



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**47ª, 48ª e 62ª Promotorias de Justiça de Natal – Defesa da Saúde Pública**

Av. Mal. Floriano Peixoto, 550, Petrópolis, Natal/RN – CEP 59020-500

Telefone/fax: (84) 3232-7182 – e-mail: prosusnatal@rn.gov.br

---

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DE UMA DAS  
VARAS DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE NATAL/RN, POR DISTRIBUIÇÃO  
LEGAL**

O **Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**, por intermédio dos representantes signatários da presente, com endereço para intimações constante no cabeçalho desta peça, no uso de suas atribuições legais, vem, perante Vossa Excelência, ajuizar a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA, com pedido de antecipação de tutela**

em face do **Estado do Rio Grande do Norte**, pessoa jurídica de direito público, a ser intimada para cumprimento da medida antecipatória na pessoa do Secretário de Estado do Planejamento e das Finanças, **Sr. Francisco Obery Rodrigues Júnior** e do **Assessor de Comunicação Social**, na pessoa do Sr. Alexandre Ferreira Mulatinho, com endereço profissional no Centro Administrativo do Estado, BR 101, Km 0, Lagoa Nova, Natal/RN – CEP 59064-901, e posteriormente citado na pessoa do Procurador Geral do Estado, com endereço para intimações na Av. Afonso Pena, 1155, Petrópolis, Natal/RN, sede da Procuradoria-Geral do Estado, pelas razões de fato e de direito que passará a expor.

## **I – Da sinopse fática**

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, na qualidade de agente fiscalizador da legalidade e da moralidade dos atos administrativos, conta com uma estrutura de Promotorias de Justiça especializadas, entre estas as que atuam na defesa da saúde pública, tanto em Natal, quanto nas Comarcas de Mossoró e Parnamirim, com vistas a uma atuação mais qualificada e eficiente nessa tutela coletiva.

Tais Promotorias vêm, desde então, acompanhando a implementação, execução e monitoramento das políticas públicas de saúde pelos respectivos órgãos dos Poderes Executivo, sempre sob o viés da busca pela estruturação adequada de um Sistema Único de Saúde (SUS) que ofereça universalidade e integralidade na assistência aos seus usuários.

É de se mencionar que as Promotorias de Saúde de Natal, ao longo dos anos, têm atuado de forma incisiva na busca do cumprimento das ações tidas como componentes de seus eixos prioritários de atuação judicial e extrajudicial, que se consubstanciaram em centenas de procedimentos administrativos e outras dezenas de ações judiciais – grande parte em face do promovido –, sempre voltadas à tutela coletiva do direito à saúde.

Merece registro que, além das ações identificadas em Natal, tramitam ao longo de todo o Estado do Rio Grande do Norte, diversas **demandas judiciais e administrativas** com vistas a compelir o Estado a garantir de alguma forma o direito à saúde, o que demonstra que a situação da saúde pública encontra-se caótica em todo o território estadual, necessitando de melhor gerência dos recursos e maiores investimentos em ações sanitárias, seja na melhoria física da estrutura dos estabelecimentos, seja na efetivação de políticas públicas.

Outra situação que merece ser pontuada é aquela referente ao desrespeito do Estado do Rio Grande do Norte com a obrigação de **efetuar repasses na área da saúde para todos os Municípios**, na medida em que não tem efetuado o pagamento dos recursos referentes à farmácia básica e atenção básica. Neste aspecto, só perante o Município de Natal, a dívida chega ao montante de R\$ 4.661.470,24 (quatro milhões, seiscentos e sessenta e um mil, quatrocentos e setenta reais e vinte e quatro centavos), com determinação de pagamento em decisão interlocutória, confirmada, por último, no julgamento do **Agravo Regimental Em Ação Cível Originária nº 2011.017821-1/0001.00**, com data de 05/02/2014. **Perante os demais municípios do Estado a dívida vai além dos R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).**

Há de se mencionar, ainda, que o Tribunal de Contas do Estado, por meio

da **Auditoria Operacional nº 0661/2012 – TC**, relacionou uma série de irregularidades encontradas na gestão da saúde pública no Estado do Rio Grande do Norte, apresentando quase uma centena de recomendações que, após apresentação de resposta da SESAP e parecer por parte do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, foi acolhido pelo Conselheiro-Relator, em voto que segue acostado à inicial.

Apenas para fatiar os problemas mais relevantes, cabe ainda um registro final acerca do grave problema de **inadimplência da SESAP junto aos fornecedores de serviços, insumos e medicamentos**, que soma, até o dia 13/03/2014 (segundo informações encaminhadas pela SESAP que seguem em anexo), o total de **R\$ 151.834.704,88 (cento e cinquenta e um milhões, oitocentos e trinta e sete mil, setecentos e trinta e quatro reais e oitenta e oito centavos)**, o que tem gerado sérios problemas aos usuários SUS, sobretudo àqueles que tem o serviço público como única alternativa de atendimento.

Entretanto, em meio a todo esse caos vivenciado pela população de todo o Rio Grande do Norte, o demandado publicou, na versão eletrônica do Diário Oficial do Estado do último dia 01/03/2014 (cópia em anexo), um **resumo de contrato, para fins de divulgação de ações governamentais, ou seja, de propaganda governamental, no valor de R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais)**, tudo isso em **pleno ano eleitoral**.

A publicação de um contrato dessa natureza e, principalmente, com gasto de dinheiro público dessa magnitude, chega a ter uma conotação de afronta ao povo que padece de uma estrutura adequada aos serviços de saúde (para não falar em outras áreas, como a educação e segurança pública).

Noutra linha, o pagamento de **25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais) com publicidade institucional**, quando decisões judiciais não cumpridas em ações civis públicas na área da saúde abarrotam os gabinetes dos magistrados, soa como descaso aos mandamentos judiciais e, em última análise, um desrespeito ao próprio Judiciário.

Assim, após traçar um panorama geral da situação, mostra-se como salutar a pormenorização de cada uma das realidade citadas, de acordo com os dados e informações que puderam ser colhidas por meio da atuação das Promotorias de Saúde de Natal.

## **II – Da falta de repasse aos municípios dos valores da Farmácia Básica e Atenção Básica**

A concretização do SUS, consoante o disposto na Constituição da

República, é de responsabilidade dos três entes da federação, devendo ser este, efetivamente, um sistema único, estabelecido por meio de cooperação entre os entes federados, especialmente no que concerne ao seu financiamento, que é tripartite, ou seja, formado por recursos do orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesse contexto, o Estado do Rio Grande do Norte vem descumprindo sua responsabilidade de efetivar o repasse de recursos para os municípios no tocante à garantia da assistência farmacêutica e da atenção básica. Esta omissão do Estado tem impactado muito drasticamente no acesso à saúde da população, com dificuldades que são agravadas pela falta de cumprimento da parte que lhe compete pelo financiamento tripartite.

Em vista de tal realidade, foi necessário ajuizar duas ações civis públicas para coibir tal contexto de transgressão.

