



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
48ª e 62ª Promotorias de Justiça de Natal - Defesa da Saúde Pública
Avenida Marechal Floriano Peixoto, 550, Tirol - CEP 59020-500 - fone/fax: (84)3232-7180

Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz de Direito de Uma das Varas da Fazenda Pública da Comarca de Natal, a quem esta couber por distribuição legal:

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**, através da 48ª e 62ª Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos da Saúde Pública, situada na Avenida Floriano Peixoto, nº 550, Petrópolis, Natal/RN, e o **MUNICÍPIO DO NATAL**, por seu Procurador-Geral, com escritório profissional situado na Rua Mossoró, 350 - Tirol, Natal (RN), vêm perante Vossa Excelência propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA, com pedido de antecipação de tutela

contra o **ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**, a ser intimado para o cumprimento da medida antecipatória adiante pleiteada na pessoa do Secretário de Planejamento, **Francisco Obery Rodrigues Júnior**, com endereço para intimações no Centro Administrativo, SEPLAN, Lagoa Nova, nesta capital - RN e, posteriormente citado na pessoa do Procurador Geral do Estado, com endereço na Av. Afonso Pena, 1155, aduzindo, para tanto, as razões de fato e de direito a seguir expedidas:

I - DOS FATOS:

Em maio do ano de 2009, foi instaurado de ofício Inquérito Civil (IC) sob nº 005/09-62ªPJ, em anexo, (Doc. 01), após o acompanhamento do repasse dos anos de 2005 a 2008, feito por meio do IC nº 013/05.

O objeto do procedimento investigatório acima referido consiste no acompanhamento da execução do repasse do incentivo do Programa Farmácia Básica pela Secretaria Estadual de Saúde - SESAP à Secretaria Municipal de Saúde de Natal (fl. 02).

De início, a atuação da Promotoria de Saúde consistiu em requisitar informações junto à Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Rio Grande do Norte acerca da execução do repasse do incentivo do Programa Farmácia Básica para o Município de Natal no primeiro trimestre de 2009 (fl. 04).

As respostas iniciais da SESAP identificavam que os repasses estavam sendo efetuados regularmente. Entretanto, a Secretaria Estadual de Saúde, por meio do ofício de n.º 2.685/CG/GS-SESAP (fls. 43/45), com relação a 2010, informou que *“a parcela referente ao 1º trimestre foi repassado em 12/05/10, conforme cópia da ordem bancária em anexo. Quanto ao 2º e 3º trimestre, está pendente de liberação financeira da SEPLAN”*.

Pode-se considerar, Exmo Magistrado, que desde 2005, este é o momento inaugural em que se identificam falhas recorrentes por parte do Estado do Rio Grande do Norte em efetivar o repasse de verbas do Programa Farmácia Básica à Secretaria Municipal de Saúde de Natal.

Diante das informações prestadas e da constatação da irregularidade nos repasses, o Ministério Público requisitou a prestação de informações atualizadas sobre os repasses em atraso (2º, 3º e 4º semestres de 2010) e o referente ao 1º trimestre de 2011 (fl. 48).

Em resposta (fls. 52/56), a SESAP informou que *“o repasse para o incentivo do Programa Farmácia Básica à SMS/Natal, referente ao exercício de 2010, foi executado apenas no primeiro trimestre, quanto aos demais, deixaram de ser executados em virtude dos valores não terem sido repassados pela Secretaria de Planejamento”*, não sendo apontado qualquer encaminhamento adotado pela Secretaria a fim de que os repasses do referido ano fossem efetivados.

Por oportuno, destaca-se do ofício mencionado que a Secretaria de Saúde, ao invés de informar quais medidas estavam sendo adotadas para que os repasses do ano anterior fossem realizados, concluiu o documento relatando que em *“relação a 2011 o processo encontra-se em fase de tramitação devendo o pagamento ser executado no máximo até o final do mês de abril”*.

Da leitura do trecho acima destacado, percebe-se que a Pasta de Saúde já demonstrava inclinação de colocar em segundo plano os repasses referentes a gestão passada (2010), priorizando os compromissos da atual Gestão.

Ora, Excelência, a responsabilidade na gestão das contas públicas aponta a necessidade de pagamento das contas mais atrasadas em prioridade às mais recentes. Essa regra basilar e fundamental para a boa gestão orçamentária não está sendo observada pelo Estado do Rio Grande do Norte.

Diante dessas informações o Ministério Público editou a Recomendação nº 011/2011 (fls. 60/61), concedendo o prazo de 30 dias para a regularização dos repasses. Em atenção à Recomendação, a SESAP informou que as *despesas relativas a 2010 foram anuladas, estando aguardando a liberação de crédito suplementar para re-empenho das mesmas e que em relação às despesas referentes a 2011, foram emitidos os empenhos, encaminhados a Controladoria do Estado para registro e após o retorno será executado o pagamento* (fls. 65/67).

Com o intuito de alcançar uma solução definitiva do problema nos atrasos dos repasses, foi marcada reunião entre esta Representante do Ministério Público e o Secretário Estadual de Saúde com o objetivo de tratar dos atrasos nos repasses das contrapartidas da Farmácia Básica por parte da SESAP à SMS/Natal.

Na oportunidade, o Secretário Estadual de Saúde informou que o pagamento referente ao 1º trimestre de 2011 ocorreria até o dia 10 de junho do ano em curso, mas que não saberia informar quando os valores correspondentes ao 2º, 3º e 4º trimestres do ano passado seriam adimplidos.

