

FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

Título

Cumprimento de sentença judicial de concessão de tratamento médico
e seu processo orçamentário

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP,
sob orientação da professora Juliana Bonacorsi de Palma
Leonardo Rossini da Silva

Versão de 31.08.2017

1. Tema, contexto e delimitação de escopo

O tema da pesquisa é o *procedimento administrativo de execução orçamentária e financeira* para o cumprimento das decisões judiciais de concessão de tratamento médico. A escolha decorre de dificuldades que enfrentei na chefia da procuradoria geral do Município de Araguaína, entre 2001 e 2008, e depois na assessoria de órgão municipais, entre 2009 a 2015, quando decisões dessa natureza interferiam na Administração Pública, ao determinar a concessão de tratamentos, em exíguo lapso de tempo, impor multas pecuniárias pelo descumprimento e, muitas vezes, não havia dotação orçamentária ou possibilidade de realocação de verbas. Essas dificuldades jurídicas, decorriam do art. 167, II, da Constituição Federal, que proíbe a realização de despesas fora das autorizações e limites contidos na Lei Orçamentária, e do art. 24 da Lei 8.666/93, não enquadramento nas hipóteses de dispensa de licitação.

Os órgãos municipais não tinham segurança jurídica para executar o orçamento e o judiciário não enfrentava a questão, porque os magistrados desconheciam os desdobramentos na execução orçamentária. No final órgão gestores acabavam entrando em conflitos interpretativos e adotavam soluções práticas, muitas vezes adaptando a norma à necessidade imediata da execução orçamentária para o cumprimento dessas decisões.

O debate jurídico está hoje centrado sobre a viabilidade jurídica da concessão de medicamentos e tratamentos médicos para garantia do direito à saúde (art. 196 da Constituição Federal). Para tanto, esses estudos se valem essencialmente do método de pesquisa de jurisprudência, buscando depreender como os juízes interpretam o direito constitucional à saúde no Brasil e, desse modo, participam da construção desta política pública, incluindo a questão orçamentária. No entanto, pouco se conhece e discute sobre o estágio seguinte: a execução orçamentária desta decisão judicial.

Há uma lacuna nas pesquisas sobre o grande tema da judicialização da saúde, pois apenas a sua fase judicial é analisada, deixando a fase de execução em segundo plano. A posição coadjuvante do processo orçamentário pode ter corroborado para o cenário de ativismo judicial – já que juízes em geral desconhecem os desdobramentos desse processo –, levando a um substancial impacto orçamentário para cumprimento de sentença judicial. Desse modo, os juízes determinam o fornecimento de tratamentos médicos, fixam multas pecuniárias pelo descumprimento, efetivam bloqueios de contas bancárias, expedem alvarás nominais a autores ou fornecedores e, assim, tendem a impactar o orçamento público quando considerado o volume total de decisões judiciais.

Muitas questões emergem no processo orçamentário do cumprimento de decisão judicial para concessão de tratamento médico, o qual se estrutura em cinco etapas fundamentais, contratação, empenho, liquidação, pagamento e prestações de contas. Dentre as diversas questões de ordem orçamentária envolvendo o cumprimento de sentença judicial para concessão de tratamento médico, as seguintes se destacam, bloqueios aleatórios de contas bancárias (BacenJud¹), afastamento do dever de licitar, pagamento direto de fornecedores, bem como ressarcimento de despesas efetuadas pelos beneficiados por meio de alvarás judiciais.

Há diversas repercussões administrativas, orçamentária, financeira, contratual e fiscalizatória. A ação civil pública n. 2011.0009.2160-9, da Justiça Estadual do Tocantins, Comarca de Miracena, reflete essas inquietações. O Ministério Público buscou tratamento médico para criança, acatado pelo Juízo Fazendário, que fixou multa pelo descumprimento e realizou o bloqueio de contas bancárias, aleatoriamente. Ainda, expediu alvarás, sendo um nominal à mãe do assistido, para ressarcimento de despesas efetuadas, e o segundo em nome de farmácia específica, para o fornecimento dos medicamentos necessários ao tratamento médico da criança.

