

IMPACTOS DE DECISÕES JUDICIAIS NO ORÇAMENTO PÚBLICO DE MUNICÍPIOS DE UM ESTADO NO NORTE DO PAÍS

Bruno Eduardo Sant'ana Silva - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA

Gilmar Antonio Lucas Chapius - INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE RONDÔNIA

Marlene Valerio Dos Santos Arenas - UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA

Resumo

Em razão das sentenças judiciais que condenam órgãos públicos a dar, fazer ou pagar algo reclamado em juízo, crescem as queixas de gestores públicos dizendo que, para cumprir sentenças judiciais, correm o risco de descumprir a Lei Orçamentária e comprometer o equilíbrio entre as receitas arrecadas e as despesas realizadas. O objetivo deste artigo é ampliar a compreensão desta problemática e confirmar ou refutar tal hipótese por meio da análise das contas públicas de cinco municípios de um Estado no Norte do País. Para tanto, realizou-se uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa e quantitativa, a partir de dados coletados em entrevistas semiestruturadas e documentos dispostos em portais eletrônicos ou obtidos juntos ao órgão público pesquisado. O impacto mais significativo (1,1%) foi verificado no orçamento destinado à saúde de uma das prefeituras, neste caso, 80% das sentenças proferidas em desfavor da Administração Pública determinaram sequestros de recursos financeiros para pagamento de medicamentos e insumos hospitalares, contudo, o montante sequestrado pôde ser remanejado entre as contas que compunham o orçamento sem oferecer riscos de desequilíbrio fiscal. Conclui-se que as sentenças judiciais são decorrentes do descumprimento de normas constitucionais cuja efetividade deve ser maximizada, e que o risco delas causarem desequilíbrio fiscal é reduzido.

IMPACTOS DE DECISÕES JUDICIAIS NO ORÇAMENTO PÚBLICO DE MUNICÍPIOS DE UM ESTADO NO NORTE DO PAÍS

IMPACTS OF JUDICIAL DECISIONS ON THE PUBLIC BUDGET OF MUNICIPALITIES OF A STATE IN THE NORTH OF THE COUNTRY

Resumo: Em razão das sentenças judiciais que condenam órgãos públicos a dar, fazer ou pagar algo reclamado em juízo, crescem as queixas de gestores públicos dizendo que, para cumprir sentenças judiciais, correm o risco de descumprir a Lei Orçamentária e comprometer o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas. O objetivo deste artigo é ampliar a compreensão desta problemática e confirmar ou refutar tal hipótese por meio da análise das contas públicas de cinco municípios de um Estado no Norte do País. Para tanto, realizou-se uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa e quantitativa, a partir de dados coletados em entrevistas semiestruturadas e documentos dispostos em portais eletrônicos ou obtidos juntos ao órgão público pesquisado. O impacto mais significativo (1,1%) foi verificado no orçamento destinado à saúde de uma das prefeituras, neste caso, 80% das sentenças proferidas em desfavor da Administração Pública determinaram sequestros de recursos financeiros para pagamento de medicamentos e insumos hospitalares, contudo, o montante sequestrado pôde ser remanejado entre as contas que compunham o orçamento sem oferecer riscos de desequilíbrio fiscal. Conclui-se que as sentenças judiciais são decorrentes do descumprimento de normas constitucionais cuja efetividade deve ser maximizada, e que o risco delas causarem desequilíbrio fiscal é reduzido.

Palavras-chave: Orçamento Público, Controle Judicial, Impacto Orçamentário, Decisões Judiciais.

Summary: Due to judicial decisions condemning public bodies to give, do or pay something claimed in court, complaints from public managers are growing, saying that in order to comply with court orders, they run the risk of breaking the Budget Law and compromising the balance between revenues and expenses incurred. The objective of this article is to broaden the understanding of this problem and to confirm or refute this hypothesis by means of the analysis of the public accounts of the five municipalities of a North of the Country. For that, an exploratory research of qualitative and quantitative nature was carried out, based on data collected in semi-structured interviews and documents arranged in electronic portals or obtained together with the public organ searched. The most significant impact (1.1%) was verified in the health budget of one of the city halls, in this case, 80% of the judgments pronounced against the Public Administration determined hijackings of financial resources for payment of medicines and hospital supplies, the amount hijacked could be rearranged between the accounts that made up the budget without posing a risk of fiscal imbalance. It is concluded that judicial decisions are due to non-compliance with constitutional norms whose effectiveness should be maximized and that the risk of them causing fiscal imbalance is reduced.

Keywords: Public Budget, Judicial Control, Budgetary Impact, Judicial Decisions.

1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o Brasil solidificou obrigações do Estado para com o indivíduo, garantindo-lhe acesso à educação, saúde, alimentação, trabalho, transporte, lazer, segurança, previdência social, enfim, a partir de então, alonga-se a legitimidade das reclamações de direitos sociais do cidadão brasileiro em desfavor da Administração Pública.

Visando atender tal obrigação constitucional, leis infraconstitucionais e processos gerenciais são constantemente reavaliados e melhorados. Contudo, não é sempre que isto é suficiente e, uma vez tornando-se insatisfatório ao cidadão, tem levado brasileiros a buscar guarida nos tribunais de justiça para fazer valer seus direitos, frise-se, algumas vezes, à vida.

A problemática decorrente das sentenças judiciais que obrigam a administração pública a atender as solicitações e necessidades de seus cidadãos, apresenta-se quando a determinação emanada pelo competente juízo, não possibilita que seus custos sejam previamente lançados em leis orçamentárias autorizativas e norteadoras de gastos, sendo realizados inclusive por meio de sequestros de recursos financeiros, diretamente da conta bancária do órgão público condenado.

Gestores públicos reclamam que as sentenças judiciais obrigam-lhes a descumprir outras leis a que devem sujeitar-se, compelindo-os a realizar manobras cuja legalidade é questionável, além de imputar-lhes dificuldades extras na realização das despesas necessárias ao desenvolvimento de suas atividades, dado a escassez de recursos públicos disponíveis.

De acordo com reportagem realizada pelo Jornal O Estadão de S. Paulo, decisões judiciais obrigam Estados a usar verba que já tinha destino certo para outra finalidade e, deste modo, ao obedecer a determinação judicial, os governadores acabam infringindo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Para José Roberto Afonso¹, pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas “a Justiça precisa aprender que os recursos são carimbados. Na prática, essas decisões funcionam como uma espécie de DRU”, um mecanismo de Desvinculação das Receitas da União (DRU), que possibilita a realização de gastos sem fixação precisa da despesa. A reportagem também informa que outra questão reclamada é a denominada “judicialização da saúde” em que sentenças judiciais obrigam o Estado a custear tratamentos e remédios de pacientes que entram na justiça. Somente o governo do Estado do Rio Grande do Sul, gasta R\$ 160 milhões por ano com ações judiciais que obrigam o pagamento de próteses, órteses e medicamentos, informa a matéria jornalística (ALVES e FERNANDES, 2016).

