

1 APG3 Administração pública, governo e terceiro setor

**A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA (PAF) E
SEU IMPACTO NO ORÇAMENTO PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE NATAL/RN NO
PERÍODO 2014-2017**

RESUMO

A presente investigação objetiva analisar o impacto da judicialização no orçamento do município de Natal/RN, quanto à Política de Assistência Farmacêutica (PAF), no período de 2014 a 2017. De natureza descritiva, de base documental, o presente estudo coletou dados por meio de levantamentos em relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), nas bases de dados da Secretaria Municipal de Saúde de Natal (SMS/Natal) e no sistema do Portal de Compras da Prefeitura Municipal de Natal. Retomando ao objetivo geral inicialmente proposto, afirma-se que houve impacto da judicialização do município em estudo, representado na forma da realização de licitações específicas para cumprimento de demanda, o que foge ao fazer administrativo natural, pois esse recurso para o procedimento licitatório, será remanejado de alguma fonte alternativa.

Palavras-chave: judicialização; Natal; PAF; orçamento; medicamentos.

ABSTRACT

This research aims to analyze the impact of judicialization in the budget of the city of Natal / RN, regarding the Pharmaceutical Assistance Policy (PAF), from 2014 to 2017. Descriptive, documentary basis, this study collected data through of surveys in audit reports of the Federal Court of Accounts (TCU), in the databases of the Municipal Health Secretariat of Natal (SMS / Natal) and in the system of Purchasing Portal of the Natal City Hall. Returning to the general objective initially proposed, it is stated that there was an impact of the judicialization of the municipality under study, represented in the form of the execution of specific bids to fulfill the demand, which is beyond the natural administrative, since this resource for the bidding procedure will be relocated from some alternative source.

Keywords: judicialization; Natal; PAF; budget; medicines.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, após vários cenários políticos de conflitos e lutas de setores da sociedade, passou-se a ter a previsão, a nível constitucional, de direitos sociais. O texto constitucional vigente, que teve nova redação com a Emenda Constitucional nº 90, em 2015, passou a elencar, como direitos sociais, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988a).

Segundo Vaz (2006), o Brasil e outros países da América Latina, vêm evidenciando um processo de redemocratização, trazendo novas demandas políticas e sociais, outrora cerceadas. Assim, houve um alinhamento ou contraposição entre três grandes forças. A primeira seria a imprescindibilidade de potencializar o uso dos recursos públicos, seguida da necessidade pela ampliação da disponibilidade dos serviços públicos. Em último plano, estariam as pressões sociais em busca de mais transparência e participação nas decisões.

A reforma gerencial brasileira, realizada nos anos 1990, através de uma série de medidas com o intuito de reduzir os custos da administração pública, conjuntamente com a melhoria dos serviços prestados, pode ser interpretada como uma das primeiras ferramentas utilizadas como forma de se adaptar a esse novo contexto, no qual o Estado exerce a prestação de serviços básicos, considerados direitos da população, enquanto equilibra despesas e receitas.

Essa reestruturação da administração pública no Brasil, fruto da reforma gerencial, influenciou as relações entre os poderes, principalmente entre o Executivo e o Judiciário, evidenciado no aumento do número de petições judiciais relacionados a direitos e garantias previstas constitucionalmente (GURSKI; CALDEIRA; SOUZA-LIMA, 2016).

Inserido nesse cenário, cada ente da federação possui sua própria distribuição dos Poderes, com exceção do Município que conta apenas com as funções legislativa e executiva, constituindo-se em figuras interdependentes entre si.

Sendo um organismo dotado de personalidade jurídica de direito público interno, com autonomia política, administrativa e financeiro-orçamentária, o Município tem aumentado seu grau de importância na oferta direta de bens e serviços públicos, promovendo a cidadania, aperfeiçoando e acentuando as práticas de participação popular junto à administração pública, sendo destaque no desenvolvimento econômico e social das regiões (KLERING et al., 2011).

Segundo Delduque e Castro (2015, p. 507)

O conflito entre as necessidades individuais e coletivas que permeiam a garantia de um direito complexo, como o direito à saúde, vem mostrando que os sistemas político, jurídico e médico-sanitário chegaram ao esgotamento e que o Poder Judiciário não responde mais, com a eficácia esperada, à pacificação dessas controvérsias.

Caberia, então, ao Executivo municipal, juntamente com outras esferas de poder, repensar novos modelos que sanem esse esgotamento? O planejamento do orçamento atual adequa-se a esse novo cenário? Essas e outras perguntas surgem dessa nova dinâmica.

Nesse impasse, a execução das políticas públicas pelo Poder Executivo e a atuação do Poder Judiciário, quando há demonstração de ineficácia ou negligência no cumprimento do dever municipal, se contrapõem ao que pode ser caracterizado como

a intervenção de um Poder sobre um outro e os impactos que tais medidas podem trazer, criando, assim, um conflito a ser analisado.

Diante do exposto, objetiva-se com essa investigação analisar o impacto da judicialização no orçamento do município de Natal/RN, quanto à Política de Assistência Farmacêutica (PAF), no período de 2014 a 2017. De forma mais específica, busca-se registrar as competências do Município, no que tange a essa política e em coerência com a legislação vigente; detectar as dificuldades orçamentárias para cumprimento do Plano Plurianual; bem como descrever novos arranjos que venham a auxiliar no enfrentamento dessas demandas.