Os enunciados do CNJ² sobre saúde pública limitam-se a orientar os magistrados quanto ao levantamento de depósitos vinculados, processos judiciais de tratamento médico, e prestação da atividade jurisdicional, sem adentrar no procedimento administrativo de execução do orçamento.

A gestão do SUS, em posse dessas decisões judiciais, procede à execução orçamentária e financeira, mas esbarra muitas vezes na insegurança jurídica da falta de recursos, que impede a execução orçamentária. Quando presentes os recursos, falta a

¹ BacenJud, “sistema eletrônico de relacionamento entre o Poder Judiciário e as instituições financeiras, intermediado pelo Banco Central, que possibilita à autoridade judiciária encaminhar requisições de informações e ordens de bloqueio, desbloqueio e transferência de valores bloqueados?”. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/sistemas/bacenjud/duvidas-frequentes>. Acessado em 31 ago 2017.

² BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Súmula n. 53, 54, 55 e 56. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/05/96b5b10aec7e5954fcc1978473e4cd80.pdf>>. Acessado em 26 ago 2017.

autorização orçamentária para realização de despesas³. No caso de urgência do tratamento, a falta material e de tempo hábil para licitar levam a um cenário de insegurança jurídica. Como deve a Administração Pública proceder?

Em regra, as decisões judiciais não explicam como proceder nesses casos, possivelmente pela deficiência no trato orçamentário pelos magistrados, que acabam se preocupando mais – ou exclusivamente – com a concessão do tratamento médico que com o “como executar” o orçamento para o cumprimento dessas decisões. Por sua vez, a Administração Pública muitas vezes prefere realizar o depósito judicial, quando possui dotação orçamentária específica, ou aguarda o bloqueio judicial para justificar os lançamentos contábeis das despesas como sequestros judiciais.

2. Metodologia e modelo de pesquisa

A principal finalidade da pesquisa será descrever o processo de execução orçamentária para o cumprimento das decisões judiciais de concessão de tratamentos médicos. A experiência prática permite identificar duas espécies de execução orçamentária, que adaptam a norma à necessidade imediata de cumprimento de decisão judicial de tratamento médico: a primeira com autorização orçamentária e a segunda sem autorização orçamentária.

Quando há autorização orçamentária, realizam-se três etapas: contratação emergencial por dispensa de licitação (art. 24, IV, da Lei 8.666/93), empenho (dotação prevista na Lei Orçamentária Anual) e pagamento (disponibilidade de recursos financeiros) E no caso de inexistir previsão orçamentária, a administração pública permanece inerte, aguarda o bloqueio judicial, e utiliza-se da reserva de contingência⁴ (art. 5º, III, “b” da Lei Complementar 101/00).

Desse modo, o processo será descrito considerando os diversos cenários práticos que se abrem para o cumprimento de sentença judicial para concessão de tratamento médico. Considerando a complexidade do tema, a pesquisa indicará os específicos procedimentos exemplificados com análise de casos concretos judicializados (tanto na via judicial, quanto na via administrativa). Quatro procedimentos orçamentários serão descritos considerando os seguintes cenários orçamentários determinados pelo Judiciário da concessão de tratamento médico: (i) processo de execução orçamentária em que se verifique bloqueio judicial de contas bancárias; (ii) processo de execução orçamentária em que haja expedição de alvarás judiciais; (iii) processo de execução orçamentária em que se afaste judicialmente o dever de licitar; e (iv) processo de execução orçamentária

³ Hipótese que se estabelece no caso de não haver autorização legislativa para suplementação, remanejamento ou abertura de crédito especial.

⁴ Reserva de contingência: dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/reserva-de-contingencia>. Acessado em 31 ago 2017.

com ausência de dotação orçamentária. Ainda se debruçará sobre as situações híbridas, em que os diferentes cenários se confluem.

Diante da inviabilidade de desenvolver a pesquisa em âmbito nacional, devido à sua extensão, os casos analisados ficarão restritos à jurisdição de Tocantins, onde atuo profissionalmente, mas cujas conclusões poderão potencialmente servir de guia para as demais circunscrições.