Tais fatos incitam a curiosidade a cerca de uma compreensão mais aprofundada desta dicotomia. É estranho admitir que a Constituição Federal ofereça ao indivíduo uma série de direitos sociais e o Estado, mesmo sendo judicialmente interpelado pelo flagrante descumprimento dos mandamentos constitucionais, reclame por injustiça, dizendo ser, não raro, forçado a descumprir suas leis orçamentárias. Isto impulsiona os questionamentos a cerca das razões que levam às condenações judiciais e dos impactos financeiros para os órgãos públicos condenados.

Por estes motivos, visando responder a esta problemática, o objetivo desta pesquisa é verificar os impactos das sentenças judiciais nos orçamentos de cinco prefeituras de um Estado no Norte do País, tencionado ratificar ou refutar a hipótese de que o custo financeiro destas condenações tem potencial para provocar desequilíbrio fiscal ou desajustar políticas públicas.

Alcançado tal objetivo, esta pesquisa terá aprofundado a compreensão da problemática e poderá suscitar o desenvolvimento de novos estudos visando o desenvolvimento de estratégias que permitam atender as necessidades da população, sem que o sistema judiciário seja compelido a intervir na gestão de recursos públicos, reduzindo assim os impactos das

sentenças condenatórias proferidas em desfavor da Administração Pública.

Neste estudo, os assuntos abordados foram sequencialmente organizados para possibilitar uma adequada compreensão de como a pesquisa foi processada. Sendo assim, em um primeiro momento, realiza-se uma breve contextualização da problemática, apresentando outras pesquisas realizadas a respeito do assunto. No momento seguinte é apresentado, resumidamente, como se dá o processo de realização de despesas em organizações públicas para depois tratar da teoria da máxima efetividade na aplicação das normas constitucionais, demonstrando os fundamentos que balizam as decisões judiciais em desfavor do Estado. Em seguida expõe-se a metodologia usada para realização do diagnóstico e das análises que compõem a pesquisa, fazendo um breve apanhado a respeito da realidade investigada.

Tratando dos diagnósticos e análises, propriamente ditos, exhibe-se as informações coletadas juntamente com os respectivos exames realizados e as inferências a que se chegou. Arrematando a pesquisa, os aspectos mais relevantes e as principais conclusões que possibilitam responder ao problema motivador deste estudo, apresentados nas considerações finais.

2 CONTEXTUALIZANDO OS IMPACTOS DE SENTENÇAS JUDICIAIS NO ORÇAMENTO PÚBLICO

A problemática relacionada aos impactos de decisões judiciais sobre as atividades orçamentárias, implicando mudanças no processo gestor de órgãos públicos, já foi abordada em outros estudos.

Barroso, em dois momentos, (2009 e 2012) aborda o assunto sob diferentes enfoques. Em 2009 analisa a problemática das sentenças judiciais que impõem ao Estado a obrigação de fornecimento de medicamentos com fulcro no compromisso constitucional da prestação irrestrita de serviços de saúde, trazendo ao contexto da discussão o risco que o excesso de decisões judiciais oferece para o próprio alegado direito universal a saúde, já que, na prática, as sentenças judiciais, desorganizam a atividade administrativa dificultando a alocação racional dos escassos recursos públicos, atrapalhando o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à promoção da saúde coletiva, em derradeira análise, uma expressão mais apropriada de universalização do acesso à saúde pública e gratuita.

Em 2012 faz uma análise do fenômeno da judicialização relacionada ao aumento no número de questões de grande repercussão política ou social que são submetidas à apreciação e julgamento dos tribunais, chegando à conclusão de que cabe ao poder judiciário guardar preceitos constitucionais fazendo valer os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal do Brasil. Contudo, de acordo com o Autor, não se deve afastar da corte a atuação limitada ao ordenamento jurídico e preocupada com as consequências de suas decisões, objetivando evitar resultados danosos ao bem comum.

Vieira e Zucchi (2007) estudam os efeitos das ações judiciais impetradas por cidadãos requerendo fornecimento de medicamentos, em detrimento da política nacional de medicamentos. Para os autores não há que se questionar o direito do cidadão de buscar no judiciário a garantia de fornecimento de medicamentos de que necessita, evitando assim a negligência do Estado. Contudo, a equivocada interpretação de que todas as reivindicações devem ser atendidas para garantir o direito à saúde, demonstra pouca informação sobre as políticas públicas de saúde. Os autores chegam à conclusão de que a falta de observância das diretrizes do Sistema Único de Saúde, compromete a Política Nacional de Medicamentos e o uso racional de medicamentos no Sistema Único de Saúde.

Arantes e Kerche (1999) fazem um estudo da participação do judiciário no desenvolvimento das instituições democráticas do Brasil, chegando ao entendimento de que a

concentração da competência de controle constitucional no STF, por meio do efeito vinculante de suas decisões, pode contribuir para a racionalização do sistema de controle constitucional, valorizando a democracia com a aplicação dos mecanismos de proteção dos direitos individuais fixados na Constituição.

Wang (2008) analisa o modo como são tratadas as questões relativas à escassez de recursos, custos dos direitos e cláusulas de reserva do possível na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal Brasileiro. Para o autor, uma decisão judicial tutelando um determinado direito social, obriga o Estado a gastar além dos recursos disponíveis fazendo com que a Administração prejudique o atendimento de outros direitos. O autor diz que alguns teóricos defendem limites para a exigibilidade dos direitos sociais, condicionando o cumprimento das sentenças judiciais à capacidade econômica, financeira e orçamentária do Estado (Alexy, 2001; Amaral, 2001). Para ele, as decisões judiciais que desconsideram isto ignoram as consequências distributivas de alocação de recursos, limitando-se a garantir o direito de alguns sem preocupar-se com aqueles que deixarão de ser atendidos para que a sentença possa ser cumprida.

Vasconcelos (2014) realizou estudo propondo-se a demonstrar as interferências sobre orçamento público quando demandas judiciais que discutem a efetivação de direitos sociais são decididas em desfavor do Estado. A autora chega à conclusão de que a Administração Pública não é indiferente aos problemas atacados pelas decisões judiciais e que tais decisões são consideradas pressão externa constante sobre as políticas públicas desenvolvidas com razoável planejamento. Para ela as respostas dos atores políticos e gestores públicos diante das decisões judiciais, evidenciam que o ideal promovido judicialmente, não alcança convergência com o trabalho empírico. Como o cumprimento das decisões judiciais devem somar-se ao conjunto de incentivos e desincentivos a que estão submetidos os atores envolvidos, até mesmo a possibilidade de sanção judicial por não cumprimento da sentença, acaba tornando-se apenas mais uma das variáveis que precisam ser ponderadas antes de decidir o conteúdo de uma determinada ação.

Mazza e Mendes (2014) avaliam em que medida as decisões judiciais deixam de observar as leis orçamentárias podendo comprometer o orçamento para área de saúde e inviabilizar a concretização da política de saúde universal planejada. Os autores entendem ser dissociável o provimento do direito à saúde e o cumprimento das leis orçamentárias, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tanto que a falta de observação de tais normas por parte do STF em suas decisões, impõem riscos à sustentabilidade financeira da política de saúde, imprescindível à concretização deste direito constitucionalmente instituído. Eles concluem que as normas constitucionais, conjuntamente com as Leis 4.320/64 e 101/00 formam um instrumento eficaz de planejamento da ação governamental e seu descumprimento, ainda que motivado por decisão judicial, coloca em riscos a execução das despesas necessárias à realização das atividades e projetos da Administração Pública, inclusive daqueles direcionados ao oferecimento de serviços de saúde gratuita para todos os cidadãos.

