante do Evento 1, Doc. 8, encontra-se incompleta quanto aos Itens 10, 11 e 12, conforme análise comparativa a trechos mencionados na Petição Inicial.

Após, ao Ministério Público Federal para manifestação.

A Secretaria deverá:

1) EXPEDIR MANDADO de citação e intimação à parte Requerida, para cumprimento da determinação desta Decisão, no prazo de **05 (cinco) dias**;

2) Intime-se a Requerente, eletronicamente, para apresentar a versão completa do Ofício nº. 009/2018/SEMUS/PAPS, no prazo de **05 (cinco) dias.**

3) Após, intime-se o Ministério Público Federal.

Documento eletrônico assinado por **AYLTON BONOMO JUNIOR, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jfes.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **50000052010v3** e do código CRC **97e81a4c**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): AYLTON BONOMO JUNIOR
Data e Hora: 19/10/2018, às 15:38:36