Utilizar-se-á como fontes de pesquisa documental os enunciados da 1ª e 2ª jornada nacional do direito da saúde do CNJ, os manuais de orientação da PGE/TO e do MPE/TO, bem como os relatórios do TCE/TO, que muito dizem sobre as práticas e rotinas adotadas no cumprimento dessas ordens judiciais. Como fontes normativas, temos: Constituição Federal; Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); Lei 4.320/64 (Lei de Finanças Públicas); a Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal); Lei Estadual n. 3.175/16 (Lei de Diretrizes Orçamentária do Estado do Tocantins de 2017); Lei Estadual n. 3.047/15 (Lei Orçamentária do Estado do Tocantins de 2017); e atos administrativos (Decretos, Portarias, Resoluções e etc.), que regulamentam e/ou orientam a execução orçamentária para cumprimento de decisões judiciais a serem levantados junto ao PGE/TO SESAU/TO e TCE/TO, através de pesquisa de campo. Valer-se-á, ainda, de eventuais entrevistas com pessoas responsáveis pelas áreas administrativa e judicial, de execução orçamentária, visando a apurar quais são as soluções administrativas e judiciais adotadas para o cumprimento das ordens judiciais de concessão de tratamento médico⁵.

A seleção qualitativa dos casos judiciais leva em consideração as ações civis públicas de concessão de tratamentos médicos com bloqueio judicial de contas bancárias, expedição de alvarás judiciais, sem licitação ou com ausência de dotação orçamentária.

Há relevância prática da pesquisa porque é, em geral, questionável o conhecimento orçamentário dos juízes nas ações envolvendo direito à saúde. A pesquisa possibilitará a formalização de um guia de ação para controladores, gestores e advogados, visando à sustentabilidade na execução orçamentária e financeira, nas contratações de fornecedores, nas prestações de contas e nos critérios de escolha do Juízo, ao determinar o bloqueio de contas públicas e emissão de alvarás, para garantir a efetivação das ordens judiciais de tratamento médico.

3. Problemas e quesitos

- No que consiste o processo de execução orçamentária?
- Quais são as normas que conformam o processo de execução orçamentária para cumprimento de sentença judicial de concessão de tratamento médico no Estado do Tocantins?

⁵ Procurador Geral do Estado do Tocantins, Sergio Rodrigo do Vale.

- Qual o processo administrativo de execução orçamentária, para cumprimento de decisões judiciais concessivas de tratamentos médicos?
- Qual o processo de execução orçamentária em que se verifique bloqueio judicial de contas bancárias?
- Qual o critério de bloqueio de contas públicas deve ser utilizado pelo juiz?
- Qual o processo de execução orçamentária em que haja expedição de alvarás judiciais?
- Qual o critério para a expedição de alvarás judiciais, ora nominal ao paciente, ora nominal à pessoa jurídica fornecedora do tratamento médico?
- Qual o processo de execução orçamentária em que se afaste judicialmente o dever de licitar?
- Qual o processo de execução orçamentária com ausência de dotação orçamentária?
- Quais são os impactos orçamentários que o Judiciário causa a conceder tratamento médico?
- Há um modo mais eficiente de o Judiciário conceder tratamento médico com mínimo impacto orçamentário?
- Que cautelas os advogados devem ter ao peticionar e os juízes ao decidir com relação ao processo de execução orçamentária?

4. Justificação da relevância prática e do potencial inovador

As decisões judiciais que determinam a concessão de tratamentos médicos são sustentadas na previsão constitucional do dever de assegurar a todos o direito fundamental à saúde. É prática corriqueira, porém, a inobservância das leis orçamentárias pelos operadores do direito, assim como o pouco conhecimento dos magistrados sobre o orçamento público. Como decorrência, há insegurança jurídica e a atuação judicial tende a prejudicar a política de saúde planejada pelo Estado de caráter universal. Reduzida a questão apenas às políticas públicas em saúde, negligencia-se um problema ainda mais profundo, de caráter orçamentário.

Pesquisa-se a judicialização do orçamento público sobre o aspecto dos direitos fundamentais e pouco sobre o prisma do direito administrativo e financeiro. O mesmo se verifica com relação às consequências da intervenção judicial no orçamento público, sob o aspecto administrativo e financeiro.