Justifica-se o presente estudo pelo aumento do número de processos judiciais que versam sobre essa Política e as dificuldades orçamentárias enfrentadas pelo município de Natal/RN. Cumpre salientar ainda que esta é uma vicissitude que confronta diretamente o princípio da equidade, causando um desequilíbrio quanto ao cumprimento dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro, quando impõe um tratamento desigual aos indivíduos que necessitam do serviço.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Na Constituição Federal brasileira, de 1988, no artigo 31, são definidos os sistemas de controle do Município. Sua fiscalização se dá pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo e através dos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. Outros órgãos não municipais muitas vezes auxiliam nesse papel fiscalizatório, podendo também contar com a participação da população interessada.

Para Delduque e Castro (2015), a Constituição brasileira de 1988, que positivou o acesso a bens e serviços de saúde pela via judicial, fez emergir um desarranjo dos nossos sistemas político e jurídico, quanto à garantia de direitos sociais. Até porque muitas vezes esse desalinho não vislumbra o Executivo e suas demandas junto à população, nem suas previsões orçamentárias, como é o caso da judicialização das garantias sociais.

A judicialização das garantias sociais esbarra em uma série de fatores. Em relação aos serviços de saúde, por exemplo, o processo de judicialização conflita com o princípio da equidade, pilar do Sistema Único de Saúde, quando os indivíduos não são tratados de forma igualitária, mas com uma pessoalidade judiciária, em detrimento de tantos outros que aguardam o atendimento e que não recorreram por via judicial.

Além disso, quando o Poder Judiciário julga o individual em detrimento do coletivo, pode estar exorbitando de suas funções de aplicar a lei ao caso concreto e interferindo, de forma reflexiva, em políticas públicas que garantem direitos de perspectiva coletiva (CHIEFFI; BARATA, 2009), ferindo princípios como a subordinação do interesse público em detrimento do privado e a equidade em saúde, este último citado anteriormente.

Determinado, no artigo 196 da Constituição Federal, que a saúde é direito de todos e dever do Estado, também se prevê sua oferta por meio de políticas públicas sociais e econômicas. Essas políticas, demonstrativas da ação estatal, se dão por intermédio da apropriação dos recursos e distribuição da riqueza, necessitando do planejamento das ações do Estado, que intervém na sociedade ou na economia e pode ser estruturado de diferentes maneiras (ALBURQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2013).

Mesmo diante do volume de ações e serviços de saúde realizados de forma satisfatória, o Sistema Único de Saúde ainda apresenta indicadores negativos,

associados, em grande parte, ao acesso a serviços pela população, agravando-se tal fato quando aliado à falta de infraestrutura adequada, mão de obra insuficiente e escassez de recursos financeiros, que por sua vez irão causar a demora no atendimento e atraso no fornecimento de tecnologias em saúde, inclusive os medicamentos (SANTANA, 2016; GOMES et al., 2014)

No sentido de prever e se preparar para eventos futuros, surge o conceito de planejamento, que pode ser entendido como a soma de ações desenvolvidas de forma sistematizada e contínua, objetivando a seleção dos meios disponíveis mais apropriados para a realização de efeitos estabelecidos de forma prévia e com mais eficiência (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2013).

O orçamento materializa o planejamento e a execução das políticas públicas, sendo o instrumento pelo qual o governo estima as receitas e fixa as despesas para controle das finanças públicas e execução das ações governamentais, ensejando o objetivo estatal do bem comum. No modelo orçamentário brasileiro, tem-se previstos a elaboração e execução de três leis: o Plano Plurianual (PPA), com vigência de quatro anos; a Lei de diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que se perfazem anualmente. Um dos objetivos do orçamento será de autorizar o Estado a arrecadar o necessário para realização de suas funções (PISCITELLI, 2006).

O orçamento municipal é de base autorizativa, pois sua aprovação é traduzida como uma autorização para que o Executivo gaste o que foi definido pelo Legislativo, mas ainda há a possibilidade de contingenciar recursos, ou seja, de não liberar verbas para o destino contemplado no orçamento, por parte do Executivo (MARÇAL, 2015; MENDONÇA, 2008; SIQUEIRA, 2011). Salienta-se, porém, que é permitido que a cada exercício financeiro haja uma releitura de prioridades para o ano seguinte, com base no programado e na situação real do ente, permitindo a reavaliação das contas públicas, mas com previsão de vinculação de receitas para determinadas despesas, como é o caso dos recursos para saúde.

No caso concreto da judicialização da saúde, por não se configurar como política pública de caráter permanente, mas uma busca judicial para resolução de uma anomalia na oferta de serviços, medicamentos ou insumos de saúde, seja por omissão ou ausência, não há orçamento previsto ou vinculado, ficando a critério do ente federativo a resolutividade, levando em conta, ainda, a atuação judiciária no conflito.

Ainda em referência ao orçamento total e sua representatividade para os entes da Federação, salienta-se a afirmação de Marçal (2015, p.263),

A ausência do orçamento acarretaria uma incerteza constante nas relações financeiras com o Poder Público, instalando-se o caos e a desordem em matéria de receita e despesas públicas. Tem-se, por ele, o mínimo de previsibilidade que o Estado de Direito deve oferecer, não apenas ao cidadão, mas ao próprio Estado, no que diz respeito à forma como os recursos públicos serão gastos, bem como o tipo de receita a ser auferida e o seu fim.

Sendo a política pública uma diretriz para o enfrentamento de um problema público (SECCHI, 2010) e sendo a judicialização da saúde um problema público, acaso não estaria o Judiciário tomando o papel do Legislativo em funções de sua incumbência? Seria o poder Executivo municipal omissivo ou negligente em sua função constitucional na garantia do direito à saúde? E até que ponto o Estado pode ir, quando a balança do orçamento não se equilibra diante da demanda exigida?

Os debates que ocorrem a respeito da judicialização da saúde devem partir da premissa de que o campo onde a mesma ocorre é marcado pela escassez de

recursos, que é inescapável ao poder público, onde as necessidades serão sempre maiores do que as possibilidades do orçamento público, o que já é consenso entre os economistas e gestores públicos, mas ainda não o é para juristas (WANG, 2007).