No mesmo encontro, o coordenador financeiro explicou que todos os empenhos foram cancelados, de modo que dívida referente aos repasses de 2010 não ficou como “restos a pagar”, mas sim como dívida de exercício anterior, o que demandaria abertura de crédito suplementar para se realizar tal pagamento. Foi mencionado, ainda, que existe em aberto também o repasse da Atenção Básica pelo Estado para os Municípios, o que foi criado por acerto na CIB, mediante Portaria nº 166/2009 (fls. 69/70).

Após o sobrestamento dos autos do procedimento investigativo, oficiou-se à SESAP requisitando informações, juntamente com a Secretaria de Planejamento, sobre a definição do pagamento dos repasses em atraso da Farmácia Básica para a SMS/Natal e demais municípios, bem como os repasses de incentivo de Atenção Básica, criado pela Portaria n. 166/2009-CIB. (fls. 72)

Às fls. 74/93, consta rol de Municípios e respectivas dívidas referentes ao Programa Farmácia Básica no ano de 2011 (fls. 74/81) e 2010 (fls. 82/89) e Atenção Básica do ano de 2010 (fls. 90/93).

Atendendo ofício requisitório de informações, a SESAP informou que existe um débito de R\$ 12.548.936,65 (doze milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, novecentos e trinta e seis reais e sessenta e cinco centavos) referente a três trimestres de 2010 do Programa Farmácia Básica e Atenção Básica. Cumpre salientar que essa dívida consiste no total devido a todos os Municípios.

No final de setembro do ano em curso, a Procuradoria Geral do Município informou que, em relação a Natal, o débito existente, englobando os repasses devidos nos anos de 2010 e 2011, relativo à Assistência Farmacêutica Básica, é de R\$ 2.637.337,06 (dois milhões, seiscentos e trinta e sete mil, trezentos e trinta e sete reais e seis centavos), e de R\$ 1.533.540,85 (hum milhão, quinhentos e trinta e três mil, quinhentos e quarenta reais e oitenta e cinco centavos) para o Fortalecimento da Atenção Básica e Vigilância em Saúde, de acordo com o registrado no ofício nº 2.280/2011, de 28 de setembro de 2011 (fls. 103/105).

Todavia, conforme se percebe das mais recentes informações e documentos trazidos ao inquérito pela Coordenação de Orçamento e Finanças da SESAP (fls. 111-136 do IC 005/2009-62PJ), o Repasse da Farmácia Básica foi feito para a

SMS/Natal quanto aos primeiros trimestres de 2010 (R\$ 374.884,40 - Ordem Bancária de fls. 125 e 126 do IC) e 2011 (R\$ 373.772,12 - Ordem Bancária de fls. 123). O saldo de 2010 corresponde a R\$ 1.124.653,20 e o saldo de 2011 corresponde a R\$ 1.121.316,36, **totalizando em aberto para ser repassado apenas à SMS/Natal a título de Farmácia Básica o valor de R\$ 2.245.969,56 (dois milhões duzentos e quarenta e cinco mil novecentos e sessenta e nove reais e cinquenta e seis centavos) (fls.117).**

Quanto ao item Farmácia Básica - Insumos, a SESAP comprovou o pagamento dos valores relativos ao primeiro trimestre de 2010 (R\$ 100.775,38 - Ordem Bancária de fls. 127 e 128) e de 2011 (R\$ 100.476,38 - Ordem Bancária de fls. 124). O saldo de 2010 ficou em R\$ 302.326,14 e de 2011 corresponde a R\$ 301.429,14, **totalizando como pendência a ser repassado para a SMS/Natal do componente Farmácia Básica - Insumos o valor de R\$ 603.755,28 (seiscentos e três mil setecentos e cinquenta e cinco reais e vinte e oito centavos).**

Por fim, quanto ao item **Atenção Básica - Portaria 166/2009**, a SESAP comprovou o pagamento do 1º trimestre de 2010 (R\$ 517.846,95 - Ordem Bancária de fls. 129), **restando para ser repassado à SMS/Natal um saldo de R\$ 1.553.561,85 (um milhão quinhentos e cinquenta e três mil quinhentos e sessenta e um reais e oitenta e cinco centavos).**

Portanto, o total em aberto dos componentes acima descritos chega ao montante de R\$ 4.403.286,69 (quatro milhões quatrocentos e três mil duzentos e oitenta e seis reais e sessenta e nove centavos). E isto não é tudo!

II - A GRAVE SITUAÇÃO DE DESABASTECIMENTO DE MEDICAMENTOS EM NATAL - PROBLEMA AGRAVADO PELA FALTA DE REPASSES.

Em fevereiro de 2011, foi ajuizada Ação Civil Pública (processo nº 0800329-61.2011.8.20.0001 - processo virtual - 1ª Vara da Fazenda Pública), pela 62ª Promotoria de Justiça - Ministério Público Estadual - diante das reclamações encaminhadas pelos cidadãos, informando a situação de desabastecimento de medicamentos e de insumos médico-cirúrgicos na cidade de Natal.

Além da referida ação, pode-se citar a Ação Civil Pública 0006801-29.2002.8.20.0001 (4ª Vara da Fazenda Pública), na qual se busca o cumprimento da garantia de medicamentos (inclusive insulinas) e insumos para tratamento da diabetes, pois tem havido sérios problemas na regularidade de garantia deste direito.

Nos autos das supramencionadas Ação Coletiva é apresentado vasto lastro probatório que atesta a falta de medicamentos nas unidades de Saúde da capital do Estado do Rio Grande do Norte, assim como evidencia os prejuízos à escorreita prestação de serviços de saúde à população.