Nota-se a tentativa do CNJ de propiciar a troca de experiências práticas sobre a judicialização da saúde, através da Resolução 238/2016, que dispõe no seu art. 2º sobre a criação de sítio eletrônico para permitir o acesso a banco de dados com pareceres, notas técnicas e julgados na área da saúde, para consulta pelos Magistrados e demais operadores do Direito. A referida Resolução 238/2016 reflete essa preocupação em garantir segurança jurídica às decisões judiciais que envolvem questões de orçamento e de saúde.

O potencial inovador deste estudo reside na qualificação do debate após a tomada da decisão pelo Poder Judiciário. Se o bloqueio judicial é inevitável, o que fazer? Como o magistrado e a Administração Pública deve ponderar direitos e valores sociais?

5. Familiaridade com o objeto, acessibilidade de informações e envolvimento pessoal

Há dezesseis anos trabalho na Administração Pública, oito anos como procurador geral de município, quatro anos em como procurador chefe dd legislativa municipal e, atualmente, no monitoramento e análise da execução orçamentária.

Ao trabalhar com órgãos do Poder Legislativo acompanho a construção das leis orçamentárias, municipais e estaduais, o que é diferente da experiência em estar à frente de uma procuradoria municipal, onde participei da execução orçamentária e da defesa da Fazenda Pública Municipal, nos processos de judicialização da saúde. Como consequência, às demandas processuais e relações institucionais com o Poder Judiciário permitiram-me compreender as dificuldades que passam os magistrados na apreciação das demandas judiciais de tratamento médico, ao não possuírem familiaridade com a execução orçamentária.

Essa atuação em lados distintos, permitiram o desenvolvimento de uma ampla e crítica visão do tema: insegurança na escolha de contas a serem bloqueadas, o que pode prejudicar a planejamento orçamentário de serviços públicos, a dificuldade da Administração Pública em cumprir as ordens judiciais, seja na contratação do fornecedor, empenho (qual dotação lançar ou como justificar a suplementação, remanejamento ou abertura de crédito), a liquidação e o pagamento, assim como na prestação de contas de convênios, com contas bloqueadas por determinação judicial.

6. Indicação de literatura especializada e obras de referência

AMARAL, Gustavo. **Direito, Escassez e Escolha: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas**. Renovar: Rio de Janeiro, 2001.

BLIACHERIENE, Ana Carla; MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. **Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites da vinculação e da discricionariedade da execução da dotação orçamentária**: o impacto das liminares judiciais relativas à saúde para o orçamento dos municípios. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; SANTOS, José Sebastião dos (Orgs.). **Direito à vida e à saúde: impactos orçamentário e judicial**. São Paulo: Atlas, 2010.

CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque. **Direitos sociais, orçamento público e escassez de recursos públicos financeiros do Estado**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2016.

CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FONSECA, Rafael Campos Soares. **O orçamento público e suas emergências programadas: um estudo sobre a abertura de créditos extraordinários por medida provisória**. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2015.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOUVÊA, Marcos Masseli. **O Direito ao Fornecimento Estatal de Medicamentos**. Rio de Janeiro: Slaib Filho. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15709-15710-1-PB.pdf>. Acessado em 20 de jun. 2017.

JÚNIOR, Mário Engler Pinto. **Pesquisa jurídica do mestrado profissional**. São Paulo, 2015. Disponível em: [http://cacr.fgv.br/sites/cacr.fgv.br/files/arquivos/Mario%20Engler%20Pinto%20Junior%20\(Pesquisa%20jur%C3%ADdica%20no%20mestrado%20profissional%20-%20Trabalho%20em%20elabora%C3%A7%C3%A3o%2030.08.2015\).pdf](http://cacr.fgv.br/sites/cacr.fgv.br/files/arquivos/Mario%20Engler%20Pinto%20Junior%20(Pesquisa%20jur%C3%ADdica%20no%20mestrado%20profissional%20-%20Trabalho%20em%20elabora%C3%A7%C3%A3o%2030.08.2015).pdf). Acessado em: 20 de jun. 2017.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os (des) caminhos de um direito constitucional comparado**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabrini, 2002.