A manutenção das estruturas de oferta de bens e serviços públicos à população, ao qual a Administração Pública está sujeita, é diretamente afetada com a judicialização. A esse respeito Costa (2014, p.59) descreve que

Ocorre que o processo de judicialização gera impacto orçamentário, posto que altera o planejamento originário do ente público, muitas vezes sem a necessária reestruturação da alocação de prioridades e limites orçamentários.

Ao ser efetuada uma ação judicial, transitada em julgado e favorável ao requerente, o orçamento será direta e significativamente impactado, não só por elevar os gastos para o ente municipal – que possui receitas orçamentárias limitadas quando comparadas aos demais entes da Federação – mas pelo fato de não haver uma previsão dos valores gastos com a judicialização para o exercício em que será efetuado (LIMA et al., 2015).

Em relação resolutividade desse conflito Bogossian (2016, p.185) descreve que

(...) a única solução viável para o problema perpassa pela possibilidade de o Judiciário fazer valer os comandos constitucionais, mas de modo que seja possível controlar a racionalidade de suas decisões. É necessário, portanto, que se imponham parâmetros objetivos a servir de norte para as decisões judiciais, a fim de que não se evite apenas a insegurança jurídica decorrente da possibilidade de decisões contraditórias sobre o mesmo tema, mas também do possível esvaziamento das noções de democracia e separação de poderes.

Os autores Barreiro e Furtado (2015), sugerem a implementação da judicialização no ciclo de políticas públicas e alegam que, por exemplo, as falhas na implementação de uma política pública, seja pela ausência, ineficiência na sua distribuição ou dos parâmetros definidos, fazem com que determinada demanda chegue ao Judiciário, sendo também nessa etapa que as consequências da judicialização irão gerar maiores efeitos para a administração pública e suas políticas. Uma política mal implementada, negligente ou omissa, será inaugurada pela Justiça, a quem não cabe fazer política pública.

Ainda que onerosa à gestão pública, a judicialização de uma política pública, quando pautada em direitos sociais, é uma demanda legítima, tornando esse processo intrínseco à estrutura democrática atual (BARROSO, 2012).

O Poder Executivo municipal desempenha as suas funções por meio de um aparelho administrativo constituído por órgãos e entidades, que se orientam para a resolutividade de problemas específicos da localidade, em relação à oferta de bens e serviços públicos. Mas, diante da contemporaneidade da sociedade e da gestão, surgem novos formatos de organização que alteram a forma de produzir ou ofertar serviços. Uma delas, a mais visível, é a gestão por projetos e programas, com maior sistemática governamental, possuindo formatos gerenciais normalmente transversais às esferas ou níveis de governo (KLERING et al., 2011).

Pensando-se no orçamento como um aglomerado de programas, com descrição de receitas, despesas e objetivos (dentre outros itens), surge o denominado orçamento-programa, que irá difundir os propósitos, os objetivos e as metas para onde os recursos serão destinados, identificando no percurso os custos dos programas

sugeridos e seus dados quantitativos para medir as realizações e o trabalho em cada um deles (NUNES; OLIVEIRA; BEÚ, 2015).

Todo esse arcabouço organizacional emerge da necessidade de se cumprir o que foi planejado anteriormente e é abalado com a entrada de processos e demandas judiciais contra a administração pública. Assim, gera-se um cabo de guerra, onde de um lado temos a administração pública com um orçamento finito e sujeito à arrecadação tributária e do outro lado o Judiciário e outros entes que irão atuar na defesa das garantias constitucionais à população, ofertadas por meio das políticas públicas.

3. METODOLOGIA

A presente investigação trata-se de um estudo de caso realizado no município de Natal/RN, através de pesquisa descritiva, de base documental, por meio da análise de dados disponíveis nos relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), nas bases de dados da Secretaria Municipal de Saúde de Natal (SMS/Natal) e no sistema do Portal de Compras da Prefeitura Municipal de Natal. Também foi feito contato com o diretor do Departamento de Assistência Farmacêutica (DAF), para disposição de documentos relacionados a compras realizadas em face de demanda judicial, no período específico.

Apresenta-se, portanto, um estudo de caráter quantitativo e qualitativo e inicia-se a análise de dados apresentando, de forma geral, os fundamentos legais e estudos relacionados, à Política de Assistência Farmacêutica e seu processo de judicialização.

A pesquisa caracteriza-se como quantitativa quando referente aos dados numéricos de registros do Relatório Preliminar de Auditoria Operacional - Judicialização da Saúde no Rio Grande do Norte, do ano de 2015, do Tribunal de Contas da União (TCU) e aos dados disponíveis no sistema do Portal de Compras da Prefeitura Municipal de Natal, referente às licitações realizadas.

A análise quantitativa baseou-se, principalmente, na demonstração gráfica e/ou tabulação dos dados apresentados pela SMS/Natal, especificamente do Departamento de Assistência Farmacêutica, em auditoria ao TCU e dados disponíveis no Portal de Compras da Prefeitura de Natal, quais sejam as especificações a respeito da realização de três procedimentos licitatórios, efetuados para cumprimento de decisões judiciais, disponível no endereço eletrônico <http://compras.natal.rn.gov.br/paginas/licitacoes/>.

O período de busca delimitou-se de 2014 a 2017, período de vigência do último Plano Plurianual já concluído e para a tabulação dos dados fez-se uso do *software* Microsoft Excel, versão 2010.

4. ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS

Garantida pela Lei Nº 8.080/90, em seu artigo 6, capítulo 1, e pela Portaria MS nº 3.916 de 1998, que aprova a Política Nacional de Medicamentos (PNM), a Assistência Farmacêutica é uma política de saúde garantida a todos os usuários do SUS e constituiu um dos elementos fundamentais para se implementar ações de promoção da melhoria das condições de assistência à saúde da população (BRASIL, 1990b; BRASIL, 1998c).

No ano de 2004, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria de natureza operacional, sob numeração TC – 005.010/2001-2, referente à Ação Assistência Financeira para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais,

vinculada ao Programa de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos. Foi verificada, após inspeção dos dados, uma crescente demanda no número de processos judiciais referentes a medicamentos de dispensação excepcional entre 2003 e 2004. Demonstrou-se, por meio desse relatório, que a judicialização da saúde provocava a redistribuição emergencial de recursos do Programa, gerando a descontinuidade no tratamento de pacientes regulares, ameaçando os gestores pelo eventual descumprimento das decisões judiciais e admitindo que laboratórios elevem os preços de medicamentos (quando por aquisição emergencial, sem licitação) para o cumprimento de determinação judicial, onerando assim a Administração Pública (BRASIL, 2004d).

Uma pesquisa realizada no primeiro semestre de 2015, pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), consultando os municípios de todo o País, com objetivo de compreender a situação do Ente municipal sobre a judicialização demonstrou que dos 4.168 municípios participantes, 49% deles afirmam enfrentar ações judiciais de saúde. Além disso, constatou-se que 78% das demandas são a respeito de medicamentos e que a maior dificuldade em cumprir as decisões relaciona-se à insuficiência de recursos ou não previsão no orçamento (ALBER, 2016).

No Plano Municipal de Saúde da SMS/Natal, para o período 2014-2017, no seu Eixo 1 (Gestão da Atenção Integral à Saúde), em sua Diretriz 3 (Garantia da assistência farmacêutica no âmbito do SUS) é expresso como objetivo a necessidade de “implementar e qualificar a Política e a Gestão da Assistência Farmacêutica no município, com foco no uso racional de medicamentos e na avaliação das demandas dos serviços de saúde” (NATAL, 2019), cujas metas estão voltadas ao planejamento, ao gerenciamento, ao monitoramento e aumento na dispensação dos medicamentos e atendimento às demandas de sua competência junto à população.

Infere-se a necessidade já visualizada pela SMS/Natal, sinalizada no Plano Municipal de Saúde, de conduzir processos mais eficientes e condizentes com o princípio da sustentabilidade e do melhor aproveitamento dos recursos disponibilizados à Política de Assistência Farmacêutica, falando-se em uso racional, qualificação e avaliação do que lhe está sendo demandado pela população do território atendido.

No ano de 2015, o Tribunal de Contas da União (TCU), efetuou um relatório de auditoria operacional (TC 016.831/2015-2), mais delimitado, objetivando identificar o perfil, o volume e o impacto das ações judiciais na área da saúde no Estado do Rio Grande do Norte e nos municípios de Natal e Mossoró e ainda investigar a atuação das Secretarias de Saúde e de outros órgãos e entidades dos três poderes, para mitigar os efeitos negativos da judicialização da saúde nos orçamentos e no acesso dos usuários à assistência à saúde (BRASIL, 2015e).

Dados presentes no relatório citado anteriormente serão expressos neste estudo na forma de gráficos e são o resultado da pesquisa de auditoria realizada pelo TCU na Secretaria Municipal de Saúde de Natal/RN (SMS/Natal). Vale salientar que, conforme transcrito no relatório elaborado pelo TCU, a coleta de dados solicitados na SMS Natal/RN foi realizada de forma manual, por amostragem não estatística, especificamente para atender à solicitação da equipe de auditoria, sendo que algumas informações não puderam ser consolidadas neste relatório. Segundo Brasil (2015e, p. 20), referido relatório auditorial preliminar, demonstrou-se que a SMS/Natal,

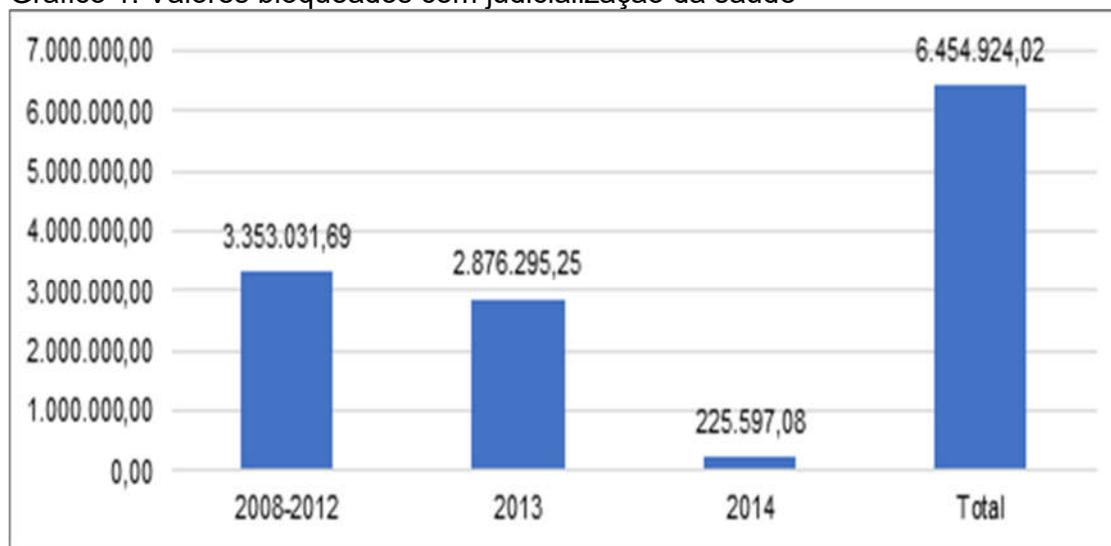
(...) evidenciou que a demasiada judicialização das questões inerentes à Assistência Farmacêutica acaba por criar vícios no processo de atendimento da demanda, tendo em vista que impõe uma utilização desigual dos recursos

financeiros, desequilibrando a capacidade resolutiva dos serviços e gerando heterogeneidade entre os usuários do Sistema Único de Saúde. Esta interferência prejudica o planejamento das ações de saúde no âmbito da Assistência Farmacêutica, fere os princípios de equidade e igualdade preconizados pela Lei Orgânica do SUS e também resulta na péssima alocação dos recursos públicos destinados à aquisição de medicamentos e a outros produtos para a efetivação do cuidado em saúde.