2.1 O processo de realização da despesa pública

Por meio do orçamento público realiza-se aquilo que na iniciativa privada é conhecido por gestão de fluxo de caixa, previamente consignando-se em lei, as receitas e os gastos que serão realizados pela administração pública, num determinado período. Bruno (2011, p. 76), citando Baleeiro (1998), diz que o orçamento público é um “[...] ato pelo qual o Poder Legislativo prevê, e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos [...], assim como a arrecadação das receitas já criadas por Lei”.

Para Costin (2010), Bernardoni e Cruz (2010), Assumpção (2011), o orçamento público é o instrumento mais relevante no processo de realização de despesas na administração pública, vez que a Lei Complementar 101/2000 obriga o Estado a manter o equilíbrio fiscal das contas públicas, não possibilitando a realização de despesas além do montante das receitas arrecadadas. Sendo assim, para saber o quanto gastar é necessário estimar as receitas com as quais o Estado poderá contar e isto é tarefa principal do orçamento público impingindo o planejamento das atividades da administração pública para prevenir riscos e corrigir desvios que possam redundar em desequilíbrio entre receitas e despesas.

A realização de gastos públicos depende da disponibilidade de crédito orçamentário. Sem crédito orçamentário, não é possível realizar o empenho de despesas. Sem empenho não é possível realizar a liquidação e o pagamento de gastos (BRUNO, 2011).

Propondo-se aprofundar o entendimento do processo de realização de gastos na Administração Pública Brasileira, chegar-se-ia, com algumas exceções, a sequência invertida de ações apresentada na Tabela 1.

Tabela 1- Sequência invertida de ações para realização de gastos públicos

Liquidação e Pagamento	Para realizar um determinado pagamento, há que se realizar a liquidação da despesa que consiste na confirmação de que os produtos ou serviços foram entregues em conformidade com a nota de empenho emitida e contrato firmado.
Emissão de Nota de Empenho	Para que o fornecedor dos produtos ou serviços possa entregá-los, o órgão público deve emitir a nota de empenho que, por sua vez, depende de disponibilidade de créditos orçamentários e da seleção prévia dos fornecedores.
Seleção dos Fornecedores	Com raras exceções, a seleção dos fornecedores é realizada por meio de procedimento licitatório, que demanda tempo e, normalmente, também exige disponibilidade de créditos orçamentários.
Liberação de créditos orçamentários	Os créditos orçamentários consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA) são liberados gradativamente no decorrer do exercício financeiro, conforme as receitas são realizadas, limitando a realização de licitações e emissão de Notas de Empenho.
Ciclo Orçamentário	A Lei Orçamentária Anual (LOA), de iniciativa do poder executivo é aprovada pelo poder Legislativo, prevê a arrecadação de receitas e fixa a realização das despesas em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), introduziu na administração pública brasileira a gestão fiscal responsável, na qual a ação planejada e transparente visando prevenir e corrigir riscos potenciais de desequilíbrio das contas públicas deve ser perseguida mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas.

De acordo com Assumpção (2011) e Bruno (2011), boa parte da receita estimada é obrigatoriamente destinada ao custeio de despesas pré-estabelecidas por lei ou decorrentes da atividade do órgão. O pagamento de parcelas de dívidas, o salário de servidores, percentual mínimo da receita destinado ao custeio da Educação e da Saúde, são exemplos. Isto faz com que o Gestor Público não consiga alargar-se na realização das despesas, sobrando-lhe pequena margem de atuação. Normalmente, desde que aprovados e integrados à Lei Orçamentária, os conhecidos mecanismos de ajuste do orçamento, possibilitam alterações das despesas fixadas via créditos adicionais. Além disto, um pequeno percentual das despesas pode ser remanejado desde que tais mudanças não impliquem em ampliação do valor global das despesas para além da capacidade de arrecadação e estejam previstos na LOA.

Esta é forma mais provável de como são, orçamentariamente, tratadas as sentenças judiciais que não geram precatórios e que devem ser custeadas pelo Estado mesmo quando não há dotação orçamentária para tanto.

De acordo com Vasconcelos (2014), são pouco inteligíveis os mecanismos utilizados pelos gestores públicos na efetivação do pagamento de sentenças judiciais, que não

provenham de precatórios. Não existem informações claras a respeito de onde saíram os recursos orçamentários utilizados.

Para os casos em que não há dotação ou em que houve a necessidade de mais recursos que aqueles inicialmente previstos, a origem destes – se do próprio orçamento daquela unidade, por meio da realocação de dotações, ou da obtenção de novos recursos pela aprovação de créditos adicionais – não é clara e não pode ser facilmente rastreada (VASCONCELOS, 2014, p. 69).

2.2 Teoria da máxima efetividade e os direitos fundamentais

A teoria da máxima efetividade das normas constitucionais, ou simplesmente princípio da interpretação efetiva dos mandamentos constitucionais, visa atribuir à interpretação de normas provenientes da Constituição, o sentido que maior eficácia lhe proporcione. Ratificando tal entendimento, Canotilho (2002, pág. 1208), diz que:

“[...] a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. É um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada à tese da actualidade das normas programáticas (Thoma), é hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais).”

Em conformidade com a o art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, o poder emana do povo. O indivíduo, quando repassa ao Estado seu poder de autotutela, o faz na esperança de que este possa dirimir os conflitos e atender as demandas da sociedade. Em consequência disto o Direito, enquanto ciência normativa deve ocupar-se em tornar mais efetivo àquilo que é legislado, sob pena de, não o fazendo, tornar as leis elaboradas ineficazes, destituídas de concretude. Neste contexto a efetividade, enquanto princípio tem basilar importância, uma vez que promove a ação estatal na direção da concretização do quanto foi estabelecido pela legislação (ETINGER e LEITE, 2013).

Para Barroso (2009) a doutrina da efetividade máxima, basilarmente, busca tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na extensão máxima de sua densidade normativa. De acordo com autor, por meio desta doutrina, deve-se entender que norma demandada diretamente da Constituição é para ser cumprida, razão pela qual sempre que um direito fundamental é definido, torna-se imediatamente exigível, inclusive mediante ação judicial.

Corroborando com este mesmo entendimento, Rodrigues (2012, p. 197), tratando da exigibilidade dos direitos sociais, diz que:

Independentemente da categoria em que se inserem, os direitos fundamentais estão em posição elevada em relação aos demais direitos” (MORAES, 2005, p.23), possuindo características próprias (p.ex., “universalidade, irrenunciabilidade, inalienabilidade, imprescritibilidade etc.” (LENZA, 2010. p.742.)). Essa gama de direitos, por se encontrar em pé de superioridade, deve ser efetivada em sua máxima amplitude (princípio ou teoria da máxima efetividade das normas constitucionais), reforçando, assim, a materialização da dignidade da pessoa humana.

Dentre os direitos fundamentais, a saúde é que mais ocupa os tribunais em exames de petições cobrando do Estado atendimento médico e fornecimento de medicamentos. Isto está contido no âmbito do que cabe a aplicação da Teoria da Máxima Efetividade da Constituição e pode bem explicá-la.