A primeira delas, promovida pelo Ministério Público, juntamente como o Município de Natal, sob o número 2011.017821-1 (0012867-13.2011.8.20.0000) (portanto ainda no ano de 2011), distribuída ao Desembargador Expedito Ferreira, teve por objetivo determinar ao Estado que realizasse, imediatamente, os repasses atrasados dos Programas da Assistência Farmacêutica Básica (Medicamento e Insumos), Fortalecimento da Atenção Básica (Portaria 166/2009), Atenção às Urgências (SAMU e UPA) e Reajuste Média e Alta Complexidade ao Município de Natal, que totalizavam (à época da judicialização) o montante de R\$ 17.490.041,61, bem como garantisse a regularidade nos futuros repasses relativos aos programas acima referidos.

No curso desta ação, foi possível garantir o pagamento de alguns repasses; todavia, permanece hoje o desrespeito ao cumprimento dos repasses da Assistência Farmacêutica Básica e do Fortalecimento da Atenção Básica (portaria 166/2009), inclusive em 14.02.2014, foi publicado o acórdão do agravo regimental interposto pelo Estado do RN, no qual o Desembargador Aderson Silvino, enfatizando que o próprio Estado do RN reconheceu parte da dívida, tornada *quantum in controverso*, assim se pronunciou:

“defiro o pedido de tutela antecipada para determinar que o Estado do Rio Grande do Norte promova, no prazo de 30 (trinta) dias, o repasse do valor de R\$ 4.661.470,24 (quatro milhões, seiscentos e sessenta e um mil, quatrocentos e setenta reais e vinte e quatro centavos), posto se tratar de quantum in controverso, sobre o qual o art. 273, §6º, do Código de Processo Civil, autoriza a concessão da tutela de urgência vindicada, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) a ser suportada pelo Secretário de Saúde do Estado do Rio Grande do Norte” (cópia da decisão e do extrato do andamento processual em anexo)

Tal decisão atesta, claramente, que o Estado do Rio Grande do Norte não vem cumprindo integralmente com sua responsabilidade tripartite de financiamento da saúde, gerando prejuízos aos usuários SUS do Município de Natal. Infelizmente, esta realidade tem sido disseminada e suportada por todos os demais municípios do Rio Grande do Norte.

Neste sentido, foi ajuizada mais recentemente (em novembro de 2013) uma segunda ação, sob o número 2013.018441-6 (0012998-17.2013.8.20.0000), distribuída por dependência, que tem como autores a Federação dos Municípios do RN e o Ministério Público Estadual, diante do fato de o Estado do Rio Grande do Norte encontrar-se em falta com obrigação de fazer, consistente em repassar para os municípios potiguares o vultoso montante de **R\$ 21.609.862,43 (vinte e um milhões seiscentos e nove mil, oitocentos e sessenta e dois reais e quarenta e três centavos)**, referentes à obrigatoriedade de repasse relativo ao **Programa Farmácia Básica** (medicamentos e insumos), além do valor de **R\$ 38.929.402,41 (trinta e oito milhões novecentos e vinte e nove mil, quatrocentos e dois reais e quarenta e um centavos)** referentes à obrigatoriedade de repasse relativo ao **Programa Atenção Básica** – Portaria SESAP/RN 166/2009, totalizando **R\$ 60.539.264,84 (sessenta milhões quinhentos e trinta e nove mil, duzentos e sessenta e quatro reais e oitenta e quatro centavos) (valores estes devidos até o ingresso da ação).**

Assim, os dados acima revelam, com clareza solar, a recalcitrância do Estado em cumprir com sua responsabilidade de financiamento tripartite, inclusive porque foram várias tentativas de solução administrativa para o problema pela falta de repasse, o que foi registrado, com muita propriedade na petição inicial do processo n. 2013.018441-6, todas sem sucesso, gerando com isto grave prejuízo causado aos usuários do SUS nos municípios.

Por fim, cumpre lembrar que as obrigações acima referidas encontram-se amparadas nas seguintes previsões legais:

Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990:

Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

III - prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde;

Portaria GM/MS 2488/2011:

São responsabilidades comuns a todas as esferas de governo:

(...)

IV - contribuir com o financiamento tripartite da Atenção Básica;

(...)

Compete às Secretarias Estaduais de Saúde e ao Distrito Federal:

I - pactuar, com a Comissão Intergestores Bipartite, estratégias, diretrizes e

normas de implementação da Atenção Básica no Estado, de forma complementar às estratégias, diretrizes e normas existentes, desde que não haja restrições destas e que sejam respeitados as diretrizes e os princípios gerais regulamentados nesta Portaria;

II - destinar recursos estaduais para compor o financiamento tripartite da Atenção Básica prevendo, entre outras, formas de repasse fundo a fundo para custeio e investimento das ações e serviços” (grifos nossos);

Destacamos assim, que a Secretaria Estadual de Saúde seguiu, através da publicação da Portaria 166/2009, as diretrizes do SUS, estabelecendo sua responsabilidade no financiamento tripartite para a atenção básica.

Portaria GM/MS nº 1.555/2013:

Art. 3º O financiamento do Componente Básico da Assistência Farmacêutica é de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme normas estabelecidas nesta Portaria, com aplicação, no mínimo, dos seguintes valores de seus orçamentos próprios:

I - União: R\$ 5,10 (cinco reais e dez centavos) por habitante/ano, para financiar a aquisição dos medicamentos e insumos do Componente Básico da Assistência Farmacêutica constantes dos Anexos I e IV da RENAME vigente no SUS;

II - Estados: R\$ 2,36 (dois reais e trinta e seis centavos) por habitante/ano, para financiar a aquisição dos medicamentos e insumos constantes dos Anexos I e IV da RENAME vigente no SUS, incluindo os insumos para os usuários insulino dependentes estabelecidos na Portaria nº 2.583/GM/MS, de 10 de outubro de 2007, constantes no Anexo IV da RENAME vigente no SUS;

(...)

Art. 15. As ações, os serviços e os recursos financeiros relacionados à Assistência Farmacêutica constarão nos instrumentos de planejamento do SUS, quais sejam Planos de Saúde, Programação Anual e Relatório Anual de Gestão (RAG).

### **III – Das decisões judiciais descumpridas**

Na esfera judicial, verificou-se a existência de inúmeras ações civis públicas já em fase avançada de tramitação, em sua maioria com decisões interlocutórias ou de mérito impositivas de obrigações ao Estado do Rio Grande do Norte, mas com inegável quadro de descumprimento. Algumas delas contam, inclusive, com incidentes de execução de astreintes ou pedidos de bloqueio, na tentativa de compelir o ente público a cumprir com seu mister constitucional.

Não é pretensão, por meio deste espaço, citar todas as demandas onde o promovido é inerte em cumprir com as obrigações determinadas pelo Poder Judiciário, mas apenas demonstrar que tal prática é recorrente, como se perceberá a seguir.

Assim, apenas a título de exemplo, vejamos algumas demandas que apontam para a situação descrita.