No mesmo sentido, a última lista de estoques de medicamentos e insumos disponível no NUPLAM apresentada ao Ministério Público, em 07 de novembro de 2011 (Doc. 05), atesta que a situação de abastecimento na Cidade de Natal continua comprometida em vários itens, com a indicação do quantitativo zero para vários produtos.

Embora a realidade de desabastecimento não seja decorrência apenas da ausência de repasse pela SESAP, é inconteste afirmar que tal omissão repercute significativamente de forma nefasta na garantia da Assistência Farmacêutica Básica dos cidadãos natalenses, o que se pode constatar diante da indigna realidade de falta

generalizada de medicamentos. Por tal razão, resta flagrantemente evidenciada a necessidade de o Ministério Público ajuizar a presente demanda, juntamente com o Município de Natal, a fim de que a SESAP cumpra com seus compromissos, efetivando os repasses correspondentes ao Programa Farmácia Básica (medicamentos e insumos) e Atenção Básica - Portaria 166, com vistas a assegurar aos usuários SUS no Município de Natal o fornecimento de fármacos e insumos médico-hospitalares.

III - OUTROS REPASSES LEGAIS QUE SE ENCONTRAM COM TRANSFERÊNCIA EM ABERTO

A partir da investigação inicial feita sobre a descontinuidade de repasses pela SESAP à SMS/Natal do financiamento da Assistência Farmacêutica Básica e Atenção Básica, o Ministério Público constatou que o descumprimento da cota de financiamento estadual está se alargando para outras áreas.

Neste sentido, conforme se depreende do ofício 0072/2011 da Coordenação de Orçamento e Finanças da SESAP, às fls. 111 do IC 005-09, estão em aberto os seguintes repasses:

- **Atenção às Urgências - SAMU**, referentes aos anos de 2010 e 2011(itens 07 e 08 da planilha de fls. 115/116 do IC) - **totalizando R\$ 2.140.000,00 (dois milhões cento e quarenta mil reais);**

- **Atenção às Urgências - UPA**, referentes aos anos de 2010 e 2011(itens 09 e 10) - **totalizando: R\$ 1.225.000,00 (um milhão duzentos e vinte e cinco mil reais);**

- **Reajuste da Média e Alta Complexidade - Ajuste CIB - Natal** - **totalizando R\$ 6.630.212,39 (seis milhões, seiscentos e trinta mil, duzentos e doze reais e trinta e nove centavos);**

- **Reajuste da Média e Alta Complexidade - Ajuste CIB - Natal** (item 11) Port. 3112/2008 - o valor deliberado na CIB foi de R\$ 7.200.000,00, sendo repassado 5.400.000,00, **restando o valor de 1.800.000,00(um milhão e oitocentos mil reais).**

Reajuste da Média e Alta Complexidade - Ajuste CIB - Redes Natal(item12) Port. 3150/2008 - o valor deliberado na CIB foi de R\$ 3.099.700,00, repassado R\$ 1.808.157,65, **restando o valor de R\$ 1.291.542,53(um milhão, duzentos e noventa e um reais e cinquenta e três centavos).**

Desse modo, constata-se que o Estado do Rio Grande do Norte encontra-se em falta com obrigação de fazer, consistente em repassar para a SMS/Natal o vultoso montante de R\$ 13.086.754,92(treze milhões, oitenta e seis mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e noventa e dois centavos) referentes à obrigatoriedade de repasse para a Atenção às Urgências - SAMU e UPA, e Média e Alta Complexidade ajustadas na Comissão Intergestores Bipartite(CIB).

Este valor, somado ao montante anteriormente apontado relativo à Farmácia Básica (medicamentos e insumos) e Atenção Básica - Portaria 166/2009 (que é de R\$ 4.403.286,69), integraliza a soma final de R\$ 17.490.041,61 (dezessete milhões quatrocentos e noventa mil e quarenta e um reais e sessenta e um centavos), gerando com esta omissão evidente prejuízo para o atendimento à saúde da população natalense e do interior que tem serviços referenciados para a capital.

IV - DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição Federal, em seu art. 129, ao tratar das funções institucionais do Ministério Público, dispõe no inciso III, ser essa instituição parte legítima

para promover o inquérito civil e a ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Outrossim, no mesmo artigo, em inciso precedente, o constituinte atribui ao *Parquet* a função institucional de zelar pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na carta Política, sendo que mais adiante, no art. 196 reconhece que são de relevância pública as ações e serviços de saúde.

Ademais, essa mesma atribuição é consagrada no inciso IV, do art. 25, da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), ao impor a incumbência de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.

Nesse plexo de atribuições, encontra-se a legitimidade das Promotorias de Justiça de defesa da Saúde Pública da capital na busca de proteção jurídica no caso concreto para o atendimento dos cidadãos natalenses em todos os serviços de saúde que funcionam na capital, especialmente as unidades de saúde atingidas pelo crônico desabastecimento de medicamentos e insumos médico-hospitalares, bem como serviços de média e alta complexidade, e atendimento às urgências (que muitas vezes são agravadas por demandas vindas de todo o Estado).