Para Sarlet (2007) nossa atual Constituição, harmonizada com o direito internacional, consagra a saúde como direito fundamental, oferecendo-lhe deste modo, proteção jurídica diferenciada, o que, dada a importância da saúde para a vida humana, é inquestionável. De

acordo com o Autor, no direito internacional, ainda em 1946, a Declaração Universal da ONU, por meio dos artigos 22 e 25 já previa o direito à saúde, como direito fundamental. A Constituição de 1988 evidencia a efetividade máxima para o comprimento dos direitos fundamentais, ao prever, expressamente, em seu art. 5º, parágrafo 1º, que "as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata". Ainda que ao custo de dificuldades financeiras, o autor não tem dúvidas quanto à obrigação do Estado em relação à promoção de saúde pública enquanto direito fundamental, em derradeira análise, à vida. Explicando seu ponto de vista, de modo contundente, ele diz que:

[...] a nossa ordem constitucional (acertadamente, diga-se de passagem) veda expressamente a pena de morte, [...] mesmo aos condenados por crime hediondo, razão pela qual não se poderá sustentar - pena de ofensa aos mais elementares requisitos da razoabilidade e do próprio senso de justiça - que, com base numa alegada (e mesmo comprovada) insuficiência de recursos - se acabe virtualmente condenando à morte a pessoa cujo único crime foi o de ser vítima de um dano à saúde e não ter condições de arcar com o custo do tratamento. (SARLET, 2007, p. 13)

Ocorre que toda a atividade da administração pública direta ou indireta de qualquer um dos Poderes da União, Estado, do Distrito Federal e dos Municípios deve obediência a princípios constitucionalmente explícitos (art. 37, *caput*) ou implícitos, bem como a princípios infraconstitucionais, que embora previstos em leis esparsas, decorrem da própria hermenêutica constitucional.

Deste modo, com fulcro no art. 5º, do inciso XXXV, da CF/88, é possível o controle judicial dos atos administrativos, tendo em vista que o Direito Brasileiro adotou o sistema de jurisdição única, onde o Poder Judiciário detém o monopólio da função jurisdicional em sentido próprio, cabendo a ele decidir de forma definitiva sobre litígios administrativos ou privados (CARVALHO, 2016; MEIRELLES, 2016).

As intervenções judiciais que repercutem na execução financeira e orçamentária pública e interessam a esta pesquisa, são aquelas em que o Estado é condenado a obrigações de dar, de fazer e de pagar.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para Gil (2002), a partir dos objetivos gerais, classifica-se uma pesquisa de acordo com três grupos: exploratórias, descritivas e explicativas. Visando tornar o problema mais explícito ou construir hipóteses que explicam melhor determinada problemática, tem-se caracterizada a pesquisa como exploratória e o seu foco será então o aprimoramento de ideias ou descoberta de possibilidades.

Considerando então o objetivo deste estudo, há que se classificá-lo como pesquisa exploratória de natureza qualitativa e quantitativa, que busca compreender a problemática dos impactos das sentenças judiciais para o orçamento de órgãos públicos, a partir da mensuração de dados disponíveis e da percepção subjetiva dos atores envolvidos.

Uma das agruras a ser superadas para realização desta pesquisa é a própria definição do que é impacto das sentenças judiciais no orçamento público. Vasconcelos (2014) após buscar, sem muito sucesso, na literatura disponível algo que ajudasse nesta definição, chegou à conclusão de que, inicialmente, é necessário correlacionar os valores das sentenças judiciais com o orçamento geral disponível, analisando até que ponto estas sentenças podem comprometer a aplicação dos recursos públicos. Entender como são abrigados no orçamento tais sentenças, de onde foram retirados os créditos orçamentários e quais ações efetivamente

foram prejudicadas, é outro componente importante. Contudo este segundo passo, normalmente não é alcançado pelo pesquisador por que os Gestores Públicos resistem à ideia de aprofundar as discussões em torno dos impactos das sentenças judiciais para além do valor absoluto de quanto foi gasto, dificultado assim análises mais contundentes.

Nesta pesquisa buscou-se evidenciar os impactos das sentenças judiciais nas dotações orçamentárias gerais, partindo do pressuposto de que são impactantes para a gestão orçamentária, despesas realizadas acima do quando foi previsto para o período, o que poderia provocar desequilíbrio fiscal das contas públicas criando dificuldades para os gestores.

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental em portais eletrônicos de transparência, relatórios fornecidos por órgão público pesquisado e entrevistas semiestruturadas realizadas com pessoas responsáveis por atividades de contabilidade e orçamentação.

Os municípios foram escolhidos pelo número de habitantes, portanto os mais populosos e os que publicaram a Lei Orçamentária Anual e a Execução Orçamentária de 2016. Primando pela ética os cinco municípios do Estado são identificados por “A”, “B”, “C”, “D” e “E”, para evitar constrangimentos e problemas futuros aos entrevistados.

4 DIAGNÓSTICOS E ANÁLISES DA PROBLEMÁTICA DA REALIDADE INVESTIGADA

O Estado é situado na Região Norte do Brasil e possui dois terços de sua área cobertos pela floresta Amazônica. Geopoliticamente é constituído por 52 municípios e conta com uma população estimada pelo IBGE para o ano de 2017 de 1,8 milhões de pessoas.

Considerando que o objetivo da pesquisa não é estudar uma instituição especificamente, mas uma problemática a partir de organizações envolvidas com ela, não há preocupação quanto a critérios de escolha de unidades a serem estudadas, razão pela qual foram selecionados para pesquisa, sem observação de qualquer outro parâmetro, os cinco municípios mais populosos do Estado na Região Norte do Brasil que publicaram a Lei Orçamentária Anual e a Execução Orçamentária de 2016 no portal da transparência das respectivas prefeituras, conforme apresentado na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 - Municípios selecionados para pesquisa

Município	População Estimada (2017)	PIB-2014 (R\$ 1.000)	Despesas Previstas (2016)	Despesas Realizadas (2016)
“E”	519.436	12.609.918	R\$ 1.368.403.444,00	R\$ 1.139.593.693,81
“B”	132.667	2.684.653	R\$ 217.657.562,47	R\$ 220.813.109,06
“A”	95.630	2.168.426	R\$ 244.374.925,96	R\$ 204.321.536,36
“C”	88.507	1.695.900	R\$ 179.943.000,00	R\$ 160.053.618,18
“D”	47.451	667.539	R\$ 82.526.586,82	R\$ 71.533.573,01

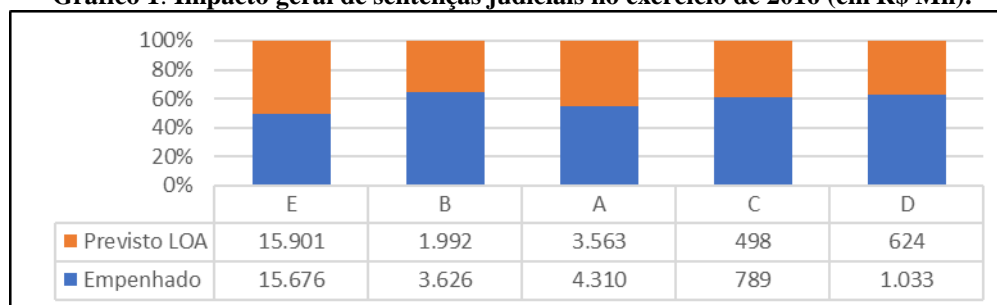
Fonte: Elaborado pelos autores com dados obtidos do IBGE e do portal de transparência das prefeituras.

