



AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 0067391-06.2019.8.19.0000

AGRAVANTE: SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE CAMPOS

AGRAVADO: MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

DESEMBARGADORA RELATORA: MÁRCIA FERREIRA ALVARENGA

DECISÃO

Sabe-se que, em regra, o agravo de instrumento não possui efeito suspensivo. Contudo, na forma dos arts. 995 c/c 1.019, ambos do CPC/15, a eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso.

Na espécie, trata-se de agravo de instrumento por via do qual a recorrente pleiteia a revisão da decisão que indeferiu o pedido de tutela de urgência antecipada, na qual o juízo *a quo* entendeu necessária a oitiva da parte contrária.

O pedido se concentra no bloqueio de verbas municipais para garantir o repasse municipal para o custeio das atividades da parte autora/agravante, prestadora do serviço essencial de saúde pública (SUS), em acordo firmado com a parte agravada através do Contrato nº 001/2016, com seus aditamentos. Sustenta que a parte ré está em mora desde julho de 2019.

Apresenta como prova pré-constituída, a fim demonstrar a *probabilidade de provimento do recurso*, (i) representação realizada perante o Ministério Público, dando conta do atraso de 3 meses no repasse das verbas de custeio do SUS, informando o risco de fechamento das unidades hospitalares atingidas (fls. 06/07 do Anexo); (ii) relatório de análise e tabela de produtividade (fls. 08/23 do Anexo); (iii) ICPs de cotação do preço de órteses e prótese (fls. 24/76 do Anexo); (iv) notícias jornalísticas informando a situação de falta de



pagamento do réu às unidades de saúde conveniadas ao SUS (fls. 77/89 do Anexo); (v) cópia integral do processo de origem (fls. 90/357 do Anexo), onde consta balanço patrimonial da agravante, o contrato firmado entre as partes, com os termos aditivos, relatório de auditoria nº 014/2019, constando o débito do complemento municipal de julho e agosto de 2019, Orçamento Anual 2019 com previsão dos gastos obrigatórios com a saúde no montante de R\$313.469.416,06, relatório da direção técnica do Hospital informando a premente necessidade de recebimento do crédito, sob pena de suspensão dos atendimentos, notificação recebida pela autora, informando o risco do corte de energia elétrica, pelo atraso nas faturas, etc.

Ao menos em sede de cognição sumária, este juízo *ad quem* entende que há prova suficiente de que (i) o débito existe; e (ii) a parte ré está inadimplente, apesar de dotação orçamentária prevista para o custeio da parte autora/agravante. A única dúvida que ainda remanesce é relacionada às razões pelas quais o município réu não tem efetuado os pagamentos devidos.

É cediço que a Administração Pública tem orçamento limitado, que os recursos e receitas são escassos, e que o município réu tem sofrido com a queda de receita proveniente das novas regras de distribuição de *royalties* de petróleo, assim como pelo agravamento da crise fiscal e econômica que já caracteriza a segunda metade da presente década.

No entanto, à primeira vista, está-se aqui diante de uma **despesa pública obrigatória**, considerando que o réu é obrigado a aplicar o mínimo de 15% da arrecadação de seus impostos às ações e serviços públicos de saúde (art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012). Neste sentido, salienta-se, ainda, que, na forma do art. 28 da LC nº 141/12, “*são vedadas a limitação de empenho e a movimentação financeira que comprometam a aplicação dos recursos mínimos de que tratam os artigos 5º e 7º*”.

Em havendo previsão orçamentária para o custeio dos serviços vinculados ao Sistema Público de Saúde, ainda que por contrato ou convênio com entidades sem fins lucrativos (agravante), autorizado pelo art. 36, III, da LC



nº 141/12, este juízo entende que está, ao menos por ora, evidenciada a probabilidade do direito autoral.

É que, mesmo diante de estado de penúria fiscal, ou de queda na arrecadação, para aquém do que previu a Lei Orçamentária Anual, os cortes devem ocorrer, primeiramente, sobre as despesas não-obrigatórias e não-essenciais, sendo o gasto com saúde aquele que alcança o grau máximo na escala de prioridades.