No mesmo relatório de 2015, a SMS/Natal também respondeu ao TCU que um dos grandes problemas enfrentados pela prefeitura em relação à judicialização foi o bloqueio efetuado pelo Judiciário em suas contas devido demandas judiciais, pois, após o trânsito em julgado da sentença, o juiz, por meio do BacenJus, busca, aleatoriamente, os recursos para pagamentos das causas de judicialização da saúde, nas contas daqueles municípios que tiverem recursos disponíveis para tal, incluindo inclusive as contas de convênios que têm objeto e prazo definido. Ou seja, quaisquer contas do Município que apresentarem recursos disponíveis, ainda que não tenham destinação específica poderão receber o bloqueio.

O gráfico que se segue, demonstra o quantitativo bloqueado em razão de causas judiciais relacionadas à saúde.

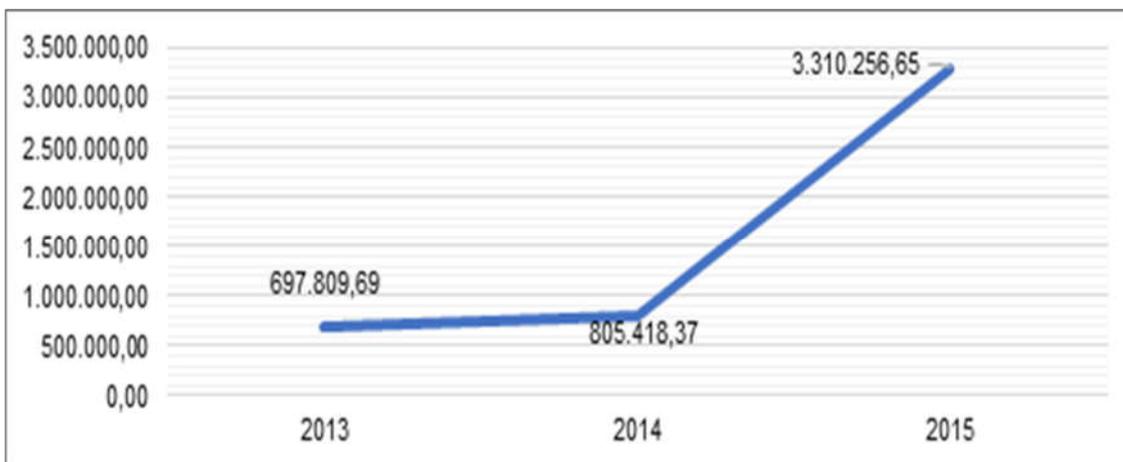
Gráfico 1: Valores bloqueados com judicialização da saúde



Fonte: Elaborado através de dados disponíveis no Relatório Preliminar de Auditoria Operacional - Judicialização da Saúde no Rio Grande do Norte

Ainda que, sendo o maior número de decisões judiciais em relação à aquisição de medicamentos e insumos, como declarado no relatório de auditoria do TCU, há ainda um contingencial de outras demandas referentes a objetos que não estão previstos nas tabelas preconizadas pelo SUS, desde exames específicos a cirurgias de órteses e próteses, dentre outros, demandando maiores gastos. Essas demandas elevam o número de processos, bem como seus valores, como exposto pelo gráfico 2.

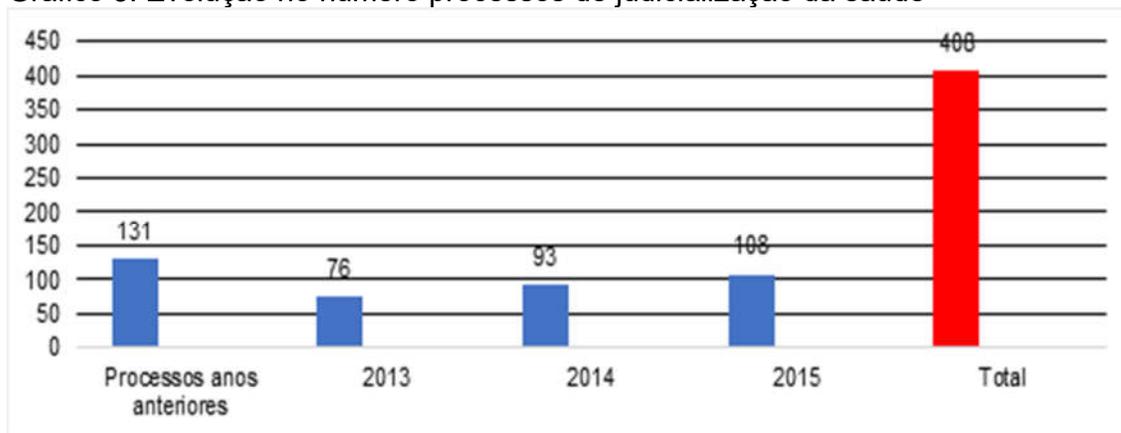
Gráfico 2: Valores de processos por judicialização da saúde



Fonte: Elaborado através de dados disponíveis no Relatório Preliminar de Auditorial Operacional - Judicialização da Saúde no Rio Grande do Norte

O número de processos também aumentou ao longo do tempo, supondo-se uma maior busca por parte da população na aquisição de serviços, procedimentos, medicamentos ou insumos não ofertados pelos SUS ou mesmos omissos e negligenciados, através de pedidos de tutela antecipada, o que gera um descontrole situacional no orçamento municipal. O gráfico 3 representa esse cenário.