No caso em apreço, convém ressaltar, desde logo, que se defende por meio da presente ação o direito de todos os cidadãos natalenses de contar com atendimento adequado de saúde, seja através de unidades de saúde que disponham de medicamentos e insumos suficientes para garantir o atendimento com qualidade, seja garantindo a realização de procedimentos de média e alta complexidade, seja assegurando o digno serviço de urgências. Tudo isto com o fim de garantir o respeito ao disposto nos artigos 196 e 197 da Constituição Federal, que erigem o direito à saúde em verdadeira cláusula pétrea, determinando ao Poder Público que envide esforços no sentido de fornecer ações e serviços de saúde dignos à população. E, para que isto ocorra, atualmente mostra-se inarredável a necessidade de o Estado do Rio Grande do Norte cumprir com a obrigação de realizar os repasses (acima descritos) a que está obrigado para a SMS/Natal.

Aliás, esta é realmente uma ação importante de que dispõe este *Parquet* para garantir a disponibilização de medicamentos e insumos aos usuários natalenses e às unidades de saúde, bem como garantia de melhoria nos serviços de média e alta complexidade, e ainda atenção às urgências, com vistas a permitir o melhor funcionamento da rede SUS Municipal.

Ademais, medidas extrajudiciais foram adotadas na tentativa de equacionar o problema, de forma que a SESAP efetuasse os repasses em atraso à SMS/Natal referentes ao Programa Farmácia Básica (medicamentos e insumos) e Atenção Básica - Portaria 166/2009. Malgrado estas tentativas, tais encaminhamentos não foram exitosos, razão pela qual não se identifica espaço para negociação com relação aos demais valores que estão em aberto e que, desde já, encontram-se também comprovados. Por tal razão, a busca ao Judiciário mostra-se como alternativa inarredável.

V - DO DIREITO QUE SE BUSCA TUTELAR

Os fundamentos básicos do direito à saúde no Brasil estão elencados nos artigos 196 a 200 da Constituição Federal. Especificamente, o art. 196 dispõe que:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O direito à saúde, tal como assegurado na Constituição de 1988, configura direito fundamental de segunda geração. Nesta geração estão os direitos sociais, culturais e econômicos, que se caracterizam por exigirem prestações positivas do Estado. Não se trata mais, como nos direitos de primeira geração, de apenas impedir a intervenção do Estado em desfavor das liberdades individuais.

Neste sentido, Alexandre de Moraes, trazendo excerto de Acórdão do STF, preleciona que:

Modernamente, a doutrina apresenta-nos a classificação de direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações, baseando-se na ordem histórica cronológica em que passaram a ser constitucionalmente reconhecidos.

Como destaca Celso de Mello:

enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade' (STF - Pleno - MS n° 22164/SP - rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 17-11-1995, p. 39.206) (grifo acrescido)¹.

Destarte, os direitos de segunda geração conferem ao indivíduo o direito de exigir do Estado prestações sociais nos campos da saúde, alimentação, educação, habitação, trabalho, etc.

Cumpre-nos ressaltar, outrossim, que baliza nosso ordenamento jurídico o princípio da dignidade da pessoa humana, insculpido no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal e que se apresenta como fundamento da República Federativa do Brasil.

Visando concretizar o mandamento constitucional, o legislador estabeleceu preceitos que tutelam e garantem o direito à saúde.

A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, estabelece, em seu art. 2º, que a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Poder Público - prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício, assegurando acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Dispõe, então, a Lei 8.080/90, que a atuação do Estado no que tange à Saúde será prestada através do Sistema Único de Saúde - SUS:

Art. 4º. O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da

¹MORAES, Alexandre de. *Direitos Humanos Fundamentais*. São Paulo: Atlas, 1998. p. 44-45.

administração direta e indireta e das funções mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde - SUS. (grifo acrescido).

O artigo 7º da citada lei estabelece que as ações e serviços públicos que integram o Sistema Único de Saúde serão desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no artigo 198 da CF, obedecendo, ainda, aos seguintes princípios:

Art. 7º.....

I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;

II - **integralidade de assistência**, entendida como um conjunto articulado e contínuo de serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;

III - preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral;

IV - igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;

.....

XI - **conjugação de recursos financeiros**, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na prestação de serviços de assistência à saúde da população;

Verifica-se, destarte, que a própria norma disciplinadora do Sistema Único de Saúde elenca como princípio a integralidade da assistência, definindo-a como um conjunto articulado e contínuo de serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema. E, além disso, prevê a conjugação de recursos financeiros, de forma que são estabelecidas responsabilidades financeiras para cada ente, de acordo com as medidas e ações a serem implementadas.

Neste sentido, a Portaria GM/MS nº 2.982, de 26 de novembro de 2009, que aprova as normas de execução e de financiamento da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica, prevê:

Art. 1º Regulamentar e aprovar as normas de financiamento e de execução do Componente Básico do Bloco de Financiamento da Assistência Farmacêutica, como parte da Política Nacional de Assistência Farmacêutica do Sistema Único de Saúde, e definir o Elenco de Referência Nacional de Medicamentos e Insumos Complementares para a Assistência Farmacêutica na Atenção Básica, conforme os anexos I, II, III e IV a esta Portaria.

§ 1º **O financiamento desse Componente destina-se à aquisição dos medicamentos e insumos complementares, descritos nos Anexos I, II e III a esta Portaria, e para estruturação e qualificação das ações da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica**, conforme o art. 4º desta Portaria.

§ 2º (...)

Art. 2º O financiamento dos medicamentos descritos nos Anexos I, II e III é de responsabilidade das três esferas de gestão, devendo ser aplicados os seguintes valores mínimos:

I - União: R\$ 5,10 por habitante/ano;

II - Estados e Distrito Federal: R\$ 1,86 por habitante/ano; e

III - Municípios: R\$ 1,86 por habitante/ano.