Como primeira menção, deve ser mencionada a **ACP nº 0010081-27.2010.8.20.0001**, que tem a finalidade de assegurar a oferta de leitos de UTI, com

tramitação na 1ª Vara da Fazenda Pública, na qual foi requerida, em 07/03/2014, a designação de audiência de conciliação, uma vez que existe, tramitando perante à Justiça Federal demanda com o mesmo pedido, promovida pelo Conselho Regional de Medicina (CREMERN), com acordo descumprido pelo demandado.

Sobre essa ação importante frisar que a falta de leitos de UTI é gritante, sendo constante o recebimento de reclamações nesse sentido nas Promotorias de Justiça da Saúde em Natal, sem contar no grande número de demandas individuais que são ajuizadas por todo Estado, com destaque àquelas propostas nos plantões noturnos e de fim de semana.

Nesse ponto, o próprio Governo do Estado, no Decreto de Calamidade nº 22.844/12, admite a “**necessidade de se adotarem providências imediatas para implantação de 63 (sessenta e três) novos leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI)**” como um dos fundamentos para a decretação da situação excepcional.

No âmbito da saúde mental, menciona-se a **ACP nº 0803141-42.2012.8.20.0001**, que também perante a 3ª Vara da Fazenda Pública e cuida da abertura de leitos psiquiátricos em hospitais gerais (consulta anexa). Na referida ação, foi deferida a antecipação da tutela, em 13/07/2012, determinando ao Estado do Rio Grande do Norte que, em até 30 dias, realizasse a abertura 08 (oito) leitos psiquiátricos no Hospital Maria Alice Fernandes, assim como 04 (quatro) leitos psiquiátricos no Hospital Regional de São José do Mipibú, e em até 180 (cento e oitenta) dias para que implantasse os leitos em questão, dotando-os com recursos materiais e humanos necessários e suficientes para o funcionamento.

O Dispositivo da citada decisão, estabeleceu prazos, ainda, para que o Estado incluísse a abertura dos 12 (doze) leitos em sua proposta orçamentária para o ano de 2013, o que deveria ter sido feito até o dia 20/08/2012, data limite para envio do projeto de lei orçamentária. Ocorre que, até a presente data, o Estado não promoveu quais ações a fim de dar cumprimento a esta decisão.

Outras ações de grande relevância, que tramitam na 1ª Vara da Fazenda Pública, são as de **nº 0222906-24.2007.8.20.0001** e **0000529-09.2008.8.20.0001**, que têm por objeto garantir o fornecimento regular e contínuo dos medicamentos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF), medicamentos de extrema importância e que, corriqueiramente sofrem com suspensão ou risco de suspensão de fornecimento em razão da inadimplência do demandado junto aos fornecedores.

No tocante, ao fornecimento de medicamentos, importante citar, também, a **ACP nº 0116296-56.2012.8.20.0001**, que trata do desabastecimento de hospitais da

rede pública estadual de saúde, com tramitação na 5ª Vara da Fazenda Pública, na qual foi exarada liminar determinando que o Estado garantisse e viabilizasse a imediata aquisição de insumos e medicamentos para abastecimento da rede pública estadual de saúde, consoante consulta em anexo.

Nessa mesma ação, tendo em vista o descumprimento à ordem judicial acima, foi realizado bloqueio em favor de alguns hospitais, a saber: o Hospital Walfredo Gurgel, o Hospital Dr. José Pedro Bezerra, o Hospital João Machado e o Hospital Deoclécio Marques de Lucena que, em pese terem recebido os valores bloqueados, seguem com constantes problemas no abastecimento.

Tanto é verdadeira a situação de desabastecimento, que o próprio Estado do Rio Grande do Norte, ao elaborar o Decreto de Calamidade nº 22.844/12, o apontou como uma de suas justificativas, reconhecendo, de forma literal, “**o desabastecimento crítico de insumos medicamentosos e médico-hospitalares na totalidade de Hospitais do Estado, o que impede a adoção de terapêuticas efetivas para as patologias apresentadas pelos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) em condições dignas e adequadas**”.

Assim, percebe-se desse arrazoado, que pinça apenas algumas das demandas mais relevantes propostas pelas Promotorias de Saúde de Natal (sem considerar as especializadas em Parnamirim, Mossoró e as demais Promotorias de Justiça do Estado), que o descumprimento de decisões judiciais, por parte do demandado, é constante e reiterado, não sendo admissível que, diante de tal cenário, opte pela realização de despesa milionária com uma área secundária, como a publicidade, em detrimento de atividades fundamentais, como a saúde pública.

#### **IV – Auditoria Operacional nº 0661/2012 – TC**

O Tribunal de Contas do Estado do RN, a partir de pedido formulado pela Procuradoria-Geral do Ministério Público junto àquele tribunal, decidiu (Decisão n. 638/2012-TC) pela realização de uma auditoria operacional nas unidades hospitalares integrantes da rede estadual da saúde pública, a fim de obter um diagnóstico técnico conclusivo acerca do grau de eficiência e utilidade dos gastos estatais atualmente direcionados ao seu custeio.

A solicitação do MPjTC foi embasada em avaliação da situação dos hospitais regionais do RN encaminhada àquela esfera ministerial pela 47ª Promotoria de Justiça de Natal (ofício n. 0024/2012-47ªPmJ), na qual sugere a existência de uma “grande disparidade entre os recursos gastos na manutenção e a efetividade de ações de saúde realizadas, além de uma distribuição geográfica desigual e oferta de serviços de



baixa complexidade, que deveriam estar sendo prestados no âmbito da atenção básica”.

Assim, realizada a Auditoria Operacional pelo TCE, foram levantadas várias inconsistências e irregularidades, dentre elas: Repasse financeiro insuficiente para o cumprimento das obrigações da SESAP com reflexo nos hospitais; Baixa capacidade de investimento da SESAP e da execução das obras necessárias aos hospitais; Elevado valor com uso indevido e indiscriminado em plantões eventuais na rede hospitalar da SESAP; Inadequação do controle de estoque dos medicamentos e materiais médico-hospitalares; Fragilidades no abastecimento dos hospitais da rede da SESAP com medicamentos e materiais médico-hospitalares; perfis de oito hospitais regionais que atuam apenas como unidades básicas e pronto-atendimento.

Todo este cenário descrito no Relatório Preliminar do TCE redundou na expedição de 99 (noventa e nove) recomendações à SESAP, 05 (cinco) recomendações à SEPLAN/RN, e uma recomendação aos Municípios onde se encontram sediados hospitais estaduais.

O relatório foi encaminhado ao Secretário Estadual para esclarecimentos, o qual informou as ações que a SESAP está desenvolvendo ou irá desenvolver para sanar as falhas ou deficiências apontadas no relatório, de modo que, mesmo considerando pertinentes os comentários e esclarecimentos enviados pelo gestor, possibilitando o aperfeiçoamento da análise, todas as recomendações expedidas foram mantidas no Relatório Final da Auditoria Operacional, com alguns ajustes de redação.

Seguindo esta mesma linha, o voto do Conselheiro Relator Tarcísio Costa confirmou a maioria das recomendações, mantendo 82 (oitenta e duas) delas à SESAP, bem como todas as recomendações dirigidas à SEPLAN e aos municípios que sediam hospitais regionais, sendo, então, acompanhado pelos demais conselheiros na decisão de aprovar o Relatório Final da Auditoria Operacional.