Gráfico 3: Evolução no número processos de judicialização da saúde



Fonte: Elaborado através de dados disponíveis no Relatório Preliminar de Auditorial Operacional - Judicialização da Saúde no Rio Grande do Norte.

Tendo em vista que os dados apresentados anteriormente, sinalizam um cenário parcialmente representativo do período em estudo, optou-se por efetuar uma busca ativa no banco de dados do Departamento de Assistência Farmacêutica (DAF) do Município de Natal/RN. Essa busca teve por objetivo demarcar o quantitativo de compras/licitações, e seus respectivos valores, direcionadas para o cumprimento de demandas judiciais referentes a aquisição de medicamentos.

No entanto, quando solicitado os dados, após entrar em contato com o Diretor do DAF, foi informado que os registros foram perdidos, devido a ocorrência de uma falha no sistema de informações geral, utilizado pelo Departamento. Além disso, foi informado, pelo diretor da unidade, que os dados não especificam, no processo licitatório, o motivo da realização do procedimento licitatório, quando é para cumprimento de sentenças judiciais.

Todavia, ao realizar-se a busca no Portal de Compras da Prefeitura Municipal de Natal, obteve-se os seguintes processos licitatórios, que ocorreram no período específico, conforme, tabela 1.

Tabela 1 - Licitações para aquisição de medicamentos para cumprimento de demanda judicial, no período 2014-2017.

DADOS DA LICITAÇÃO	ÓRGÃO	OBJETO	VALOR (em R\$)
Pregão presencial Número: 20.057/2014 Processo: 017978/2014-26 Data: 23/09/2014	Secretaria Municipal de Saúde	Aquisição de Medicamentos para atender as Demandas Judiciais.	162.186,00
Pregão eletrônico Número:: 20.005/2016 Processo: 043609/2015-70 Data: 30/03/2016	Secretaria Municipal de Saúde	O presente instrumento tem como objetivo referenciar a aquisição de análogos de insulina, através do Sistema de Registro de Preços, para atender as necessidades de usuários do atendidos por esta Secretaria Municipal de Saúde, por força de decisões do Poder Judiciário, conforme conteúdo da ação civil pública nº 001.02.006801-9, necessárias para garantir o abastecimento e a dispensação de medicamentos ao longo do ano de 2016.	5.880.100,00
Pregão eletrônico	Secretaria Municipal de	O presente instrumento tem como objetivo referenciar a aquisição de medicamentos e	632.048,10

Número: 24.009/2018	Administração	produtos hospitalares, através do Sistema de Registro de Preços, para atender as necessidades das demandas Judiciais desta Secretaria Municipal de Saúde. As quantidades mencionadas a seguir referem-se àquelas necessárias para garantir o abastecimento, a dispensação e a distribuição regular dos medicamentos ao longo dos anos de 2017 e 2018.	
Processo: 015776/2017-92			
Data: 18/01/2018			
		TOTAL	6.674.334,10

Fonte: Dados extraídos do Portal de Compras da Prefeitura de Natal, disponível em <http://compras.natal.rn.gov.br/paginas/licitacoes/>.

Salienta-se, ainda, que mesmo havendo a licitação, e que as mesmas tenham gerado atas de registro de preços, não é possível saber se o valor total foi contratado pela Prefeitura, pois não foi possível identificar os contratos ou gastos realizados pela mesma, para cumprir, de fato, estas demandas.

CONCLUSÃO

Retomando ao objetivo geral inicialmente proposto, afirma-se que houve impacto no período, representado na forma da realização de licitações específicas para cumprimento de demanda, o que foge ao fazer administrativo natural, pois esse recurso, para o procedimento licitatório, será custeado por alguma fonte. Todavia, em termos gerais de judicialização, a maior demanda não refere-se à aquisição de medicamentos, pois o que é geralmente demandado perpassa a listagem municipal, sendo de alta complexidade e atribuída a outros entes federativos. Vale lembrar que, mesmo havendo sido realizadas licitações, a despesa, ou custo, ou impacto, que a judicialização desses medicamentos acarretou não é mensurável de forma taxativa, até porque algumas podem responder por demandas de exercícios anteriores ou posteriores ao período estudado. Pontua-se, também, que nem todas as aquisições por compras diretas tiveram seus valores introduzidos neste estudo, por indisponibilidade de acesso aos dados no portal de divulgação dos processos licitatórios.

Outro ponto relevante é que um dos objetos de demanda, que são as fraldas, anteriormente eram um item ofertado pela Política de Assistência Social, mas que atualmente faz parte da demanda judicial de saúde. Os outros elementos demandados dizem respeito a insumos, procedimentos, cirurgias eletivas e consultas, que não são foco desta pesquisa, mas que caracterizam o perfil geral da judicialização da saúde no município de Natal/RN.

Em relação às competências do município de Natal, a pesquisa demonstrou que o mesmo deve se ater ao que está previsto na REMUME, que deve ser objeto de atualização a cada dois anos, buscando se adequar aos novos cenários, seja com inclusão de novos fármacos ou exclusão de outros da listagem específica. A PAF é uma política que tem sua efetivação nos três entes federativos, com uma listagem

própria para cada um, com as siglas RESME para os Estados e RENAME para a União.