MARTINS, Tulio César Pereira Machado. **Legalidade da aquisição de medicamentos e insumos para tratamento médico mediante contratação emergencial**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, jul./ ago./set. 2013.

MAURÍCIO JR., Alceu. **A revisão judicial das escolhas orçamentárias: a intervenção judicial em políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. **O ativismo judicial e o direito à saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MENDES, Áquilas. **A busca da cumplicidade entre o planejamento e o processo orçamentário na saúde paulistana**. In: MENDES Áquilas; SOUZA, Maria de

Fátima de (Orgs.). Tempos radicais da saúde em São Paulo: a construção do SUS na maior cidade brasileira. São Paulo: Hucitec, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre o controle judicial de políticas públicas**. In: FORTINI, Cristina; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). Políticas públicas: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PEREIRA, Wellington. **O Poder Judiciário e a implementação de políticas públicas**. De jure : revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 6 jan./jun. 2006. Disponível em: 20 de jun. 2017.

PEREIRA, Delvechio de Souza. **O Orçamento Público e o Processo de Judicialização da Saúde**, TCU: 2010. <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055752.PDF>>

PINHEIRO, Luís Felipe Valerim . Controle Orçamentário e Efetividade do Planejamento Estatal. Forum (Braga) , Belo Horizonte, v. 45, p. 6040-6052, 2005.

SABINO, Marco Antônio da Costa. Saúde e Judiciário. **A Atuação Judicial. Limites, Excessos e Remédios**. Curitiba: Juruá, 2016.

SABINO, Marco Antonio da Costa. **Quando o Judiciário ultrapassa seus limites constitucionais e institucionais: o caso da saúde**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). O controle jurisdicional de políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2011.

SOUSA, Guilherme Carvalho e. **A discricionariedade na contratação pública emergencial e a possível ocorrência de atos de improbidade administrativa**. Fórum Administrativo — FA, Belo Horizonte, ano 14, n. 156, p. 3443, fev. 2014.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Efetividade do Processo em Face da Fazenda Pública**. São Paulo: Dialética, 2003.

WANG, Daniel Wei Liang. **Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF**. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (org.). Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. 2. ed. ver. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 349- 371.

7. Sumário preliminar

INTRODUÇÃO

1. O PROCESSO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

1.1. Orçamento Público

- 1.2. Despesas correntes e despesas de capital
- 1.3. Execução do orçamento
- 1.4. Escrituração contábil
- 1.5. Suplementação, remanejamento ou abertura de crédito especial
- 1.6. Controle Judicial do orçamento público
- 1.7. O processo administrativo de execução orçamentária

2. O PROCESSO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA CUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL DE CONCESSÃO DE TRATAMENTO MÉDICO

- 2.1. Cumprimento de decisão judicial com autorização orçamentária
- 2.2. Cumprimento de decisão judicial sem autorização orçamentária
- 2.3. Contratação de fornecedor
- 2.4. Empenho, pagamento e lançamento contábil

3. BLOQUEIO DE CONTAS PÚBLICAS

- 3.1. Espécies de Contas Públicas.
- 3.2. Hipóteses de Sequestro de Contas Públicas.
- 3.3. O sequestro judicial de contas de programas e convênios administrativos.
- 3.4 O sequestro judicial de contas de transferências compulsórias.
- 3.5. O sequestro de verbas publicas como meio executivo para o cumprimento de ordem judicial.
- 3.6. Os critério de bloqueio de contas públicas para a concessão de tratamentos médicos.

4. ALVARÁS JUDICIAIS PARA CONCESSÃO DE TRATAMENTOS MÉDICOS

- 4.1. Espécies de alvarás judicias.
- 4.2. Alvarás judiciais nominais ao paciente.
- 4.3. Alvarás judiciais nominais ao fornecedor.

5. TRATAMENTO MÉDICO E A AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- 5.1. Dotações orçamentárias.
- 5.2. Realocação de recursos orçamentários
 - 5.2.1. Suplementação orçamentária.
 - 5.2.2. Remanejamento orçamentário.
 - 5.2.3. Abertura de crédito especial.
- 5.3. Os tratamentos médicos em saúde e autorização orçamentária.
- 5.4. Contratação direta judicial para concessão de tratamento médico.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS

