



31/03/2020

Número: **0811704-23.2020.8.10.0001**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luis**

Última distribuição : **31/03/2020**

Valor da causa: **R\$ 400.000,00**

Assuntos: **Pessoa Idosa, Repasse de Verbas Públicas, COVID-19**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
Ministério Público do Estado do Maranhão (AUTOR)	
ESTADO DO MARANHAO(CNPJ=06.354.468/0001-60) (RÉU)	

Documentos		
Id.	Data da Assinatura	Documento
29788 125	31/03/2020 21:17	Petição Inicial

**EXCELENTEÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DE INTERESSES
DIFUSOS E COLETIVOS - COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS/MA - TERMO JUDICIÁRIO
DE SÃO LUÍS**

ESTATUTO DO IDOSO – ART. 71
PRIORIDADE NA TRAMITAÇÃO DO FEITO

"A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público" (Luís Roberto Barroso).

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, por meio do seu representante legal ao final assinado, no exercício de suas funções na defesa dos direitos da pessoa idosa, em especial das atribuições conferidas pela Constituição Federal (127, *caput* e 129, III) e no Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03, art. 74, inc. I e VIII e art. 81, inc. I), arrimado, ainda, no que dispõe as normas insculpidas na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), vem perante Vossa Excelência, propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
PARA PROTEÇÃO DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS DA PESSOA IDOSA
COM PRECEITO COMINATÓRIO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER
C/C PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

contra o **ESTADO DO MARANHÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ nº. 06.354.468/0001-60, com endereço para citação e intimação na Procuradoria-Geral do Estado, situada Av. Presidente Juscelino Kubitschek, Lt. 25, Qd. 22, Quintas do Calhau, CEP: 65072-280, São Luís-MA, pelas razões fáticas e jurídicas adiante expostas.

1 – DO OBJETO



A presente Ação Civil Pública tem por objetivo assegurar, por meio de decisão judicial, a continuidade do Plano de Contingência para o Enfrentamento da COVID-19 no Estado do Maranhão, sem, contudo, comprometer os recursos alocados no Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa do Maranhão (FEDPI), até que seja demonstrada e comprovada, em juízo, a necessidade e escassez de outras verbas, em especial as não essenciais, a exemplo dos recursos destinados a propagandas, eventos, entre outras verbas relacionadas à comunicação social, previstas na Lei Orçamentária Anual do Maranhão para 2020 (DOC. 02).

Como será demonstrado nos presentes autos, o **ESTADO DO MARANHÃO**, diante da situação excepcional de calamidade pública decretada no Estado em razão dos casos confirmados do coronavírus e do número de infectados pela gripe Influenza H1N1, solicitou, por meio da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDHPOP), a transferência dos recursos alocados no Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa (FEDPI) para o Fundo Estadual da Saúde, para fins de custeio de bens, insumos e materiais de saúde para as populações mais vulneráveis à doença (Ofício nº. 369 - PA 04/2020 - DOC 01).

O Conselho Estadual dos Direitos dos Idosos (CEDIMA) confirmou que, em 23 de março de 2020 (Ofício nº. 13/2020 - DOC. 01), recebeu a solicitação de redimensionamento dos recursos do Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa (FEDPI) para o Fundo Estadual da Saúde, com o objetivo de aquisição de bens (respiradores), insumos e materiais de saúde para as populações vulneráveis (idosos, crianças e adolescentes), tendo sido deliberado, em reunião realizada, via videoconferência, em 27 de março de 2020, pelo aceite, não unânime, da transferência dos recursos no valor (sem correção), doados pela Companhia Vale do Rio Doce em 2016, de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), conforme documentos anexados aos autos (ATA DA REUNIÃO - PA 04/2020 - DOC 01).