Com informações disponibilizadas no portal de transparência das prefeituras selecionadas para participar da pesquisa, utilizando dados da Lei Orçamentaria Anual (LOA) e de Execução de despesas no ano de 2016, buscou-se diagnosticar e analisar os impactos das sentenças judiciais nos gastos de tais prefeituras.

Considerando orçamentariamente impactantes os gastos realizados acima do que havia sido previsto na LOA, foram inicialmente investigados os impactos gerais, de todas as sentenças judiciais, nos orçamentos dos municípios selecionados para a pesquisa, chegando ao

resultado demonstrado na Gráfico 1

Gráfico 1: Impacto geral de sentenças judiciais no exercício de 2016 (em R\$ Mil).



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do portal de transparência.

Observa-se que somente para o município de “E”, todas as despesas executadas, decorrentes de sentenças judiciais, tinham previsão orçamentária. Para os demais municípios, houve gastos superiores ao previsto.

Não é sempre que o montante do valor das sentenças judiciais precisa estar obrigatoriamente previsto na Lei Orçamentária Anual. De acordo com Vasconcelos (2014) para realização de despesas decorrentes de sentenças de pequeno valor e condenações em dar ou fazer, até mesmo pela própria imposição de cumprimento imediato, não há que se ater a uma previsão orçamentária para que o gasto seja executado. Diferente, porém, dos precatórios, cujo efetivo pagamento das sentenças deve ser executado somente depois de decorrido um ano, razão pela qual, neste caso sim, o Estado tem obrigação constitucional de planejar-se e prever no seu orçamento anual dotação específica para cumprimento de sentenças judiciais.

As entrevistas realizadas durante a pesquisa também evidenciaram isto. Tanto o setor de contabilidade quanto o de orçamentação, informam que apenas os precatórios decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado, são integralmente previstos na LOA, até mesmo porque, de acordo com seus responsáveis:

“Não há como, objetivamente falando, realizar estimativas de gastos de sentenças judiciais que impõe o cumprimento imediato da ordem judicial. Qualquer valor lançado representa mera expectativa de concretização da despesa, que, dado a sua baixa dotação orçamentária inicial, é normalmente ultrapassado. Esta situação é frequentemente observada em sentenças judiciais determinando o custeio de tratamentos médicos, em que, na maioria das vezes, é realizado sequestro de valores diretamente das contas bancárias da Prefeitura, assim realizando a despesa, independentemente de haver ou não previsão orçamentária para tanto”. (Participante da pesquisa)

Considerando que as sentenças judiciais que provocam maior impacto orçamentário, dado sua imprevisibilidade, são aquelas que determinam o custeio de tratamento de saúde, estratificou-se os dados obtidos para verificar o comportamento de tais gastos quando a variável saúde é isolada, chegando aos resultados apresentados na Tabela 3.

Tabela 3: Variação de impactos das sentenças judiciais em 2016 (em R\$ Milhões)

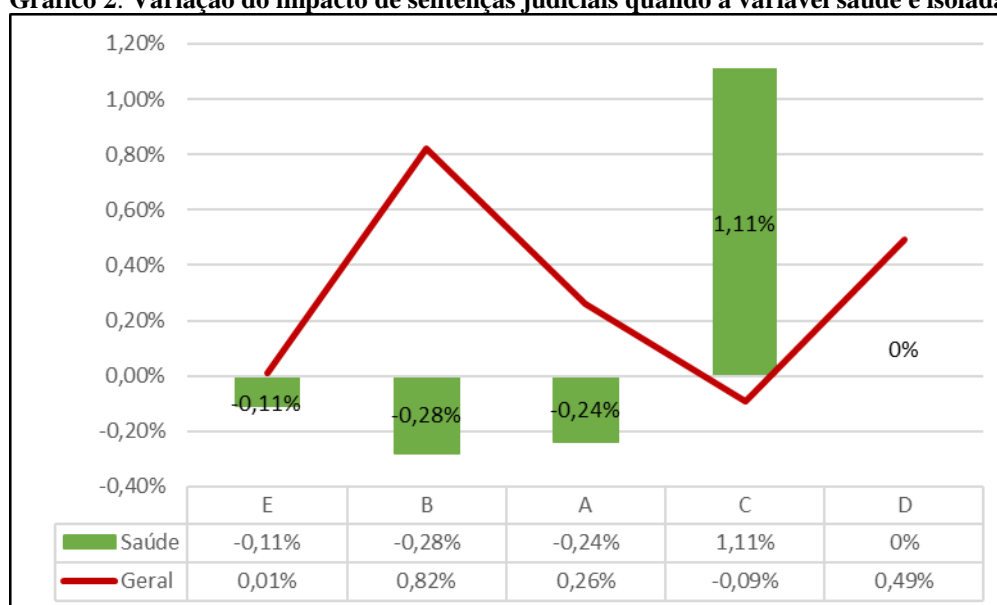
Municípios	Dotação Geral (Exceto Saúde)				Dotação para Saúde					
	Global	SENTENÇAS JUDICIAIS			Global	SENTENÇAS JUDICIAIS				
		Previsto	Executado	Impactos		Previsto	Executado	Impactos		
“E”	1.368,40	15,61	15,68	0,06	0,01%	251,36	0,29	0,00	-0,29	-0,11%
“B”	217,66	1,74	3,53	1,79	0,82%	53,92	0,25	0,09	-0,16	-0,28%

Municípios	Dotação Geral (Exceto Saúde)					Dotação para Saúde				
	Global	SENTENÇAS JUDICIAIS				Global	SENTENÇAS JUDICIAIS			
		Previsto	Executado	Impactos			Previsto	Executado	Impactos	
“A”	244,37	2,45	3,07	0,62	0,26%	55,55	1,11	1,24	0,13	0,24%
“C”	179,94	0,45	0,29	-0,16	0,09%	41,06	0,05	0,50	0,45	1,11%
“D”	82,53	0,62	1,03	0,41	0,49%	21,25	0,00	0,00	0,00	0,00%

Fonte: Elaborada pelos autores com dados dos portais de transparência.

Para 80% dos municípios analisados não se verifica maiores variações nos impactos provocados pelas sentenças judiciais, em razão de gastos com saúde. Porém, para o município de “C”, os dados evidenciam considerável alteração nos impactos provocados quando a variável saúde é isolada. Constata-se isto, por meio das informações tabuladas na Tabela 3 e evidenciadas na Gráfico 2.

Gráfico 2: Variação do impacto de sentenças judiciais quando a variável saúde é isolada.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados dos portais de transparência

Visando então entender melhor as razões que levaram apenas uma das prefeituras a apresentar significativa variação nos impactos das sentenças judiciais na área de saúde, aprofundou-se os estudos por meio de entrevistas e análises de documentos que tratam da realidade específica do município de “C”.