Dentre as recomendações direcionadas à SEPLAN, vale destacar: o cumprimento do cronograma de desembolso financeiro, de modo a evitar desequilíbrios financeiros na SESAP com consequências na prestação do serviço de saúde (item 356 do relatório final de auditoria); a redução do montante inscrito em restos a pagar, com prejuízo às atividades do exercício subsequente à inscrição (item 356 do relatório final de auditoria); e, a criação e implementação de cronograma de desembolso financeiro para pagamentos de restos a pagar (item 356 do relatório final de auditoria).

Estas recomendações, especialmente as dirigidas à SEPLAN, evidenciam como o Estado do Rio Grande do Norte precisa gerenciar melhor a aplicação de recursos públicos, a fim de garantir maior resolutividade e eficiência às ações e serviços de saúde,

bem como o pagamento dos repasses previstos na norma orçamentária em *quantum* suficiente para as despesas existentes.

Logo, diante do cenário posto, a celebração de contrato publicitário com valor correspondente a R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais) não se coaduna com o melhor interesse público.

#### **V – Inadimplência da SESAP junto aos fornecedores de serviços, insumos e medicamentos**

Outro cenário gritante, que desaconselha qualquer gasto com áreas secundárias, é a situação de inadimplência da Secretaria Estadual de Saúde Pública (SESAP) junto aos seus fornecedores.

Quando, na área da saúde, se fala em fornecedores, devemos ter em mente que nos referimos a serviços essenciais, como o fornecimento de medicamentos, insumos e prestação de serviços das mais variadas ordens, como de manutenção de equipamentos hospitalares e serviços terceirizados, que são indispensáveis ao funcionamento mínimo dos serviços sanitários.

Apenas para pontuar, foi inscrito em restos a pagar, até o dia 13/03/2014 (segundo informações encaminhadas pela SESAP que seguem em anexo), o montante de **R\$ 151.834.704,88 (cento e cinquenta e um milhões, oitocentos e trinta e sete mil, setecentos e trinta e quatro reais e oitenta e oito centavos)**, que corresponde a centenas de fornecedores que não receberam pelos serviços contratados e produtos fornecidos, e que, cotidianamente, ameaçam parar o fornecimento (como tem acontecido efetivamente com vários medicamentos de alto custo), o que, por via reflexa, acarreta um aumento na margem financeira de contratação com o demandado ou, em muitos casos, o total desinteresse em contratar ou renovar contratos com o Estado do Rio Grande do Norte (devido ao notório risco).

O que se tem observado é a assustadora evolução das dívidas inscritas em restos a pagar sem disponibilidade financeira que, a bem da verdade, apenas se constitui num acumulado de débitos autorizados e não pagos, e o pior, sem qualquer previsibilidade de recursos para sua quitação.

De acordo com os dados obtidos no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), no final do ano de 2010, portanto, no encerramento da administração estadual anterior, estavam inscritos sob a rubrica de “restos a pagar sem disponibilidade financeira” o total de R\$ 5.736.440,12 (cinco milhões, setecentos e trinta e seis mil, quatrocentos e quarenta reais e doze centavos).

A situação ganha ainda maior dramaticidade se forem analisadas, ainda

que de forma superficial, as inscrições de tais débitos sem disponibilidade de recursos nos anos de 2011 e 2012, ou seja, já na atual gestão, que somam o montante de R\$ 62.565.914,23 (sessenta e dois milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, novecentos e quatorze reais e vinte e três centavos) e R\$ 90.990.286,07 (noventa milhões, novecentos e noventa mil, duzentos e oitenta e seis reais e sete centavos), respectivamente.

Em outro pórtico, verifica-se um gasto desmensurado com áreas que deveriam ser tidas como menos prioritárias, como aquelas expendidas com diárias, estádio de futebol e publicidade, para ficar apenas nessas.

Nesse pórtico, cabe registrar as conclusões dos dois Relatórios de Análise de Contas Anuais do TCE/RN do Poder Executivo Estadual, dos anos de 2011 e 2012, nos quais o Conselheiro Relator destaca, perplexo, a aplicação de recursos em investimentos em saúde bem menor do que em outras áreas menos prioritárias, como a publicidade governamental e pagamento de diárias, senão vejamos as conclusões (itens relacionados à aplicação de recursos em saúde em anexo):

“Verifica-se que as despesas próprias com saúde efetivamente executadas pelo Estado do Rio Grande do Norte, que totalizaram o valor de R\$ 925.526.866,18 (novecentos e vinte e cinco milhões, quinhentos e vinte e seis mil oitocentos e sessenta e seis reais e dezoito centavos), após a subtração de R\$ 11.090.313,59 (onze milhões, noventa mil trezentos e treze reais e cinquenta e nove centavos) referentes às anulações de restos a pagar de exercícios anteriores, corresponderam ao percentual de 15,75% da receita líquida de impostos, ou seja, R\$ 5.805.122.592,18 (cinco bilhões, oitocentos e cinco milhões, cento e vinte e dois mil quinhentos e noventa e dois reais e dezoito centavos).

A tabela anterior mostra um baixo nível de investimentos no campo de saúde, já que somente restou efetivamente investido o valor de R\$ 17.762.735,70 (dezessete milhões, setecentos e sessenta e dois mil setecentos e trinta e cinco reais e setenta centavos). Com efeito, esse valor é ínfimo em relação ao total gasto, e reduzido, quando comparado com Página 114 de 167 outros gastos, a exemplo do montante empregado em diárias, de R\$ 24.637.127,07 (vinte e quatro milhões, seiscentos e trinta e sete mil cento e vinte e sete reais e sete centavos) e publicidade, de R\$ 27.607.508,39 (vinte e sete milhões, seiscentos e sete mil quinhentos e oito reais e trinta e nove centavos)”. (RELATÓRIO TCE 2012)

“Nesse contexto, verifica-se que as despesas próprias com saúde efetivamente executadas pelo Estado do Rio Grande do Norte, que totalizaram o valor de R\$ 912.430.630,99 diminuindo-se R\$1.689.613,04, das anulações de restos a pagar de exercício anteriores, corresponderam ao percentual de 17,32% da receita líquida de impostos, da ordem de R\$ 5.257.976.573,74.

O quadro supracitado mostra um baixo nível de investimentos no campo de saúde, já que somente restou efetivamente investido o valor de R\$ 11.076.834,92. Com efeito, esse valor é ínfimo em relação ao total gastos e reduzida se comparado com outros gastos, a exemplo do montante empregado em diárias, de R\$ 23.678.716,14, e publicidade, de R\$ 16.851.590,51”. (RELATÓRIO TCE 2011).

No ano de 2013 (conforme dados extraídos do Portal da Transparência), o

Governo do Estado do Rio Grande do Norte gastou, somente com o pagamento de diárias, o valor de R\$ 11.378.542,06 (onze milhões, trezentos e setenta e oito mil, quinhentos e quarenta e dois reais e seis).