A Lei Orçamentária Anual do Maranhão (2020) prevê o valor de R\$ 540.000,00 (quinhentos e quarenta mil reais) ao Fundo Estadual de Direitos da Pessoa Idosa (FEDPI). Por outro lado, para as atividades de divulgação das ações governamentais e promoção de eventos e publicidade, são mais de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), conforme informações públicas veiculadas no Portal de Transparência. Disponível em: https://seplan.ma.gov.br/files/2020/03/LOA_2020_V3.pdf. Acesso em 28.03.2020.

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	PROJETOS	ATIVIDADES	OPERAÇÕES ESPECIAIS	TOTAL
04	Administração		76.643.964		76.643.964
04.122	Administração Geral		26.479.035		26.479.035
04.122.0348	Gestão da Política da Comunicação Social e Assuntos Políticos		26.479.035		26.479.035
04.122.0348.4450	Gestão do Programa		26.479.035		26.479.035
04.127	Ordenamento Territorial		20.000		20.000
04.127.0610	Promunicípios		20.000		20.000
04.127.0610.4883	Apóio Técnico aos Municípios - SECAP		20.000		20.000
04.131	Comunicação Social		50.144.929		50.144.929
04.131.0348	Gestão da Política da Comunicação Social e Assuntos Políticos		50.144.929		50.144.929
04.131.0348.2177	Divulgação das Ações Governamentais		30.000.000		30.000.000
04.131.0348.4547	Realização e Promoção de Eventos Governamentais		9.402.929		9.402.929
04.131.0348.4548	Publicidade de Atos Legais		3.500.000		3.500.000
04.131.0348.4627	Assessoria de Comunicação		7.011.000		7.011.000
04.131.0348.4871	Gestão da Rádio Timbra		221.000		221.000
04.131.0348.4872	Articulação Regional		10.000		10.000
TOTAL DA UNIDADE			76.643.964		76.643.964

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2020



Assinado eletronicamente por: JOSE AUGUSTO CUTRIM GOMES - 31/03/2020 21:17:15
<https://pje.tjma.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=20033121171555500000028060015>
Número do documento: 20033121171555500000028060015

Num. 29788125 - Pág. 2

Total discrepância de prioridades em um País em processo de envelhecimento acelerado e um Estado carente de políticas públicas voltadas ao atendimento da população idosa, onde a proporção de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos é de 11,3%, o que representa um contingente de quase 786 mil idosos.

Somente o Município de São Luís, segundo a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possui uma população de 151.000 (cento e cinquenta e um mil) pessoas idosas, o que corresponde a 13,8% da população total de 1.094.000 (hum milhão e noventa e quatro mil) habitantes.

São indicadores que merecem uma atenção especial por parte do Poder Executivo Estadual, uma vez que ao lado do envelhecimento acelerado da população cresce o número de casos de pessoas idosas hospitalizadas, em situação de risco e vulnerabilidade social, vítimas de violência e violação de direitos, necessitando com urgência do amparo e proteção do Estado.

Para o custeio das ações de saúde relacionadas ao enfrentamento da pandemia do coronavírus (COVID-19), o Ministério de Saúde repassou para o Governo do Estado do Maranhão, ainda em 16 de março de 2020, o correspondente a R\$ 14.242.312,00 (quatorze milhões, duzentos e quarenta e dois mil, e trezentos e doze reais), conforme Portaria 395/GM/MS (DOC. 03).

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	IBGE	VALOR
Acre	120000	1.733.622,00
Alagoas	270000	6.839.378,00
Amapá	160000	1.685.828,00
Amazonas	130000	8.480.420,00
Bahia	290000	31.045.710,00
Ceará	230000	18.356.726,00
Distrito Federal	530000	6.446.096,00
Espírito Santo	320000	8.277.314,00
Goiás	520000	14.034.992,00
Maranhão	210000	14.242.312,00
Mato Grosso	510000	6.910.184,00

Fonte: Diário Oficial da União

Em 23 de março de 2020, por meio da Portaria n.º 480/GM/MS (DOC. 04), o Ministério de Saúde repassou ao Estado do Maranhão R\$ 20.175.480,46 (vinte milhões, cento e setenta e cinco mil, quatrocentos e oitenta reais e quarenta e seis centavos), nesse último repasse recomendou a todas Unidades da Federação que os recursos financeiros concedidos devem, obrigatoriamente, ser direcionados aos municípios, caso ainda não tenham sido distribuídos aqueles derivados da portaria anterior.