As entrevistas apontaram como potenciais responsáveis pelas condenações sofridas, imperfeições em outros processos que envolvem a política de saúde pública do Brasil, dentre os quais destacam-se, falhas do SUS na indicação de tratamentos e medicamentos que são cobertos pelo sistema.

“Como a gestão da saúde pública no município é realizada em conformidade com as normas e orientações do SUS, tratamentos ou medicamentos não previstos pelo sistema, apesar de não serem muitos e normalmente limitar-se a novidades na área de medicina, não constam no rol de atividades e ações que demandam o custeio por meio de recursos públicos. Isto tem provocado muitas condenações porque o cidadão busca atendimento na rede de saúde pública e acaba não sendo atendido”. (Participante da pesquisa)

Além disto, buscou-se junto ao Portal da Transparência municipal, informações que

demonstrassem com maior riqueza de detalhes a natureza das condenações judiciais e seus desdobramentos.

A primeira etapa consistiu na emissão de um relatório referente à execução de despesa da entidade "Fundo Municipal de Saúde de "C"" no ano de 2016, que exibisse exclusivamente o elemento de despesa "3390910000 - SENTENÇAS JUDICIAIS", os resultados obtidos são os expressos na Tabela 4.

Tabela 4 - Valores realizados em 2016 - elemento de despesas 339091000

Nº de empenhos	Empenhado	Anulado	Liquidado	Retido	Pago	A pagar
16	503.500,00	0,00	503.500,00	312,73	503.187,27	0,00

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do portal transparência.

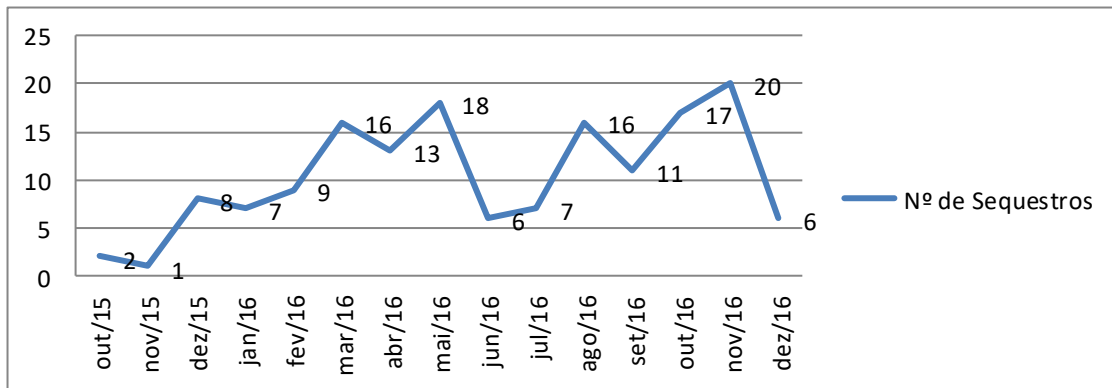
Na etapa seguinte passou-se ao detalhamento de cada um dos empenhos listados na etapa anterior, onde foi possível detectar que em cinco dos 16 empenhos registrados não havia informação do número do processo judicial que deu origem a despesa, ou maiores detalhes quanto à natureza da obrigação, o que corresponde a R\$ 491.039,93 do total empenhado que foi R\$ 503.500,00, deste modo seria possível analisar em maior profundidade somente o valor de R\$ 12.460,07, pouco mais de 2 % do valor total empenhado.

No intuito de obter as informações faltantes e necessárias ao prosseguimento da pesquisa, foi solicitado à Prefeitura Municipal de "C", cópias dos processos administrativos relacionados aos empenhos listados no Portal da Transparência municipal que não continham informações suficientes para identificação do processo judicial correspondente, ou não descreviam em detalhes a natureza da obrigação. Foram efetivamente obtidos documentos que detalhavam três dos cinco empenhos em questão, mas que em valores expressavam juntos a quantia de R\$ 480.285,43, ou seja, aproximadamente 95,39% do total empenhado em 2016.

Os três empenhos referem-se à regularização de 163 sequestros judiciais realizados na conta bancária da Prefeitura Municipal, entre os meses de dezembro de 2015 a dezembro de 2016, estando relacionados a 138 processos judiciais; o número de sequestros é maior que o número de processos, tendo em vista que em alguns processos foram determinados dois ou mais sequestros.

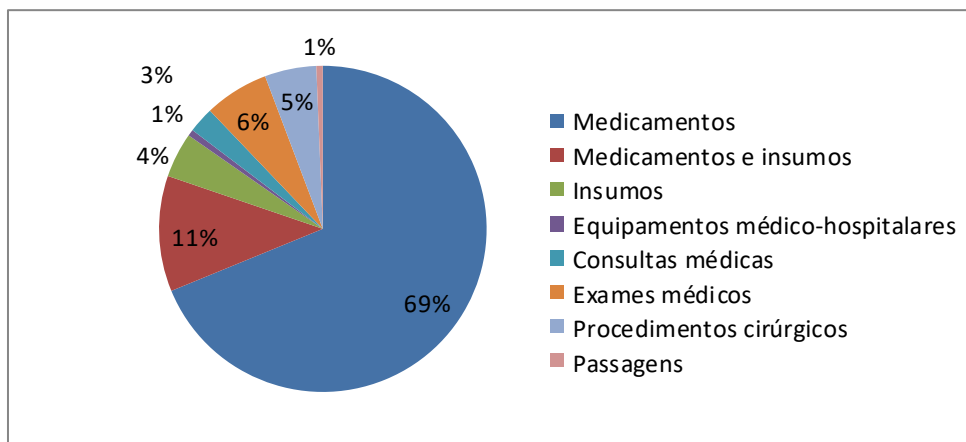
Considerando a lista obtida junto a Prefeitura Municipal e as informações disponíveis no Portal da Transparência, foram identificadas 174 determinações judiciais de sequestro, relacionadas a 143 processos judiciais, o que representa R\$ 492.745,50 do valor total empenhado em 2016. Foram então realizadas pesquisas junto ao sítio do Tribunal de Justiça do Estado ¹, a fim de obter os documentos que determinaram os sequestros na conta bancária do Município de "C", no intuito de identificar a natureza das obrigações.

Das 174 determinações judiciais de sequestro em conta, 15 não estavam disponíveis para consulta e dois não foram localizadas, juntas correspondem o valor de R\$ 32.877,47, o que significa dizer que foram efetivamente analisadas 157 determinações judiciais de sequestro, equivalentes a R\$ 459.868,03 do total empenhado em 2016. Os 157 sequestros de valores ocorreram entre os meses de outubro de 2015 a dezembro de 2016, distribuídos conforme Gráfico 3.

Gráfico 3: Número de sequestros distribuídos no período analisado

Fonte: elaborado pelos autores.

As determinações judiciais de sequestro foram classificadas de acordo com a natureza da obrigação e agrupadas em: a) medicamentos; b) medicamentos e insumos; c) insumos; d) equipamentos médico-hospitalares; e) consultas médicas; f) exames médicos; g) procedimentos cirúrgicos; h) passagens. O Gráfico 4, a seguir, evidencia a distribuição dos sequestros de acordo com a natureza da obrigação.