Ademais, para a constituição ou aumento de capital do Fundo Garantidor de Parceria Público Privada, referente à Construção do Estádio Arena das Dunas, foram empreendidos gastos na ordem de R\$ 9.166.664,00 (nove milhões, cento e sessenta e seis mil, seiscentos e sessenta e quatro reais).

Por fim, foram gastos com publicidade, no ano de 2013 (conforme dados do portal da transparência com tela em anexo), R\$ 13.489.656,15 (treze milhões, quatrocentos e oitenta e nove mil, seiscentos e cinquenta e seis reais e quinze centavos).

Neste particular, é de ser questionar **o que justificaria um incremento com gastos em publicidade num patamar de quase 100% (cem por cento)**, quando se tem o discurso periódico do Governo do Estado de frustração de receitas.

Não obstante, é preciso mencionar que a 47ª Promotoria de Justiça, por meio do Inquérito Civil (IC) nº 06.2011.00000417-0 (IC nº 010/2011-47PmJ), acompanha o fornecimento dos medicamentos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF) pela Unidade Central de Agentes Terapêuticos (UNICAT), conforme Doc. Nº 30.

Nesse IC, como última informação, pode-se citar a juntada do ofício nº 1173/2013/UNICAT no qual há registro da falta de dispensação de alguns medicamentos como a alfadornase e a lamotrigina, em decorrência da costumeira inadimplência do Estado do Rio Grande do Norte para com os seus fornecedores.

Frise-se, por oportuno, que em uma execução provisória (nº 0001737-59.2012.4.05.8401), que tramita na 10ª Vara Federal local, um dos maiores laboratórios do país (ROCHE) negou-se categoricamente a apresentar proposta de preço para fornecimento da medicação Trastuzumabe (de fornecimento exclusivo), afirmando que **“em virtude de o Estado do Rio Grande do Norte encontrar-se inadimplente para com a ROCHE desde o ano 2010, as medicações fabricadas/fornecidas exclusivamente pelo laboratório não mais são fornecidas diretamente ao ente público, a não ser via determinação judicial e mediante depósito pecuniário na conta da ROCHE”**, o que só demonstra a gravidade da situação.

**VI – Da possibilidade de intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas – superação da ideia de afronta à separação dos poderes – entendimentos do STF, STJ e TJRN**

O controle judicial de políticas públicas, como forma de barrar os abusos

cometidos pelos administradores (sob a interpretação distorcida da separação dos poderes e do julgamento de discricionariedade), já é uma realidade aceita não só pela doutrina mais abalizada, mas também pelos tribunais superiores e locais, desde que observadas as situações de excepcionalidade e peculiaridades do caso concreto.

A análise dos critérios de oportunidade e conveniência para a prática de atos discricionários (como os gastos com publicidade institucional), deve levar em conta o interesse público primário, no caso, a prestação adequada dos serviços de saúde à população, de forma que, a discricionariedade cessa quando a razoabilidade impõe medida em um sentido específico do interesse público.

De acordo com os ensinamentos da doutrina mais abalizada<sup>1</sup>, "*há conveniência sempre que o ato interessa, convém ou satisfaz ao interesse público*" e "*há oportunidade quando o ato é praticado no momento adequado à satisfação do interesse público*".

Neste aspecto, mostra-se como inoportuno e inconveniente que um ente, que se encontra em débito com o **cumprimento de diversas decisões judiciais, com fornecedores de bens e serviços indispensáveis ao atendimento à população, com os municípios do interior e, por fim, com dezenas de recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas do Estado**, efetue um gasto de R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais) com publicidade institucional, repita-se, em pleno ano eleitoral.

A efetividade de normas constitucionais não pode ser posta à margem, ou obstaculizada, em razão de comandos oriundos da própria Carta Magna – como bem orienta o postulado hermenêutico da Unidade da Constituição<sup>2</sup>. Assim, é evidente que a concreção de direitos sociais fundamentais, como a Saúde e a Educação (arts. 196, 205 e 6º, *caput*, da Carta de 88) não pode ser freada pelo Princípio Fundamental da Separação dos Poderes (art. 2º).

Diante de várias necessidades das ações estatais, é imperioso prioritariamente garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, sendo esse o posicionamento da melhor doutrina, como se pode observar nos ensinamentos de ANA PAULA DE BARCELLOS<sup>3</sup>:

Ora, toda e qualquer ação estatal envolve gasto de dinheiro público e os recursos são limitados. Essas são evidências fáticas e não teses jurídicas (...). As políticas públicas, igualmente, envolvem gastos. Como não há recursos ilimitados, será preciso priorizar e escolher em que o dinheiro público disponível

<sup>1</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva. 16 ed. 2011 - p. 149.

<sup>2</sup> Considera-se a Constituição como um sistema e, nessa medida, um conjunto coeso de normas. Essa particularidade, nas palavras de J. J. Gomes Canotilho, significa que "a constituição deve ser interpretada de forma a evitar contradições (antinomias, antagonismos) entre as suas normas" (TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 82).

<sup>3</sup> Apud Controle Jurisdicional de Políticas Públicas, pag. 151.

será investido. Essas escolhas, portanto, recebem a influência direta das opções constitucionais acerca dos fins que devem ser perseguidos em caráter prioritário. Ou seja: as escolhas em matéria de gastos públicos não constituem um tema integralmente reservado à deliberação política; ao contrário, o ponto recebe importante incidência de normas jurídicas constitucionais.

Em julgado paradigmático, o ministro Celso de Mello do **Supremo Tribunal Federal (STF)**, em decisão monocrática na festejada ADPF nº 45, assim se manifestou:

Ementa: Arguição de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada a hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da Jurisdição Constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação de direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do mínimo existencial. Viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração) ADPF nº 45 MC/DF, decisão monocrática, Rel. Min. Celso de Mello, DJU de 4.5.2004, Informativo nº 345-STF.

Acerca da excepcionalidade do controle judicial de políticas públicas, assinalou, ainda, que:

Tal incumbência, no entanto, embora, em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

ADPF nº 45 MC/DF, decisão monocrática, Rel. Min. Celso de Mello, DJU de 4.5.2004, Informativo nº 345-STF.

Corroborando a emblemática decisão na ADPF nº 45, em julgados colegiados e mais recentes, a **Suprema Corte** segue adotando o mesmo entendimento, senão vejamos julgados **apenas na área de saúde pública**:

Administrativo e Processo Civil – Ação Civil Pública – Ato Administrativo Discricionário: Nova visão. 1. Na atualidade o império da lei e seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de Resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso especial provido. (STJ – 2ª Turma, Resp 493.811, Rel. Min. Eliana Calmon – maioria – j. 11.11.2003 – DJ de 15.3.2004,p.236).