Não foi possível detalhar, especificamente, as dificuldades orçamentárias para cumprimento do Plano Plurianual 2014-2017, já que as alterações orçamentárias provenientes da consolidação de um bloqueio não são específicas para a Secretaria Municipal de Saúde, mas podem ser efetuadas em quaisquer contas do Município, pois o bloqueio é indiscriminado, levando em conta só a presença de recurso na conta, mas não suas especificidades, como se é uma conta de convênio ou de recursos federais, que têm destinação própria. Afirma-se, contudo, que, em termos gerais, haverá uma inviabilização temporária e/ou parcial para o cumprimento da demanda que é própria das ações da SMS/Natal, tendo em vista a necessidade do uso do recurso financeiro, que foi bloqueado, para a efetivação de outras ações de saúde.

Quanto à formulação de arranjos para dimensionar e dar efetividade e resolutividade às demandas judiciais, a SMS/Natal demonstrou que tem buscado soluções, como o PROSUS, o SUS Mediado, a participação das Câmaras Técnicas junto ao Judiciário, a informatização de seus sistemas de controle e a melhoria dos processos de logística para manter o abastecimento de medicamentos e elementos de sua competência.

Pontua-se, contudo, um novo arranjo de certa imprevisibilidade, que é a inserção da judicialização do ciclo da PAF, desde a formação da agenda até a sua implementação. Para formar a agenda serão necessários dados que comprovem determinado problema, e estes poderiam ser disponibilizados pelo próprio Núcleo de Demandas Judiciais, a partir de alimentação de dados fornecidos por departamentos específicos, que têm o controle dos gastos oriundos das demandas judiciais. A demonstração de séries históricas com médias anuais, trimestrais e mensais seria um aporte para o planejamento das ações a seguir.

Contudo, há a constante necessidade de buscar alternativas passíveis de aplicabilidade, com o maior diálogo entre os poderes, seja com o Legislativo, para a construção de um novo cenário nesta política pública para elaboração de mecanismos de previsão orçamentária; seja com o Judiciário, explicitando o que é de competência municipal e passível de cumprimento, sem onerar a Administração Pública e nem ferir os princípios citados no início deste estudo.

A principal limitação encontrada refere-se à disponibilidade de dados específicos ao objeto de estudo. Relacionado a isso, salienta-se a falta de dados disponíveis que o Departamento de Assistência Farmacêutica nos apresentou, impossibilitando o acesso a dados do período de estudo, bem como a indisponibilidade de acesso aos contratos firmados ou outro mecanismo que traga a comprovação da efetivação despesas, caracterizando de forma mensurável esse impacto.

Traz-se como aspecto positivo, e que futuramente poderá sanar esse impasse, a reestruturação pela qual a SMS/Natal, relacionada principalmente ao Núcleo de Demandas Judiciais, estava passando no momento da coleta de dados, em termos de uso e aplicação de sistemas de informação, depreendendo-se que estudos futuros poderão contemplar mais dados e abranger os termos não detalhados neste estudo.

REFERÊNCIAS

ALBER, Carla Estefânia. Análise sobre a Judicialização da saúde nos Municípios. **Revista Técnica CNM**, Brasília, v. 1, n. 1, p.151-175, jan. 2016. Confederação Nacional de Municípios. Disponível em:

<https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/An%C3%A1lise%20sobre%20a%20Judicializa%C3%A7%C3%A3o%20da%20Sa%C3%BAde%20nos%20Munic%C3%ADpios.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2019.

ALBURQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão e finanças públicas: Fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2013. 579 p.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. 280 p. Tradução de: Luis Antero Reto.

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p.293-314, abr. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612126144>. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n2/0034-7612-rap-49-02-00293.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. **RFD - Revista da Faculdade de Direito da Uerj**, Rio de Janeiro, n. 21, p.1-50, 6 jul. 2012. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rfd.2012.1794>. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1794>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

BOGOSSIAN, Andre. Levando o orçamento a sério como instrumento de controle de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 3, p.179-198, 5 jan. 2016. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v5i3.3283>. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/3283/pdf_1>. Acesso em: 06 set. 2019.

BRASIL a. Constituição (1988). Brasília, DF: Brasil, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 08 fev. 2019.

BRASIL b. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Lei Nº 8.080, de 19 de Setembro de 1990**. Brasília, DF, 19 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 08 jul. 2019.

BRASIL c. Portaria nº 3.916, de 30 de outubro de 1998. **Portaria Nº 3.916, de 30 de Outubro de 1998**. Brasília, DF, 30 out. 1998. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1998/prt3916_30_10_1998.html>. Acesso em: 08 jul. 2019.

BRASIL d. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria de Natureza Operacional**. Brasília: TCU, 2004. 14 p. (Grupo I - Classe V - Plenário). Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20041027%5CTC%20005.010.doc>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL e. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório Preliminar de Auditorial Operacional: Judicialização da saúde no Rio Grande do Norte**. 295. ed. Brasília: TCU, 2015. 30 p. (TC 016.831/2015-2). Secretaria-Geral de Controle Externo - Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Norte. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=10251647&codPapelTramitavel=54433617>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

BRASIL f. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. (Org.). **Atos Administrativos**. 2019. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3191>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

CARVALHO, E. Revisão judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. **Revista Sociologia Política**, v. 28, p. 161-179, 2007.

CHIEFFI, Ana Luiza; BARATA, Rita Barradas. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 25(8):1839-1849, ago, 2009. Judicialização da política pública de assistência farmacêutica e equidade. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 25, p.1839-1849, ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v25n8/20.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

COSTA, Luiz Eduardo Rodrigues Pereira da. **Judicialização das políticas públicas na área de saúde no Brasil: análise dos princípios e do impacto orçamentário**. 2014. 79 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/5513/1/20530143.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2019.