§ 1º Os valores das contrapartidas estaduais e municipais definidos nesta Portaria podem ser majorados pelas pactuações nas Comissões Intergestores Bipartite (CIB) de cada unidade federativa.

§ 2º Os recursos financeiros do Ministério da Saúde são transferidos em parcelas mensais, correspondendo a 1/12 (um doze avos).

§ 3º As Secretarias Estaduais de Saúde que pactuarem pela transferência fundo a fundo com as Secretarias Municipais de Saúde deverão definir na CIB a periodicidade e os valores das parcelas do recurso estadual.

Contudo, os fatos narrados demonstram que, ao contrário do que dispõe a legislação constitucional e infraconstitucional, com relação à Natal, a gestão estadual do do Sistema Único de Saúde não está efetuando a contrapartida a ela atribuída, em virtude da falta de repasses referentes aos Programas da Assistência Farmacêutica Básica (medicamentos e insumos), Fortalecimento da Atenção Básica, Atenção às Urgências (SAMU e UPA), e Reajuste Média e Alta Complexidade, transferências estas de responsabilidade do Estado do Rio Grande do Norte.

Destarte, uma vez que o art. 196 da Constituição Federal estabelece como dever do Estado a prestação de assistência à saúde e garante o acesso universal e igualitário do cidadão aos serviços e ações para sua promoção, proteção e recuperação, não deve este direito fundamental sofrer embaraços impostos por autoridades administrativas, *in casu*, pelos Secretários Estaduais de Planejamento e Saúde, que não efetuam os repasses referentes aos compromissos decorrentes dos repasses legais acima destacados.

Não há dúvida, pois, quanto ao dever do Estado do Rio Grande do Norte de efetivar os repasses em atraso referentes aos Programas Farmácia Básica (medicamentos e insumos) e Atenção Básica, além da Atenção às Urgências (SAMU e UPA), e Reajuste e Média e Alta Complexidade, a fim de que o Município de Natal tenha plenas condições de oferecer aos usuários do Sistema Único de Saúde atendimento digno e capaz de suprir as necessidades da população, inclusive em alguns casos referenciada do interior do Estado, atualmente prejudicada pela falta dos citados repasses.

VI - DA NECESSIDADE DE EFETIVIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL

O advento do Estado Social - modelo adotado pelo Estado brasileiro - trouxe consigo a valorização da atividade do juiz enquanto fiscalizador da omissão estatal. O Poder Executivo não mais tem sua finalidade orientada pela intervenção mínima. É, sim, responsável pelas políticas públicas destinadas aos cidadãos e pela implementação de seus direitos fundamentais. Neste pórtico, destaca-se a relevância da função jurisdicional enquanto controladora, não somente dos excessos, mas, precipuamente, da omissão estatal.

Em obra de referência sobre a efetividade dos direitos sociais, Andréas Krell enfatiza que se o *“Direito no Estado Liberal dependia basicamente do legislador; no Estado Social da sociedade de massas ele não sobrevive, não se aperfeiçoa, não evolui nem se realiza sem o juiz”* e ressalta que *“a concretização desses direitos sociais exige alterações nas funções clássicas dos juizes que se tornam co-responsáveis pelas políticas dos outros poderes estatais”*.² Portanto, o princípio do acesso à justiça é garantia da eficácia das normas consagradoras de direitos fundamentais.

Como corolário da relevância da atividade jurisdicional e da garantia do acesso à justiça como instrumento fundamental para a democracia, tem-se a necessidade de efetividade das decisões judiciais enquanto manifestações do Poder Judiciário. Com efeito, embora a decisão não constitua o único momento de exercício da jurisdição, tão importante é o ato que chega a ser referido como o *“ato judicial magno”* ou *“aquele em que a função jurisdicional realiza sua função mais nobre e significativa”*.³

² KRELL, Andréas. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 73

³ DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 91.

Entretanto, a tutela jurisdicional não se limita ao pronunciamento judicial oferecido por ocasião de uma decisão, consiste, sim, no resultado da atuação jurisdicional sobre a situação conflituosa encaminhada ao julgador⁴, proporcionando àquele que tem sua pretensão provisória ou definitivamente acolhida uma situação mais favorável do que a que tinha antes do processo. Não há, portanto, tutela, se a sentença não repercute no mundo dos fatos, se não há a real satisfação de uma pretensão, enfim, se o Estado-Juiz não fornece amparo ao litigante que tiver razão. A tutela jurisdicional não está na decisão, mas nos resultados práticos que venha a efetivamente produzir na vida das pessoas.

Como se percebe, a efetividade do processo não é garantida com o acesso a ele, com a observância de seu modo de ser e pela justiça das decisões. Limitá-la a estes aspectos significaria olvidar seu caráter instrumental e a dimensão teleológica que o justifica. Cuida-se da universalidade da jurisdição, do devido processo legal e dos caminhos para o acerto nas decisões somente porque se espera que de tudo isso possam advir resultados práticos capazes de alterar substancialmente a realidade anterior ao processo.

O princípio da efetividade das decisões implica, assim, na tutela adequada emanada do Poder Judiciário em resposta às demandas que lhe são apresentadas, entendendo-se tutela adequada como aquela tempestiva, efetiva e apta a oferecer o mesmo resultado que seria verificado caso fosse a norma de direito material cumprida espontaneamente.⁵

VII - O ART. 461 DO CPC E OS PODERES CONFERIDOS AO ESTADO-JUIZ

A busca pela efetividade tem sido tema muito estudado pelos processualistas. No Brasil, a reforma do Código de Processo Civil, com a inclusão do art. 461 - juntamente com as inovações acerca do processo coletivo - foi a principal manifestação desta evolução.