AMPLIAÇÃO E MELHORIA NO ATENDIMENTO DE GESTANTES EM MATERNIDADES ESTADUAIS - **DEVER ESTATAL DE ASSISTÊNCIA MATERNO-INFANTIL** RESULTANTE DE NORMA CONSTITUCIONAL - OBRIGAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL QUE SE IMPÕE AO PODER

PÚBLICO, INCLUSIVE AOS ESTADOS-MEMBROS- CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE **OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO ESTADO-MEMBRO- DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL** (RTJ 183/818-819) - COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (RTJ 185/794-796) - **A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCAÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDE PROMOVER O NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL** (RTJ 200/191-197) - **O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO - A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO ESTADO - A TEORIA DA RESTRIÇÃO DAS RESTRIÇÕES”(OU DA LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES)** - **CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE NA ÁREA DA SAÚDE (CF, ARTS. 196, 197 E 227)-A QUESTÃO DAS ESCOLHAS TRÁGICAS”** - **A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO - CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO ESTADO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL, PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO)** - **DOCTRINA- PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DELINEADAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA** (RTJ 174/687 - RTJ 175/1212-1213 - RTJ 199/1219-1220) - **POSSIBILIDADE JURÍDICO-PROCESSUAL DE UTILIZAÇÃO DAS “ASTREINTES”** (CPC, ART. 461, § 5º) COMO MEIO COERCITIVO INDIRETO - **EXISTÊNCIA, NO CASO EM EXAME, DE RELEVANTE INTERESSE SOCIAL -AÇÃO CIVIL PÚBLICA: INSTRUMENTO PROCESSUAL ADEQUADO À PROTEÇÃO JURISDICIONAL DE DIREITOS REVESTIDOS DE METAINDIVIDUALIDADE - LEGITIMAÇÃO ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CF, ART. 129, III)- A FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO “DEFENSOR DO POVO”(CF, ART. 129, II)-DOCTRINA - PRECEDENTES - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (STF - RE: 581352 AM , Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 29/10/2013, Segunda Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 21-11-2013 PUBLIC 22-11-2013)**

Neste mesmo caminho, seguem os julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ), como podemos observar nos julgados seguintes:

**ADMINISTRATIVO. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE EM CASOS EXCEPCIONAIS - DIREITO À SAÚDE. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. MANIFESTA NECESSIDADE. OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA DE TODOS OS ENTES DO PODER PÚBLICO. NÃO OPOSSIBILIDADE DA RESERVA DO POSSÍVEL AO MÍNIMO EXISTENCIAL. NÃO HÁ OFENSA À SÚMULA 126/STJ. 1. Não podem os direitos sociais ficar condicionados à boa vontade do Administrador, sendo de suma importância que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. Seria uma**

distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente importantes. 2. **Tratando-se de direito essencial, incluso no conceito de mínimo existencial, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário estabeleça a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político, mormente quando não houver comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal.** 3. In casu, não há impedimento jurídico para que a ação, que visa a assegurar o fornecimento de medicamentos, seja dirigida contra o Município, tendo em vista a consolidada jurisprudência do STJ: "o funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS) é de responsabilidade solidária da União, Estados-membros e Municípios, de modo que qualquer dessas entidades têm legitimidade ad causam para figurar no pólo passivo de demanda que objetiva a garantia do acesso à medicação para pessoas desprovidas de recursos financeiros" (REsp 771.537/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 3.10.2005). 4. Apesar de o acórdão ter fundamento constitucional, o recorrido interpôs corretamente o Recurso Extraordinário para impugnar tal matéria. Portanto, não há falar em incidência da Súmula 126/STF. 5. Agravo Regimental não provido. (AgRg no REsp 1107511/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/11/2013, DJe 06/12/2013)

Por fim, no que se refere ao posicionamento adotado pela jurisprudência, merece registro que, acompanhando às decisões do STF e STJ, o **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN)** tem, acertadamente, temperado à interpretação rígida acerca da separação dos poderes, senão vejamos:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. **FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO.** PACIENTE IMPOSSIBILITADO DE ARCAR COM OS CUSTOS DO TRATAMENTO. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO PODER PÚBLICO. GARANTIA ASSEGURADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DEMONSTRAÇÃO DA NECESSIDADE DO MEDICAMENTO E DA INCAPACIDADE FINANCEIRA EM ADIMPLI-LO. **AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. IRRELEVÂNCIA. PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL. INAPLICABILIDADE EM MATÉRIA DE PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E INOPONÍVEL FRENTE À TEORIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL.** MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. PRECEDENTES. (TJ-RN - AC: 91476 RN 2011.009147-6, Relator: Des. João Rebouças, Data de Julgamento: 20/09/2011, 2ª Câmara Cível)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECISÃO QUE NEGOU TUTELA ANTECIPADA PARA DETERMINAR A REFORMA DAS UNIDADES DE SAÚDE DO BAIRRO PLANALTO. PRELIMINARES DE AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL SUSCITADA PELO AGRAVADO. REJEIÇÃO. ALEGAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS CONTIDAS NOS ARTIGOS 524, III, E 526, AMBOS DO CPC. DESNECESSIDADE DE INDICAÇÃO DO NOME DO PROCURADOR. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. COMUNICAÇÃO AO JUÍZO A QUO DA INTERPOSIÇÃO DO AGRAVO DEVIDAMENTE REALIZADA PELO AGRAVANTE. MÉRITO: **POSSIBILIDADE DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS GARANTIDORAS DOS DIREITOS SOCIAIS PELO PODER JUDICIÁRIO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INTERESSE DE AGIR DO MINISTÉRIO PÚBLICO EVIDENCIADO.** INEFICIÊNCIA DO SERVIÇO BÁSICO DE SAÚDE PRESTADO À COMUNIDADE E QUESTÕES TÉCNICAS



QUE DEVEM SER SOPESADAS. MEDIDA QUE DEVE SER CONCEDIDA COM RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. TUTELA PARCIALMENTE DEFERIDA. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. (Julgamento: 4/05/2011 Órgão Julgador: 1ª Câmara Cível Classe: AGRAVO DE INSTRUMENTO COM SUSPENSIVIDADE Nº 2011.000656-3 Relator: Juiz Herval Sampaio (convocado))

Assim, como se pôde demonstrar, apenas de forma exemplificativa, os tribunais já se afastaram, há muito e de forma consistente, da ideia engessada de que a atuação judicial na implementação de políticas públicas, quando há omissão e abuso do ente estatal, afrontaria a separação dos poderes, não sendo este empecilho para análise de casos, como o presente, que busca uma atuação será preventiva, visando evitar a alocação de créditos suplementares para a área de comunicação social, quando várias demandas concretas existem na área de saúde.

Fixadas, então, as balizas jurisprudenciais e doutrinárias careca da constitucionalidade do controle judicial na política pública de saúde, até mesmo no âmbito preventivo da peça orçamentária, passa-se aos pedidos.

### **VII – Da disponibilidade financeiro-orçamentária**

A Lei Orçamentária Anual – LOA é o instrumento de execução do planejamento governamental, com a previsão de recursos financeiros e sua utilização para o alcance das metas e objetivos planejados. Contém a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo.

Quanto ao tema posto, na seara doutrinária sublinha-se que Ricardo Lobo Torres<sup>4</sup> entende o orçamento público como *“documento de quantificação dos valores éticos, a conta corrente da ponderação dos princípios constitucionais, o plano contábil da justiça social, o balanço das escolhas dramáticas por políticas públicas em um universo fechado de recursos financeiros escassos e limitados”*.