DELDUQUE, Maria Célia; CASTRO, Eduardo Vazquez de. A Mediação Sanitária como alternativa viável à judicialização das políticas de saúde no Brasil. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 105, p.506-513, jun. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0103-110420151050002017>. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjoq5CbktLgAhXeJ7kGHaOUCjsQFjAAegQICRAB&url=http%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fscielo.php%3Fpid%3DS0103-11042015000200506%26script%3Dsci_abstract%26tln%3Dpt&usq=AOvVaw1BiZwv9ioPt9DOs4FOmFIO>. Acesso em: 20 fev. 2019.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa: um ensaio introdutório**. São Paulo: Cortez, 2002. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/es/artigos/107.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

GASKELL, George; BAUER, Martin W.. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático**. 13. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2017. 520 p.

GOMES, Dalila F. et al. Judicialização da saúde e a audiência pública convocada pelo Supremo Tribunal Federal em 2009: o que mudou de lá para cá?. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 100, p.139-156, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v38n100/0103-1104-sdeb-38-100-0139.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

HAM, Rianne van Den; BERO, Lisa; LAING, Richard. **The world medicines situation 2011: Selection of essential medicines**. Geneva: World Health Organization, 2011. 20 p. Disponível em: <<http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s18770en/s18770en.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2019.

KLERING, Luis Roque et al. Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. **Análise: A revista acadêmica da FACE**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p.31-43, jan. 2011. Semestral. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/view/9778/6701>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

LIMA, Ronivon Henrique de et al. O impacto orçamentário pela judicialização da saúde no município de Crato – CE em 2013 e 2014. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 1., 2015, Brasília. **Artigo**. Brasília: Anepcp,

2015. p. 1 - 16. Disponível em: <https://www.anepcp.org.br/acp/anaisenepcp/20161128180651_st_04_ronivon_henrique_de_lima.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

MARÇAL, Thaís Boia. Por uma releitura do conceito de orçamento autorizativo no Brasil. **Boletim de Direito Administrativo - BDA**, São Paulo, v. 3, n. 31, p.263-272, mar. 2015. Disponível em: <https://www.academia.edu/11566314/Por_uma_releitura_do_conceito_de_or%C3%A7amento_autorizativo_no_Brasil>. Acesso em: 16 jun. 2019.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 9, p. 279–326, jan./mar. 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Construção de Indicadores Qualitativos para Avaliação de Mudanças. **Revista Brasileira de Educação Médica**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 33, p.83-91, jan. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbem/v33s1/a09v33s1>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

NATAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE NATAL. (Ed.). **Diário Oficial do Município**: Portaria 202/2018-GS/SMS DE 24 de agosto de 2018. 2018. Ano XVIII - Nº. 3881. Disponível em: <http://portal.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/dom/dom_20180827_775ac257b5a5f317f0c68c520d83e96a.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

NATAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE NATAL. **Instrumentos de Planejamento da SMS**: PMS - Plano Municipal de Saúde. 2019. Disponível em: <<https://www.natal.rn.gov.br/sms/paginas/ctd-1080.html>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

NUNES, André; OLIVEIRA, Ricardo Borges; BEÚ, Rivany Borges. O orçamento-programa no contexto da gestão pública. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, Santa Maria, v. 3, n. 19, p.424-432, dez. 2015. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reget/article/view/18883>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

PEREIRA, Fernanda Tercetti Nunes. Ativismo Judicial e Direito à Saúde: a judicialização das políticas públicas de saúde e os impactos da postura ativista do Poder Judiciário. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 2, p.291-309, 6 jun. 2015. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v5i2.3096>. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3096>>. Acesso em: 24 maio 2019.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Orçamento autorizativo x orçamento impositivo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?sequence=2>. Acesso em: 01 jul. 2019.

RIO GRANDE DO NORTE. DEFENSORIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. (Ed.). **SUS Mediado**. 2019. Disponível em: <<https://defensoria.rn.def.br/programa/sus-mediado>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

SANTANA, Breno Felipe Moraes de. Judicialização da saúde e a necessidade de cooperação técnica entre os órgãos administrativos do Estado. **Iuris In Mente**: Revista de direito fundamentais e políticas públicas, Itumbiara, v. 1, n. 1, p.1-18, jul. 2016. Disponível em: <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/iuris/article/view/1845/1586>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: Exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas**: Revista Eletrônica, Campina Grande, v. 17, n. 1, p.1-14, jan. 2015. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/2113/1403>>. Acesso em: 20 abr. 2019

SIQUEIRA, Vanessa. A Rigidez Orçamentária e a Perda de Discricionariedade do Chefe do Poder Executivo: uma Realidade? São Paulo: Conceito, 2011. p. 110.

URSKI, Bruno Cesar; CALDEIRA, Violeta Sarti; SOUZA-LIMA, José Edmilson. A judicialização da política na tutela do direito ao meio ambiente. **Revista Jurídica Unicuritiba**, Curitiba, v. 42, n. 1, p.419-438, jan. 2016. Quadrimestral. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1515/1039>>. Acesso em: 08 fev. 2019.

VAZ, José Carlos. A delicada disputa pelas cabeças na evolução no Brasil pós-redemocratização. In: BRASÍLIA. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. (Org.). **ENAP 20 anos**: Caminhos de uma Escola de Governo. Brasília: Enap, 2006. p. 37-44. Edição Especial. Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/caderno20anos.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

WANG, Daniel Wei Liang. A escassez de recursos como limitação para concretização de direitos. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 20, n. 5, p.239-254, 2007.