Gráfico 4: Sequestros distribuídos por natureza da obrigação

Fonte: Elaborado pelos autores.

Medicamentos e insumos juntos correspondem a 84% das obrigações que originaram os sequestros judiciais na conta bancária do município. O sequestro realizado para aquisição de passagens teve a finalidade de custear o deslocamento do requerente para outro município, a fim de que realizasse uma consulta médica especializada. A Tabela 5 demonstra os valores envolvidos distribuídos conforme a natureza da obrigação, o que torna ainda mais acentuado o problema com fornecimento de medicamentos e insumos hospitalares no município.

Tabela 5 - Valores totais dos sequestros distribuídos por natureza da obrigação

Natureza da obrigação	Nº de sequestros	Valor total
Medicamentos	108	R\$ 337.698,83
Medicamentos e insumos	18	R\$ 48.074,30
Insumos	07	R\$ 14.052,75
Equipamentos médico-hospitalares	01	R\$ 8.000,00
Consultas médicas	04	R\$ 490,00
Exames médicos	10	R\$ 11.941,80
Procedimentos cirúrgicos	08	R\$ 39.362,35

Natureza da obrigação	Nº de sequestros	Valor total
Passagens	01	R\$ 248,00
Totais	157	R\$ 459.868,03

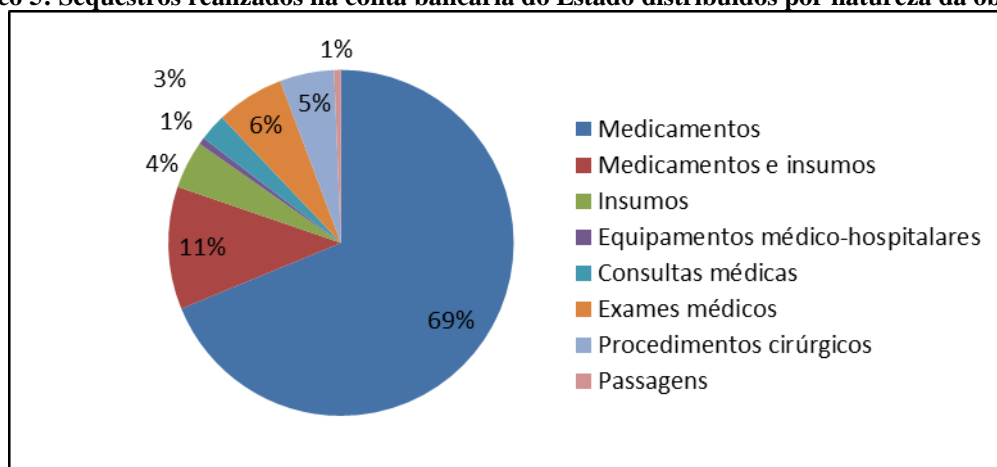
Fonte: Elaborado pelos autores.

Embora o valor total orçamentário empenhado pela Prefeitura Municipal seja de R\$ 459.868,03, isto não representa a soma total dos valores efetivamente sequestrados da conta bancária do município por meio das 157 determinações judiciais; o montante corresponde a R\$ 522.697,43.

Isto ocorreu essencialmente em virtude de dois fatores: 1) o município não dispor de crédito orçamentário suficiente para alocação de todo o valor efetivamente sequestrado, deste modo é possível afirmar que a execução orçamentária municipal não corresponde ou não demonstra de forma exata a execução financeira do período; e 2) parte dos valores sequestrados terem sido devolvidos ao município após o cumprimento da obrigação, por não terem sido utilizados em sua totalidade pela parte requerente.

Outro fato relevante a ser registrado, é de que em 107 das 157 determinações judiciais houve também o sequestro de valores em conta bancária do Estado, que totalizam R\$ 348.297,69, o Gráfico 5 a seguir, apresenta a distribuição das despesas, classificadas de acordo com a natureza da obrigação e agrupadas em: a) medicamentos; b) medicamentos e insumos; c) insumos; d) equipamentos médico-hospitalares; e) consultas médicas; f) exames médicos; g) procedimentos cirúrgicos:

Gráfico 5: Sequestros realizados na conta bancária do Estado distribuídos por natureza da obrigação



Fonte: Elaborado pelos autores.

Os sequestros realizados na conta bancária do Estado se assentam no entendimento de que há obrigação solidária entre os entes da Federação na efetivação do direito à saúde, e assim como no caso do município, a maior concentração está em medicamentos e insumos, que juntos representam 79% das obrigações. Os valores podem ser verificados a partir da Tabela 6.

Tabela 6 - Valores totais dos sequestros realizados na conta bancária do Estado distribuídos por natureza da obrigação

Natureza da obrigação	Nº de sequestros	Valor total
Medicamentos	73	R\$ 249.793,82
Medicamentos e insumos	11	R\$ 29.689,57
Insumos	01	R\$ 8.750,00
Equipamentos médico-hospitalares	01	R\$ 8.400,00
Consultas médicas	04	R\$ 490,00
Exames médicos	09	R\$ 11.241,80

Natureza da obrigação	Nº de sequestros	Valor total
Procedimentos cirúrgicos	08	R\$ 39.932,50
Totais	107	R\$ 348.297,69

Fonte: Elaborado pelos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou analisar os impactos das sentenças judiciais nos orçamentos de cinco prefeituras do Estado da Região Norte do Brasil, tentando entender melhor esta problemática e testar a hipótese de que o custo financeiro das condenações sofridas por órgãos públicos podem provocar desequilíbrio fiscal ou desajustar políticas públicas.

Dadas as dificuldades de acesso a informações que permitissem análises mais contundentes, em relação à possibilidade de provocar desarranjo em políticas públicas, a pesquisa não logrou êxito quanto à comprovação de verossimilidade ou falácia desta hipótese, disto decorrendo as duas principais sugestões para estudos futuros: verificar quem de fato é prejudicado com as sentenças judiciais e por que isto acontece; analisar as políticas de fornecimento de medicamentos no Brasil, focando seus meios e modos de custeio.

Conscientes da magnitude e complexidade da problemática envolvendo as sentenças judiciais que condenam entidades públicas, obrigando-as a dar, fazer ou pagar algo que contra elas foi requerido perante os Tribunais de Justiça, de modo algum há qualquer pretensão de esgotar o assunto por meio das análises realizadas neste estudo, ressalte-se, de abordagem exploratória, cujo foco é tornar o problema mais explícito para que pesquisas posteriores possam examiná-lo com maior profundidade.

Contudo certamente que algumas inferências foram possíveis. As motivações que levam às condenações sofridas pelos órgãos públicos têm forte relação com o descumprimento de normas Constitucionais, dentre as quais, destaca-se a ineficiência do Estado em relação aos direitos sociais.

No que respeita o direito à saúde, por exemplo, observa-se que a maioria (80%) das sentenças proferidas em desfavor da Administração Pública, é decorrente de sequestros de recursos financeiros, realizados diretamente na conta bancária dos condenados para pagamento de medicamentos e insumos. Isto indica que as pessoas socorridas pela intervenção judicial não foram atendidas quando precisaram do Estado e assim continuaram, mesmo após condenação inicial que certamente determinou fossem fornecidos os medicamentos pleiteados judicialmente, antes de realizar os sequestros.