Todos os programas e ações governamentais que geram despesas devem ter previsão e adequação orçamentária na Lei Orçamentária Anual – LOA, com dotação específica e suficiente<sup>5</sup>. Dessa forma, são vedados o início de programas ou projetos não incluídos na LOA, bem como a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. De igual forma, não se pode instituir um programa sem limitar o valor de sua dotação ou sem detalhar a despesa, como decorrência do princípio da especificação<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Apud KRELL, Andreas J. Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (DES) Caminhos de um Direito Constitucional Comparado, Sergio Antônio Fabris Editor: Porto Alegre, pág. 99.

<sup>5</sup> Art. 16, II e §1º, I da LRF

<sup>6</sup> Princípio reconhecido pela doutrina e extraído da leitura conjunta do Art. 5º da Lei 4.320/64 e Art. 5º, §4º da LRF

Diante de uma situação em que a despesa não possui previsão orçamentária ou que a sua estimativa for insuficiente, o gestor tem o **dever-poder** de abrir créditos adicionais para autorizar essas despesas. Na preciosa lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, o poder, meramente instrumental, está subordinado ao dever de bem cumprir a finalidade do atendimento ao interesse público ao qual o poder foi outorgado, sobressaindo esse aspecto finalístico<sup>7</sup>.

Os créditos adicionais servem para realizar “ajustes orçamentários” durante a sua execução, alterando o Orçamento Anual para atender a necessidades supervenientes. Por ser instrumento de alteração da Lei Orçamentária Anual, os créditos adicionais seguem o mesmo rito da LOA quanto a sua apreciação e votação<sup>8</sup> e o ato que o abrir – que pode ser o decreto, lei ou medida provisória – deverá indicar a importância, a espécie e a classificação da despesa até onde for possível, nos termos do art. 46 da Lei 4.320/64.

Os créditos adicionais compreendem os créditos suplementares, especiais e extraordinários, que são definidas pelo art. 41 da Lei 4.320/64:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

- I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
- II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Pois bem. Aqui tratar-se-á especificamente do **crédito suplementar**, que é utilizado quando já existe uma despesa prevista no orçamento que não possui dotação orçamentária suficiente para a execução da ação governamental, necessitando, portanto de um reforço orçamentário.

A própria Lei Estadual nº 9.826/2014 – Lei Orçamentária Anual do Estado do Rio Grande do Norte em 2014 – LOA 2014, contém uma autorização para que o administrador proceda, através de decreto, a abertura de crédito suplementar, que visa a reforçar a dotação orçamentária, a fim de que sejam destinados mais recursos para a realização das despesas. A autorização é prevista nos arts. 9º a 12, com destaque ao art. 9º que autoriza a abertura de crédito suplementar no limite de **5% do total de despesas fixadas no programa de trabalho, correspondente ao valor de R\$ 607.431.400,00 (seiscentos e sete milhões, quatrocentos e trinta e hum mil e quatrocentos reais)**.

Se por um lado existe a possibilidade de abertura de créditos

<sup>7</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 21ª Ed. São Paulo, Editora Malheiros 2006, p. 60.

<sup>8</sup> No âmbito federal, o rito é previsto no art. 166 da CF. No Estado do Rio Grande do Norte, o rito é previsto no Art. 107 da Constituição Estadual.

suplementares, por outro, estes só poderão ser abertos se houver recursos disponíveis para ocorrer a despesa. A Lei Federal nº 4.320/64 em seu art. 43 prevê quatro hipóteses de recursos para os créditos suplementares e adicionais: **i)** superavit financeiro do exercício anterior; **ii)** excesso de arrecadação; **iii)** anulação parcial ou total de dotação ou de crédito adicional; **iv)** operações de crédito, *in verbis*:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964) (Vide Lei nº 6.343, de 1976)

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Essas hipóteses não são exaustivas, haja vista que existem outras fontes corriqueiramente utilizadas para abertura de tais créditos, quais sejam: **i)** utilização dos recursos provenientes de Convênio; **ii)** a utilização de Reserva de Contingência; e **iii)** os recursos sem despesas correspondentes.

No caso concreto, destacamos duas possíveis fontes de recurso para o atendimento das necessidades prementes da área da saúde no Estado do Rio Grande do Norte:

**a)** a anulação, parcial ou total, de dotação prevista na divulgação de ações governamentais (dotação 11.105.24.131.0100-0001; Projeto de Atividade: 21.110 – Divulgação de Ações governamentais) no valor previsto pela Lei Orçamentária Anual do Estado do Rio Grande do Norte em 2014, Lei Estadual 9.826/2014, de **R\$ 17.446.000,00 (dezessete milhões, quatrocentos e quarenta e seis reais)**, fonte de recursos da contratação realizada com a Assessoria de Comunicação Social do Estado do Rio Grande do Norte – ASSECOM, ora impugnada;

**b)** a anulação, parcial ou total, de dotação prevista na reserva de contingência (projeto de atividade: 99990 - Reserva de Contingência), no valor previsto pela Lei Orçamentária Anual do Estado do Rio Grande do Norte em 2014, Lei Estadual 9.826/2014, de **R\$ 33.445.000,00 (trinta e três milhões, quatrocentos e quarenta e cinco mil reais)**.

A reserva de contingência é uma fonte de recursos utilizada para abertura de créditos adicionais que tem por finalidade atender aos passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (Art. 5º, III, b, LRF). Trata-se de uma dotação global que não é destinada a determinado programa ou unidade orçamentária, e seus recursos serão utilizados, seja para abertura de créditos suplementares ou especiais.

De acordo com a Lei Estadual 9.826/2014, LOA 2014, destina-se a reserva de contingência suplementar dotações orçamentárias relativa a despesas de toda natureza, que no decorrer do exercício se tornem insuficientes, seja em função da necessidade de ajuste orçamentário ou outras de ordem econômica.

Dessa forma, imperioso o reforço orçamentário em favor da Secretaria Estadual de Saúde, para consecução de ações na área da saúde **nos projetos de atividades a serem indicados pelo Secretário Estadual da Saúde Pública**, diante da evidente e arbitrária violação aos direitos fundamentais da área da saúde, mediante omissão política desarrazoável.

#### **VIII – Da tutela antecipada**

O Código de Processo Civil, ao tratar da antecipação da tutela, elenca os seguintes requisitos para seu deferimento:

Art. 273. O juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e:

I – haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação; ou

II – fique caracterizado o abuso de direito de defesa ou manifesto propósito protelatório do réu.

Assim, mostra-se como cumprido o primeiro requisito para a concessão da medida ora pleiteada, qual seja, o requerimento da parte, aqui formulado, assim como o seguinte, relativo a demonstração da *verossimilhança das alegações*, feita ao longo das alegações fáticas e jurídicas na presente peça, embasada em normas legais que evidenciam a necessidade da prevalência da dignidade da pessoa humana e garantia do direito à saúde e, por fim, nos documentos acostados aos autos.

A verossimilhança consiste na conjugação da existência de prova inequívoca com a probabilidade de ser atendida ao final a pretensão, dada a consistência do direito versado, e, no caso, ela encontra-se substancialmente caracterizada na

argumentação acima expendida, já que a divulgação de ações governamentais não pode se sobrepor à saúde da população, nos termos do artigo 196 da Constituição Federal, art. 17, III, da Lei 8.080/90, e art. 2º, IV, e parágrafo único da Lei n. 8.142/90;

Por fim, no que se refere à apresentação dos requisitos da tutela antecipada, conclui-se que está categoricamente demonstrado o *fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação*, que se dá, especialmente, pela **ação estatal de empreender um gasto exorbitante com uma área não fundamental, como a publicidade, quando, apenas para exemplificar um dos pontos, mantém uma dívida inscrita em débitos à pagar no montante de R\$ 151.834.704,88 (cento e cinquenta e um milhões, oitocentos e trinta e sete mil, setecentos e trinta e quatro reais e oitenta e oito centavos)** com centenas de fornecedores e prestadores de serviço fundamentais à manutenção da prestação dos serviços de saúde no Estado do Rio Grande do Norte.

**Ora, Douto Julgador, como admitir o investimento de cifra tão significativa, para a divulgação de ações governamentais, exatamente em ano eleitoral, quando no ano de 2013, o total gasto para a divulgação de programas governamentais girou em torno de 13.000.000,00 (treze milhões)<sup>9</sup>?!**

Será esse contrato razoável e admissível quando há descumprimento de repasses aos Municípios, deficit de pessoal, desabastecimento de medicamentos e insumos importantes na rede estadual, isto é, a existência de um passivo significativo para as ações e serviços de saúde, tudo isto em detrimento à necessária e essencial prioridade de ações governamentais em uma área socialmente sensível como a saúde da população.

Portanto, é evidente o receio de irreparabilidade do dano, na medida em que a execução do referido contrato, e a sua posterior liquidação, empenho e pagamento, implicará no dispêndio de vultosa quantia para uma área não emergencial, comprometendo o já irregular pagamento de diversos fornecedores ou mesmo o custeio de despesas de unidades estaduais de saúde para a prestação destas ações e serviços fundamentais.

Ainda no que pertine aos riscos dos danos irreparáveis, há de se pontuar que tal circunstância persistirá no caso de existência de brecha para celebração de novo contrato nos mesmos moldes, caso a tutela se restrinja ao contrato mencionado.

## **IX – Dos pedidos**

Pelo exposto, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte

---

<sup>9</sup> Mais especificamente R\$ 13.489.656,15. Fonte SIAF/RN. Site do Governo do Estado do RN – Portal da Transparência. Função: comunicação. Código da ação: 2110. Ação: Divulgação de programas governamentais.

requer a Vossa Excelência:

1) a **antecipação dos efeitos da tutela pretendida**, para:

a) que seja determinada a imediata suspensão da execução do contrato publicado no Diário Oficial do Estado de 01/03/2013, que tem por objeto a prestação de serviços de publicidade com base no processo nº 44.502/2013-6, e valor correspondente a R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais), bem como a anulação de eventuais empenhos e/ou ordens de pagamento decorrentes deste contrato; e

b) que seja determinado ao Estado do Rio Grande do Norte que se abstenha de celebrar e executar qualquer outro contrato para a prestação de serviços de publicidade, até que todo o passivo da SESAP (Secretaria Estadual de Saúde Pública) seja sanado;

2) a citação do requerido, pela Procuradoria Geral do Estado, para contestar a presente demanda, sob pena de revelia, confissão da matéria de fato e julgamento antecipado da lide;

3) na **apreciação de mérito**, requer:

a) que seja determinada a revogação do contrato publicado no Diário Oficial do Estado de 01/03/2013, que tem por objeto a prestação de serviços de publicidade com base no processo nº 44.502/2013-6, e valor correspondente a R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais); e

b) que seja determinado ao Estado do Rio Grande do Norte que se abstenha de celebrar e executar qualquer outro contrato para a prestação de serviços de publicidade, até que todo o passivo da SESAP (Secretaria Estadual de Saúde Pública) seja sanado;

4) seja determinado ao Estado do Rio Grande do Norte a abertura do crédito suplementar de R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais), em favor da Secretaria Estadual de Saúde, para consecução de ações na área da saúde **nos projetos de atividades a serem indicados pelo Secretário Estadual da Saúde Pública**, com as seguintes fontes de recursos garantidores do lastro orçamentário:

a) por meio da anulação e o remanejamento, total ou parcial, da dotação prevista na rubrica de divulgação de ações governamentais (dotação 11.105.24.131.0100-0001; Projeto de Atividade: 21.110 – Divulgação de Ações governamentais) no valor previsto pela Lei Orçamentária Anual do Estado do Rio Grande do Norte em 2014, Lei Estadual 9.826/2014, de R\$ 17.446.000,00 (dezessete milhões, quatrocentos e quarenta e seis reais), fonte de recursos da contratação realizada com a Assessoria de Comunicação Social do Estado do Rio Grande do Norte – ASSECOM, ora impugnada, ou;

b) ALTERNATIVAMENTE, a anulação e o remanejamento, parcial ou total, de dotação prevista na reserva de contingência (projeto de atividade: 99990 - Reserva de Contingência), no valor previsto pela Lei Orçamentária Anual do Estado do Rio Grande do Norte em 2014, Lei Estadual 9.826/2014, de R\$ 33.445.000,00 (trinta e três milhões, quatrocentos e quarenta e cinco mil reais).

5) a dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, em face do previsto no artigo 18 da Lei nº 7.347/85 e do art. 87 da Lei nº 8.078/90;

6) aplicação de multa diária, em caso de descumprimento do comando judicial, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em face da pessoa da Exma. Senhora Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, ROSALBA CIARLINI ROSADO, sem prejuízo dos comandos legais previstos no caput e § 5º do artigo 461 do CPC;

7) a condenação do réu, ao final, ao pagamento das custas processuais;

8) sejam as intimações do autor feitas pessoalmente, mediante entrega dos autos na 47ª Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde Pública, com endereço constante do cabeçalho, com vista, em face do disposto no art. 236, parágrafo 2º, do Código de Processo Civil e no art. 149, inc. XX, da Lei Complementar Estadual nº 141/96 (Lei Orgânica do Ministério Público do Rio Grande do Norte).

Embora já tenha apresentado o Ministério Público Estadual prova pré-constituída do alegado, protesta, outrossim, pela produção de prova documental e testemunhal e outras que se fizerem necessárias ao pleno conhecimento dos fatos.

Dá-se a causa o valor de R\$ 724,00 (setecentos e vinte e quatro reais), para fins meramente fiscais.

São os termos em que pede e aguarda deferimento.

Natal/RN, em 13 de março de 2014.

**Elaine Cardoso de M. Novais Teixeira**  
**62ª Promotora de Justiça de Natal e 47ª PmJ, em substituição legal**

**Kalina Filgueira Correia**  
**48ª Promotora de Justiça de Natal**

**Marcelo Coutinho Meireles**  
**Promotor de Justiça Substituto**