Com a inserção deste dispositivo, a partir da reprodução quase literal do art. 84 do Código de Defesa do Consumidor, a legislação pátria armou os juízes de poderes muito amplos destinados a combater a resistência do obrigado a cumprir as decisões judiciais, restando mitigada a regra de que a competência se exaure com a publicação da sentença de mérito (art. 463 do Código de Processo Civil). Diante das ferramentas que lhe foram conferidas para atingir o resultado prático a que visa o direito, “o juiz deverá determinar todas as medidas legais adequadas ao seu alcance, inclusive, se necessário, a modificação do mundo fático, por ato próprio e de seus auxiliares, para conformá-lo ao comando emergente da sentença”.⁶

O art. 461 do Código de Processo Civil, em seu parágrafo 5º, enumera algumas medidas que podem ser adotadas pela autoridade judiciária, sem prejuízo de outras mais adequadas aos casos concretos. Trata-se, como se depreende pela utilização da locução “tais como”, de rol meramente exemplificativo, conforme orientação pacífica da jurisprudência. Eis a redação do dispositivo:

⁴ TALAMINI, Eduardo. *Tutela Relativa aos Deveres de Fazer e de Não Fazer*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 165.

⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. *Manual do Processo do Conhecimento*. 2a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 71.

⁶ WATANABE, Kazuo. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999, nota 2 ao art. 84, p. 524.

Art. 461. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

§ 1º. A obrigação somente se converterá em perdas e danos se o autor o requerer ou se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente.

§ 2º. A indenização por perdas e danos dar-se-á sem prejuízo da multa.

§ 3º. Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou mediante justificação prévia, citado o réu. A medida liminar poderá ser revogada ou modificada, a qualquer tempo, em decisão fundamentada.

§ 4º. O juiz poderá, na hipótese do parágrafo anterior ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando-lhe prazo razoável para o cumprimento do preceito.

§ 5º. Para a efetivação da tutela específica ou para a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias, tais como a busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras, impedimento de atividade nociva, além da requisição de força policial. (Redação dada ao artigo pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994)

Portanto, com a finalidade de conferir efetividade à tutela jurisdicional, o magistrado poderá utilizar-se de sua criatividade e de sua experiência para determinar medidas que possam garantir resultado prático a seu decreto decisório, guardada, obviamente, a observância dos limites estabelecidos pelo próprio ordenamento jurídico.

O juiz, além disso, não fica vinculado às medidas pleiteadas pelo autor. Trata-se, pois, de exceção ao princípio da congruência. É possível, assim, que, em detrimento do pedido formulado pelo autor, seja determinada uma outra medida, mais ampla e eficaz.

Os fundamentos para a admissão dessa forma de proceder encontram-se: I) na possibilidade de o juiz, de ofício, fixar a multa ou determinar outras medidas necessárias; II) o fato de o art. 461 ter permitido ao juiz conceder a tutela específica da obrigação ou o resultado prático equivalente ao do adimplemento; III) a idéia, que decorre do princípio constitucional da efetividade, e que justifica o art. 461, no sentido de que cabe ao juiz buscar a tutela efetiva das obrigações, afastando-se da inefetiva tutela ressarcitória.⁷

A título de exemplificação, Cândido Rangel Dinamarco aponta algumas providências a que recorreu em casos concretos: a) nomeação de administrador judicial para repartição responsável por pagamentos sonegados; b) bloqueio de créditos em agências bancárias; c) busca e apreensão de recursos de ente estatal; d) investidura de funcionários recalcitrantes na condição de depositários judiciais; e) requisição de Inquérito Policial pelo crime de desobediência.⁸

Eduardo Talamini, na obra mais completa acerca da tutela das obrigações de fazer e não-fazer, dedica atenção especial à possibilidade da medida de nomeação de fiscal ou interventor que deve agir “na condição de longa manus do juiz, para o desempenho de atuação duradoura, contínua ou não, tendente a: i) substituir total ou parcialmente o réu, mediante intromissão em sua estrutura interna de atuação, no

⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela Inibitória*. 2ª ed. São Paulo: 2000, p. 129.

⁸ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do Processo Civil Moderno: Tomo I*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 606.

desenvolvimento da atividade devida, ii) fiscalizar e orientar o proceder do próprio réu, iii) impedir materialmente a prática de atos indevidos, iv) fornecer informações e orientações ao juiz sobre o panorama fático que possam exigir novas providências judiciais ou, mesmo, v) cumprir conjugadamente parte ou a totalidade dessas tarefas.⁹

Segundo o mesmo autor, a medida de que ora se cogita é ideal para hipóteses em que o réu é constituído por uma estrutura empresarial ou institucional, inclusive órgãos públicos.

Por fim, é importante salientar que a efetividade das decisões, justificativa da própria existência do Poder Judiciário, depende, em virtude dos amplos poderes conferidos aos juízes, da criatividade, da experiência e do dinamismo destes, de forma que a eles cabe a tarefa de assumir o papel privilegiado que lhes foi atribuído pelo legislador e retribuir a confiança que lhes foi depositada.

VIII- DA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

Dispõe o artigo 273 do Código de Processo Civil:

“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 o manifesto propósito protelatório do réu.”

Com efeito, na conformidade do artigo 273 do Código de Processo Civil, todos os pressupostos autorizadores de sua concessão encontram-se caracterizados, a teor do magistério de Alexandre Freitas Câmara:

“Assim sendo, conclui-se que o primeiro requisito para a concessão da tutela antecipatória é a probabilidade de existência do direito afirmado pelo demandante.