Unidade da Federação	População 2019	Valor
Acre	854.691	2.434.334,96
Alagoas	3.405.893	9.700.680,60
Amapá	828.028	2.358.393,28
Amazonas	4.182.899	11.913.752,77
Bahia	15.467.527	44.054.683,77
Ceará	9.128.090	25.998.669,23
Distrito Federal	3.162.452	9.007.310,79
Espírito Santo	4.098.852	11.674.369,71
Goiás	6.939.629	19.765.484,23
Maranhão	7.083.578	20.175.480,46
Mato Grosso	3.419.350	9.739.008,89

Fonte: Diário Oficial da União



Como pode ser constatado pelas portarias acima, especificamente para o enfrentamento da pandemia, o Estado do Maranhão recebeu do Governo Federal aproximadamente de R\$ 35.000.000,00 (trinta e cinco milhões de reais), só entre os dias 16 e 23 de março de 2020.

O provimento jurisdicional pretendido visa compelir o **ESTADO DO MARANHÃO** a abster-se de proceder a realocação dos recursos do Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa e de dar-lhe aplicação diversa, mediante o bloqueio/retenção da importância de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) do respectivo fundo, até que, em juízo, seja demonstrada e comprovada a insuficiência de verbas para o custeio de bens, insumos e materiais de saúde para as populações mais vulneráveis à doença provocada pelo coronavírus .

Desse modo, busca-se, ainda, obrigar a parte Ré, a realocar ao Fundo Estadual da Saúde, recursos de caráter não essencial, como os destinados a propagandas, eventos, entre outras verbas vinculadas à comunicação social, previstos na Lei Orçamentária Anual (2020), de forma a destiná-los, prioritariamente, ao custeio de bens, insumos e materiais de saúde mencionados acima.

2 – DOS FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A COVID-19, doença causada pelo novo *coronavírus*, teve seus primeiros registros no mês de dezembro de 2019 em Wuhan na China, e passou a despertar intensa preocupação das autoridades de saúde e da população em geral, principalmente em relação às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, por integrarem os grupos mais vulneráveis a complicações cardíacas ou respiratórias, onde o quadro pode se agravar com o vírus.

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) classificou a Doença pelo *Coronavírus* 2019 (COVID-19) como uma pandemia mundial, o que significa que o vírus está circulando em todos os continentes e há ocorrência de casos oligossintomáticos, o que dificulta a identificação, tendo sido declarado situação de emergência em saúde pública de importância internacional, ainda em 30 de janeiro de 2020.

No Brasil, foi promulgada a Lei n.º 13.979, em 6 de fevereiro de 2020 (DOC. 05), que dispõe sobre medidas para enfrentamento da situação de emergência em saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus, cujo estado foi declarado pela Portaria nº. 188/GM/MS, em 4 de fevereiro de 2020 (DOC. 06).

No dia 20 de março de 2020, o Congresso Nacional aprovou Decreto Legislativo nº. 06/2020 (DOC. 07), reconhecendo o estado de calamidade pública no Brasil, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, em função da pandemia do novo coronavírus, com os fins de atenuar as consequências negativas para a saúde e para a economia brasileiras.

No mesmo sentido, o Governo do Estado do Maranhão declarou, por meio do Decreto n.º 35.672, de 19.03.2020 (DOC. 08), situação de calamidade no Estado em virtude do aumento do número de infecções pelo vírus H1NI, da existência de casos suspeitos de contaminação pelo coronavírus (COVID 19), bem como da ocorrência de chuvas intensas nos municípios.



Por meio desse decreto, foi estabelecida, dentres outras medidas, a requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, nos termos do art. 5º, inciso XXV, da Constituição Federal, do art. 15, inciso XIII, da lei Federal n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 3º, inciso VII, da lei n.º 13. 979, de 6 de fevereiro de 2020.