De fato não há argumentos que possam desestimular as condenações imputadas a órgãos públicos, quando se fala do direito à saúde, afinal o que está em julgamento é a oportunidade de uma pessoa continuar vivendo e o modo como os gestores farão a distribuição dos recursos públicos disponíveis. Pelo menos é isto que evidencia os estudos aqui realizados. O impacto relativo das sentenças judiciais sobre o orçamento global destinado à saúde, quando existe, é muito pequeno, chegando ao máximo de 1,1% nas prefeituras analisadas. Este montante é facilmente remanejado entre as contas que compõem o orçamento sem oferecer riscos de desequilíbrio fiscal.

O mesmo é observado quando se analisa os impactos de todas as decisões judiciais sobre o orçamento total das prefeituras analisadas. Repetem-se, com algumas pequenas variações, os indices de impactos verificados anteriormente.

Evidente que quando se visa desviar o foco da atenção em torno da problemática, mostram-se números absolutos que registram os milhares e até milhões gastos com sentenças judiciais, buscando convencer a opinião pública de que a justiça está impondo grandes e severos problemas para a gestão dos já escassos recursos públicos. Esta pesquisa não confirma esta hipótese. O que se percebeu é que a justiça está fazendo seu papel, obrigando o Estado a cumprir o que determina a Constituição Federal, somente isso.

Apesar de não ter sido possível analisar em que nível as sentenças judiciais favorecem os beneficiários das ações em detrimento de outros usuários dos serviços prestados pelos órgãos públicos, o que melhor caracterizaria seus reais impactos; observa-se que, em derradeira análise, os órgãos públicos estão sendo condenados a cumprir suas obrigações com foco naquilo que de fato é mais relevante, os direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal. Quando tais direitos forem efetivamente atendidos, não haverá mais razões para interferências do judiciário na condução das organizações públicas.

Dentre soluções possíveis identificadas para o problema, apesar da singeleza e obviedade da colocação, há que se repetir o discurso da ampliação do comprometimento das organizações públicas para com o bem estar da sociedade. Os reais interesses das políticas públicas, com conseqüente concentração de gastos, devem ser orientados no sentido de promover a máxima efetividade no atendimento dos direitos fundamentais, constitucionalmente garantidos. Não é aceitável que o mesmo Estado que elabora e aprova as leis, não seja capaz de cumpri-las. Talvez, se as condenações sofridas pelos órgãos públicos alcançassem com mais intensidade seus dirigentes, haveria maior preocupação em evitá-las e a prestação de serviços, compatíveis com as necessidades dos cidadãos e com os ditames da Lei, fossem satisfatoriamente condicionadas na gestão orçamentária pública.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- ALVES; Murilo Rodrigues; FERNANDES, Adriana. Decisões judiciais levam Estados a ‘pedaladas legais’. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo. 25 Junho 2016. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,decisoes-judiciais-levam-estados-a-pedaladas-legais,10000059263>>. Acesso em: 29 out. 2017.
- AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**. São Paulo: Renovar, 2001, p.185.
- ARANTES, Rogério Bastos; KERCHE, Fábio. Judiciário e democracia no Brasil. **Novos Estudos**. Cebrap, n.º 54. Jul., 1999. Disponível em: <http://dcp.fflch.usp.br/images/DCP/docentes/rogerio_arantes/1999_Judici%C3%A1rio_e_Democracia_no_Brasil_Novos_Estudos_Cebrap.pdf> Acesso em: 17 nov. 2017.
- ASSUMPÇÃO, Marcio José. **Contabilidade aplicada ao Setor Público**. Curitiba: Editora Ibpx, 2011.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- BARROSO, L.R.D, **A falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial**. Jurisp. Mineira, Belo Horizonte, a. 60, nº 188, p. 29-60, jan./mar. 2009.
- _____. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, vol.5, nº 1, p.23-32, 2012.
- BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, June Alisson Westarb. **Planejamento e orçamento na Administração Pública**. 2 ed. rev. atual. eampl. Curitiba, Ibpx, 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17 nov. 2017.
- _____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 17 nov. 2017.
- _____. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

- <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 04 dez. 2017
- _____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Cidades e Estados do Brasil**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=destaques&c=11>>. Acesso em: 17 nov. 2017.
- BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de Responsabilidade fiscal e orçamento público municipal**. 3 ed. 3. reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5ª edição. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 2002.
- CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. Salvador, JusPODVIM, 2016.
- COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. 4. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- ETINGER, Júlia Izabel Barreto; LEITE, Martha Franco. Perspectivas do Princípio da Efetividade na Jurisdição Contemporânea. **Revista de Direito Brasileira**. Vol. 6, p. 195-215, set./dez. 2013
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MAZZA, Fábio Ferreira; MENDES, Áquilas Nogueira. Decisões judiciais e orçamento: um olhar sobre a saúde pública. **R. Dir. sanit.**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 42-65, nov. 2013/ fev. 2014
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo, Malheiros, 2016.
- MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CACOAL. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://transparencia.cacoal.ro.gov.br/portaltransparencia/>>. Acesso em: 17 nov. 2017.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAJARA MIRIM. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://transparencia.guajaramirim.ro.gov.br/transparencia/index.php>>. Acesso em: 17 nov. 2017.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE JI-PARANÁ. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://transparencia.ji-parana.ro.gov.br/>>. Acesso em: 17 nov. 2017.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO VELHO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://transparencia.portovelho.ro.gov.br/Site/Principal/>>. Acesso em: 17 nov. 2017.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE VILHENA. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://portaltransparencia.vilhena.ro.gov.br/>>. Acesso em: 17 nov. 2017.
- RODRIGUES, Solange Rebeca. Judicialização: possível caminho à efetivação do direito à saúde no Brasil? **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, v. 2, p. 195-217, 2012.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, n. 11, set./out./nov. 2007. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/rere-11-setembro-2007-ingo_sarlet_1.pdf> Acesso em: 17 nov. 2017.
- VASCONCELOS, Natália Pires de. **Judiciário e orçamento público: considerações sobre o impacto orçamentário de decisões judiciais**. 2014. 167f. São Paulo: USP / Faculdade de Direito, 2014. Dissertação (Mestrado em Direito)
- VIEIRA, Fabiola Sulpino; ZUCCHI, Paola. Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil. **Rev. Saúde Pública** [online]. 2007, vol.41, n.2, pp.214-222. ISSN 1518-8787. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-89102007000200007>. Acesso em: 17 nov. 2017.

WANG, Daniel WeiLiang. **Escassez de Recursos, Custos dos Direitos e Reserva do Possível na Jurisprudência do STF**. In: COUTINHO, Diogo R.; VOJVODIC, Adriana (orgs.). *Jurisprudência Constitucional: como decide o STF?* São Paulo: SBDP/Malheiros, 2008.

Nota de Rodapé

¹¹ Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,decisoes-judiciais-levam-estados-a-pedaladas-legais,10000059263>>. Acesso em: 29 out. 2017

²<<https://www.tjro.jus.br/appg/pages/index.xhtml>> e <<http://pjeconsulta.tjro.jus.br/pg/ConsultaPublica/listView.seam>>