Esta probabilidade de existência nada mais é, registre-se, do que o *fumus boni iuris*, o qual se afigura como requisito de todas as modalidades de tutela sumária, e não apenas da tutela cautelar. Assim sendo, deve verificar o julgador se é provável a existência do direito afirmado pelo autor, para que se torne possível a antecipação da tutela jurisdicional.

Não basta, porém, este requisito. À probabilidade de existência do direito do autor deverá aderir outro requisito, sendo certo que a lei processual criou dois outros (incisos I e II do art. 273). Estes dois requisitos, porém, são alternativos, bastando a presença de um deles, ao lado da probabilidade de existência do direito, para que se torne possível a antecipação da tutela jurisdicional.

Assim é que, na primeira hipótese, ter-se-á a concessão da tutela antecipatória porque, além de ser provável a existência do direito afirmado pelo autor, existe o risco de que tal direito sofra um dano de difícil ou impossível reparação (art. 273, I, do CPC). Este requisito nada mais é do que o *periculum in mora*, tradicionalmente considerado pela doutrina como pressuposto da concessão da tutela jurisdicional de urgência (não só na modalidade que aqui se estuda, tutela antecipada, mas também em sua outra espécie: a tutela cautelar).¹⁰

⁹ TALAMINI, ob. cit., p. 270.

¹⁰ Lições de Direito Processual Civil. São Paulo: Lumem Júris, 2000. pág. 390-391.

Para tanto, mister que estejam presentes os requisitos do *fumus boni iuris*, que vem a ser a plausibilidade do direito substancial invocado por quem pretende a segurança e do *periculum in mora*, configurado em um dano potencial, um risco que corre o processo principal de não ser útil ao interesse demonstrado pela parte.

O *fumus boni iuris*, ou seja, a plausibilidade do direito invocado no caso concreto consiste na flagrante transgressão pelo Estado do Rio Grande do Norte ao dever de efetivar os repasses dos recursos referentes aos Programas da Assistência Farmacêutica Básica (medicamentos 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.

A falta dos repasses certamente contribuiu de forma decisiva para a configuração do caótico desabastecimento dos mais variados medicamentos e insumos no âmbito da rede municipal de saúde de Natal, bem como outras dificuldades enfrentadas na oferta dos serviços municipais, contrariando todo o sistema jurídico que disciplina e garante o direito à Saúde à população brasileira, atestando a plausibilidade do direito invocado.

No que se refere ao atendimento do pressuposto risco de dano de difícil ou impossível reparação, observa-se o preenchimento do mesmo ao se constatar a dificuldade de oferta de serviços de saúde pelo Município de Natal, inclusive os mais basilares, diante da falta generalizada de medicamentos e insumos, bem como fragilidades no atendimento de urgência e serviços de média e alta complexidade.

Assim sendo, todos os requisitos legalmente exigidos para o deferimento da antecipação do provimento jurisdicional encontram-se presentes. Em razão do exposto, o **Ministério Público requer a Vossa Excelência que conceda a antecipação da tutela, determinando ao Estado do Rio Grande do Norte, por intermédio do Secretário Estadual de Planejamento, que realize imediatamente os repasses em atraso dos Programas da Assistência Farmacêutica Básica (medicamentos 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 totalizam o montante de R\$ 17.490.041,61 (dezesete milhões quatrocentos e noventa mil e quarenta e um reais e sessenta e um centavos), e tem gerado, com esta omissão, evidente prejuízo para o atendimento à saúde da população natalense e referenciada do interior do Estado.**

Considerando as últimas informações apresentadas pela SESAP no sentido de que as “*despesas relativas a 2010 foram anuladas, estando aguardando a liberação de crédito suplementar para re-empenho das mesmas*” **pugna-se pela imediata abertura de crédito suplementar a fim de que o montante em atraso tenha lastro orçamentário no orçamento de 2011 e seja repassado ao Município de Natal.**

Trata-se de medida necessária para garantir recursos voltados à oferta regular e contínua dos serviços de saúde da capital, de modo a permitir a prestação dos serviços de saúde em consonância com as necessidades da população.

Em relação à possibilidade de abertura de crédito suplementar pelo Executivo Estadual, cumpre trazer à análise de Vossa Excelência o documento “Cartilha de Planejamento”, localizado no sítio eletrônico da própria Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Norte.

Neste documento são elencadas 04 (quatro) hipóteses de remanejamento de recursos por meio de abertura de crédito suplementar, que visam adequar os recursos orçamentários e ajustar a execução orçamentária dentro do exercício. São elas: abertura de crédito suplementar com alteração, apenas de zona; crédito suplementar com alteração de projeto/atividade; crédito suplementar obtido através de incorporação de recursos oriundos de superávit financeiro; e crédito suplementar obtido através de excesso de arrecadação.

No mesmo endereço eletrônico é localizado ainda o Manual de Execução Orçamentária do ano de 2011 (fls. 01/13 do documento em anexo - Doc. 02). Neste documento há o regramento de como se operacionaliza a abertura de crédito adicional, quais os órgãos envolvidos e demais explicações necessárias ao remanejamento de recursos no curso do exercício financeiro.

É importante deixar claro, Excelência, que em todas as esferas de governo é comum ocorrer grande demanda por créditos suplementares para atender necessidades sociais que surgem no curso do exercício financeiro e que precisam de amparo na lei orçamentária. Reconhecendo essa realidade, as normas específicas de orçamento vêm permitindo que a própria lei orçamentária traga autorização genérica para a abertura de crédito adicional.