Algumas medidas estão sendo propostas, tais como a doação de recursos provenientes de fundos especiais públicos, a exemplo do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, conhecido como Fundao Eleitoral, e do Fundo Especial de Assistencia Financeira aos Partidos Politicos, o Fundo Partidario.

No Maranhão, o Governo do Estado, com mais de 50.000.000,00 (cinquenta milhões) destinados a propogandas de ações governamentais e promoção de eventos, por meio da Lei Orçamentária Anual do Maranhão (2020), conforme informado acima, vem requistando dos Conselhos Gestores o redimensionamento dos recursos alocados nos Fundos Estaduais dos Direitos da Pessoa Idosa - FEDPI e dos Direitos da Criança, entre outros fundos especiais, para o custeio de despesas pertinentes a prevencao e combate a COVID-19, embora o Governo Federal, como mencionado alhures, já tenha distribuído ao Estado o correspondente a aproximadamente R\$ 35.000.000,00 (trinta e cinco milhões de reais, só entre os dias 16 e 23 de março de 2020.

Os fatos chegaram ao conhecimento das Promotorias de Justiça Especializadas de Defesa do Idoso de São Luís, por meio de informações noticiando que a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular havia requisitado ao Conselho Estadual de Direitos do Idoso do Maranhão (CEDIMA), a convocação de reunião virtual, em caráter de urgência, para a aprovação do redimensionamento da utilização dos recursos do respectivo fundo.

Diante destes fatos e considerando o papel do Ministério Público na efetivação e funcionamento do Conselhos de Direitos e respectivos fundos, notadamente em face da necessidade de fortalecimento controle social das políticas públicas, foi instaurado o Procedimento Administrativo - SIMP n.º 008293-500/2020 (DOC. 01 - PA 04/2020), por meio de Portaria Conjunta expedida pelos promotores de justiça que esta subscrevem, objetivando apurar a notícia de transferência dos recursos do Fundo Estadual de Direitos da Pessoa Idosa ao Fundo Estadual da Saúde.

Para fins de instrução do citado procedimento, foi expedido ofício ao Conselho Estadual de Direitos do Idoso (CEDIMA), requisitando esclarecimentos e o envio de documentos pertinentes acerca dos fatos, de forma a prestar as seguintes informações: plano de aplicação dos recursos; valores existentes até a presente data; público-alvo; destinação dos recursos; e a forma como o Conselho Estadual vai fiscalizar a aplicação do Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa idosa numa eventual transferência de recursos ao Fundo Estadual de Saúde.

Em resposta, o Conselho Estadual dos Direitos dos Idosos (CEDIMA) confirmou que, em 23 de março de 2020, recebeu a solicitação de redimensionamento dos recursos do Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa (FEDPI) para o Fundo Estadual da Saúde, com o objetivo de aquisição de bens (respiradores), insumos e materiais de saúde para as populações vulneráveis (idosos, crianças e adolescentes), tendo sido deliberado, em reunião realizada, via videoconferência, em 27 de março de 2020, pelo aceite, não unânime, da transferência dos recursos no valor de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), conforme documentos anexados aos autos (DOC 01 - PA 04/2020).



Segundo informa o Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa, foi deliberado, ainda, pelo envio de um documento à Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDHPOP), apresentando ressalvas quanto ao valor disponibilizado, entre as quais, a priorização da pessoa idosa, a prestação de contas ao CEDIMA, o acompanhamento da aquisição e destinação dos equipamentos e insumos por parte da Comissão do FEDPI.

É importante observar que, pela documentação enviada pelo Conselho Estadual de Direitos dos Idosos a esta Promotoria de Justiça Especializada, não foi apresentado pela SEDHPOP nenhum relatório gerencial revelando a escassez de recursos na área da saúde, especificamente para o enfrentamento do coronavírus.