Neste sentido, já definiu o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que a despesa obrigatória é decorrente de lei, e não do orçamento. Logo, eventual alteração do orçamento, em razão de novo juízo sobre as prioridades, pela utilização do chamado “orçamento autorizativo” (usado para retardar liberação de recursos ou retê-los até o exercício final), não pode afetar as despesas públicas obrigatórias (saúde e educação):

A tese de que o orçamento é meramente autorizativo – que não decorre expressamente de nenhum enunciado normativo – faz com que o Poder Executivo possa liberar as verbas previstas na medida da sua discricção. **Algumas despesas são tidas como obrigatórias, mas não por estarem no orçamento, e sim por decorrerem da Constituição ou de outras leis.** As decisões efetivamente produzidas no orçamento não decidem de fato, admitindo-se que o Executivo possa redecidir tudo e seguir uma pauta própria de prioridades. E tudo isso sem nem mesmo estar obrigado a motivar as novas escolhas. Essa constatação já seria suficientemente grave, mas pode ser piorada. O poder conferido pelo orçamento autorizativo não é o de gastar em atividade diversa da prevista. É apenas o poder de não agir, o poder de não fazer nada. Para remanejar recursos entre opções de gasto, a Constituição instituiu um procedimento formal, exigindo o manejo de créditos adicionais. Assim, o que o orçamento autorizativo permite, na prática, é a inércia. Essa prerrogativa evidentemente esvazia a decisão sobre as prioridades públicas, produzida no processo deliberativo. O executivo realiza um novo juízo sobre tais prioridades e pode entender que não são prioridades de fato, passando por cima do que fora decidido. Tal poder ainda pode ser usado para dois propósitos: i) o Executivo pode retardar a liberação dos recursos e, na prática, até condicioná-la a determinados interesses políticos. Já são famosas as liberações orçamentárias ocorridas



em período eleitoral ou em momentos de crise política, geralmente em projetos de interesse direto dos parlamentares; ii) o Executivo pode reter os recursos até o final do exercício, geralmente tendo em vista a superação de metas fiscais. A ligação entre os contingenciamentos orçamentários e as metas de superávit primário já são noticiadas pela imprensa e sequer são negadas pelo Poder Executivo. Contingenciamentos expressivos são realizados poucos dias depois da aprovação do orçamento. Veja-se que não se está condenando essa opção do emprego do dinheiro público, em si mesmo, e sim sustentando que ela não deveria ser tratada com mais deferência do que todas as outras opções, contornando o processo deliberativo orçamentário. As metas fiscais são levadas em conta na elaboração do orçamento, que já é aprovado com dotações para o pagamento de encargos e amortizações da dívida pública, bem como com dotações de reserva. Aumentar tais dotações é uma decisão orçamentária possível, devendo se submeter ao procedimento instituído pela Constituição. Não se justifica que o Presidente tenha um poder imperial nessa matéria, redefinindo prioridades de forma monocrática e imotivada.

(STF, RMS nº 31181, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, p. 17/04/2012).

Por sua vez, como bem acentuado pelo parecer da douta Procuradoria de Justiça, o perigo da demora está configurado, na medida em que o agravante está na iminência de suspender os atendimentos médicos à sociedade, o que causaria danos irreversíveis.

O bloqueio dos valores pleiteados não configura medida irreversível para o município, que uma vez comprovando a eventual legalidade do não-pagamento, terá crédito a seu favor. Cumprido, assim, o requisito do art. 300, §3º, do CPC.

O dano maior, nesta hipótese, é a cessação dos serviços de saúde em um dos principais nosocômios do município, cuja maior parte dos atendimentos é direcionado ao Sistema Único de Saúde. Eis porque, no jogo da ponderação, vence, por ora, a pretensão da parte agravante.



Por fim, preceitua o verbete de Súmula nº 60 do TJRJ que é *“admissível a antecipação de tutela de mérito, mesmo contra a Fazenda Pública, desde que presente os seus pressupostos”*.

Tendo em vista que no caso em exame a parte agravante comprovou os requisitos legais para o deferimento da medida, *concedo a antecipação da tutela recursal*, para que efetue o bloqueio nas contas bancários do agravado, no montante de R\$2.535.386,73.

Ao agravado.

Após, à Procuradoria de Justiça, para parecer final.

Rio de Janeiro, 23 de outubro de 2019

MARCIA FERREIRA ALVARENGA
DESEMBARGADORA RELATORA