Ao trazer autorização prévia para a abertura de créditos suplementares de acordo com determinados limites e parâmetros, a lei orçamentária garante, aos órgãos encarregados da execução do orçamento, certo grau de flexibilidade, o que é sempre útil e necessário.

Nesse sentido, destaca-se que, conforme estabelecido no art. 8^a da Lei Orçamentária Estadual (Doc. 03), o Estado do Rio Grande do Norte está autorizado a abrir créditos suplementares no exercício financeiro de 2011 até o limite de 15% (quinze por cento) do total de despesas fixadas. Dessa forma, o Demandado tem condições de, imediatamente, por decreto, determinar a abertura de créditos suplementares ou a realização de remanejamento, tendo em vista que já há autorização legislativa encartada na própria lei orçamentária anual.

Por fim e para afastar quaisquer dúvidas existentes acerca da possibilidade de utilização dos valores bloqueados para compra de medicamentos, segue em anexo à presente petição para análise de Vossa Excelência, decretos editados pela Governadora Rosalba Ciarlini Rosado no presente ano, em que a chefe do Executivo estadual determinou o remanejamento de dotações orçamentárias e a abertura de crédito suplementar para atender necessidades da Administração (Doc. 04).

Sendo juridicamente possível a transferência de recursos orçamentários e tendo em vista que o Governo do Estado do Rio Grande do Norte realiza rotineiramente adequações orçamentárias por meio de remanejamentos e abertura de créditos suplementares, inclusive em áreas não tão prioritárias como a Saúde, observa-se que é viável a determinação para que o Estado adote as medidas necessárias para abertura de crédito suplementar a fim de que os montantes anulados referentes aos repasses não efetuados do ano de 2010 sejam adimplidos no exercício financeiro de 2011.

VI- DO PEDIDO

Ante todo o exposto, o Ministério Público vem requerer a este Juízo:

1. Antecipadamente:

a) a concessão de tutela de urgência para obrigar o Estado do Rio Grande do Norte a realizar imediatamente os repasses atrasados dos Programas da Assistência Farmacêutica Básica (Medicamentos 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 totalizam o montante de R\$ 17.490.041,61 (dezesete milhões quatrocentos e noventa mil e quarenta e um reais e sessenta e um centavos), bem como garanta a regularidade nos futuros repasses relativos aos programas acima referidos;

b) a aplicação de multa diária, a ser imposta na pessoa do gestor da pasta a que cabe o cumprimento da decisão, por cada dia de descumprimento do comando judicial, no valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais), sem prejuízo dos comandos legais previstos no caput e § 5º do art. 461 do CPC.

2. No mérito:

a) Confirmação da tutela antecipada a ser concedida, em todos os seus termos;

b) A citação do Estado do Rio Grande do Norte, na pessoa do Procurador Geral do Estado, para querendo, contestar a presente ação;

c) Condenação definitiva em obrigação de fazer, determinando ao Estado do Rio Grande do Norte que realize imediatamente os repasses em atraso dos Programas da Assistência Farmacêutica Básica (medicamentos 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 totalizam o montante de R\$ 17.490.041,61 (dezesete milhões quatrocentos e noventa mil e quarenta e um reais e sessenta e um centavos), bem como garanta a regularidade nos futuros repasses relativos aos programas acima referidos;

d) Aplicação de multa diária, por cada dia de descumprimento do comando judicial, na ordem de 1.000,00 (hum mil reais), a ser imposta na pessoa do gestor da pasta a que cabe o cumprimento da decisão, sem prejuízo dos comandos legais previstos no caput e § 5º do artigo 461 do CPC;

e) A condenação do requerido no pagamento das custas processuais, com as devidas atualizações monetárias;

f) A dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos para o autor, 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; e

g) Sejam as intimações do Ministério Público feitas **pessoalmente**, mediante entrega dos autos na **62ª Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde**, situada no endereço declinado no cabeçalho, **com vista**, em face do disposto no art. 236, § 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), e **as intimações do Município de Natal na Procuradoria Geral do Município**, localizada na Rua Mossoró, 350 - Tirol, Natal (RN);

Embora já tenha apresentado o Ministério Público Estadual prova pré-constituída do alegado, protesta, outrossim, pela produção de prova documental, testemunhal, pericial e, até mesmo, inspeção judicial, que se fizerem necessárias ao pleno conhecimento dos fatos, inclusive no transcurso do contraditório que se vier a formar com a apresentação da contestação.

Dá-se à causa o valor de R\$ 17.490.041,61 (dezessete milhões quatrocentos e noventa mil e quarenta e um reais e sessenta e um centavos).

Natal, 28 de novembro de 2011.

Elaine Cardoso de Matos Novais Teixeira
62ª Promotora de Justiça de Natal

Kalina Correia Filgueira
48ª Promotora de Justiça de Natal

Bruno Macedo Dantas
Procurador-Geral do Município

ROL DE DOCUMENTOS:

Doc. 01 - INQUÉRITO CIVIL N. 005-2009-62ªPJ.

Doc. 02 - Manual de Execução Orçamentária do Estado do Rio Grande do Norte - 2011.

Doc. 03 - Lei Orçamentária Anual do Estado do Rio Grande do Norte.

Doc. 04 - Decretos Governamentais determinando a abertura de Crédito Adicional.

Doc. 05 - Lista de estoques disponíveis no NUPLAM em 07-11-2011.