De fato, a Organização Mundial de Saúde (OMS) e do Ministério da Saúde alertam que as pessoas com idade avançada estão entre os mais suscetíveis a desenvolver quadros respiratórios graves, inclusive evoluir com a necessidade de unidade de terapia intensiva, ventilação invasiva o até mesmo ao óbito, recomendando que estes fiquem em casa pelos próximos dias e evitem aglomerações.

Em razão dos riscos do contágio da doença em pessoas com mais de 60 (sessenta) anos de idade, o Ministério de Saúde orienta que as pessoas dessa faixa-etária devem observar o distanciamento social, restringindo seus deslocamentos para realização de atividades estritamente necessárias, evitando transporte de utilização coletiva, viagens e eventos esportivos, artísticos, culturais, científicos, comerciais e religiosos e outros com concentração próxima de pessoas. (Portaria MS n.º 454/2020, art. 4º - DOC. 09).

Sem dúvidas, a população idosa é a mais afetada pela pandemia que hoje enfrentamos, o que exige uma atenção especial em diferentes níveis, desde a orientação, prevenção e cuidados adequados, uma vez que a taxa de letalidade do coronavírus (COVID-19) aumenta com o avançar da idade. E os números confirmam por si só, das 117 mortes já registradas no Brasil, a maioria são idosos.

É certo que com o reconhecimento do estado de calamidade pública, o Governo Federal, assim como todos os Estados da Federação, ficam autorizados a dispensar o cumprimento das metas de execução do orçamento e de limitação de empenho de recursos.

O Decreto de Calamidade Pública, não é uma "Carta Branca" que pode se sobrepor a Constituição Federal, na qual o Gestor Público tem total poder, autoridade e liberdade para fazer o que quiser ou achar melhor, sem ser submetido aos órgãos de controle e contrários aos princípios constitucionais explícitos e implícitos da administração pública: LEGALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE, EFICIÊNCIA, INTERESSE PÚBLICO, FINALIDADE, IGUALDADE, BOA-FÉ, MOTIVAÇÃO, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.

Por outro lado, com tais permissivos, faz-se necessário um maior controle por parte da sociedade em geral em relação aos gastos públicos, cabendo ao Ministério Público como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, prioritariamente, zelar pelos direitos assegurados na Constituição Federal, incumbido que é da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (Estado de Direito e Constituição. São Paulo: Saraiva, 1999, p.3):



"A afirmação da liberdade do homem tem, pois, como reverso necessário, a formação da opressividade das instituições. E, particularmente, do Estado, e do Poder nele estabelecido. O Estado é, pois, inimigo da liberdade. Inimigo porque nas mãos dos adversários da liberdade, mas inimigo, também, porque pela natureza das coisas, cumpre não esquecer, o Poder vai até que encontre limites". (grifo nosso).

Sem contar os valores já enviados pelo Governo Federal aos Estados da Federação, em torno do qual quase 1 bilhão de reais, havendo a possibilidade de parlamentares direcionarem emendas individuais e de bancadas destinadas inicialmente à saúde, no total aproximado de R\$ 8 bilhões, para as ações de combate ao coronavírus. Informação disponível em :
<https://www12.senado.leg.br/noticias//2020/03/23/coronavirus-recursos-de-emendas-impositivas-.> Acesso em 28.03.20.

A transferência de fundos especiais, como é o caso do Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa - FEDPI, inviabilizará ações de promoção e proteção aos direitos da pessoa idosa em todo Estado do Maranhão, o que só poderia ser possível, no caso de comprovada escassez de outros recursos não tão essenciais e mediante prévia autorização legislativa.

Enquanto o **ESTADO DO MARANHÃO** sustenta colapso no sistema da saúde pública para justificar a doação de recursos de fundos especiais ao Fundo Estadual da Saúde, não se vê qualquer remanejamento de recursos não essenciais, a exemplo dos relacionados à propaganda e publicidade de ações governamentais.

A esse respeito, por oportuno, colhe-se a seguinte lição:

"Incumbe, aos Juízes e Tribunais, notadamente a esta Corte Suprema, o desempenho do dever que lhes é inherente: o de velar pela integridade dos direitos fundamentais de todas as pessoas, o de repelir condutas governamentais abusivas, o de conferir prevalência à essencial dignidade da pessoa humana, o de fazer cumprir os pactos internacionais que protegem os grupos vulneráveis expostos a práticas discriminatórias e o de neutralizar qualquer ensaio de opressão estatal", afirma Celso de Mello. (discurso do decano na posse de Gilmar Mendes na presidência da Corte e de Cezar Peluso na vice-presidência)

O Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa (FEDPI), instituído por meio pela Lei Estadual n.º 10.493, de 18 de julho de 2016 (DOC. 10), tem por finalidade a captação, o repasse e aplicação de recursos destinados a proporcionar o devido suporte financeiro na implantação, na manutenção e no desenvolvimento de programas, projetos e ações voltados à pessoa idosa no âmbito do Estado do Maranhão. Não houve, desde a sua instituição, qualquer repasse público. O valor R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) foi doação privada da Vale S/A (Companhia Vale do Rio Doce).

Os recursos do FEDPI serão destinados prioritariamente a programas de âmbito estadual e regional, após deliberação do Conselho Estadual dos Direitos do idoso do Maranhão (Decreto n.º 32.433/2016, art. 1º, §1º), o que não implica dizer que haja oposição de sua utilização neste momento excepcional, contudo vemos não ser razoável lançar mão de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), sem que tenha se esgotado as possibilidades de outras



medidas, como o remanejamento da receita destinada à propaganda governamental, cujo valor ultrapassa os R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

O impacto econômico-financeiro é evidente e irrefutável, quanto a isso, não se discute. Por isso, os estímulos econômicos urgem que sejam aplicados e direcionados no sentido de auxiliar e estruturar a saúde pública, porém sem prejudicar parcela da população que mais necessita de suporte financeiro para o desenvolvimento de ações que visem assegurar condições mínimas de sobrevivência, como é o caso da população idosa no âmbito do Estado do Maranhão.

2.1 – DA COMPETÊNCIA DA VARA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

É evidente o conteúdo e relevância pública dos interesses ora tutelados nesta Ação Civil Pública, de proteção de direitos difusos e coletivos da pessoa idosa, cuja providência judicial nasce da necessidade de assegurar a plena continuidade das ações do Plano de Contingência do Novo Coronavírus (COVID-19) no Estado do Maranhão, sem comprometer os recursos provenientes do Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa, até que sejam esgotadas outras alternativas de remanejamento de recursos não essenciais, como aqueles alocados para propagandas, eventos, dentre outras verbas relacionadas à comunicação social.

Tratando-se, pois, de demanda essencialmente coletiva envolvendo matéria de saúde e de políticas públicas, objetivando resguardar os interesses da coletividade, no caso a população idosa, prevalece a competência da Vara Especializada de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís.

Nesse sentido, colhe-se julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, conforme segue transcrito:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MATÉRIA QUE ENVOLVE SAÚDE PÚBLICA. VARA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS. COMPETÊNCIA ESPECIALIZADA. 1. Se a ação envolve matéria de saúde pública não constitui fundamento suficiente para fixar a competência da Vara da Fazenda Pública, sobretudo quando a natureza da demanda é essencialmente coletiva, hipótese em que desloca a competência para a Vara especializada de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís. 2. Conflito de competência julgado improcedente. (TJ-MA - CC: 0134842014 MA 0044128-06.2010.8.10.0001, Relator: LOURIVAL DE JESUS SEREJO SOUSA, Data de Julgamento: 29/05/2015, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 08/06/2015)

Ademais, o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003) é lei especial e como tal a competência das Varas Especializadas deve prevalecer sobre a regra geral das Varas das Fazendas Públicas.

O Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão (Lei Complementar nº 14 de 17 de Dezembro de 1991), em conformidade com as alterações instituídas pela Lei Complementar nº 151, de 04 de Dezembro de 2012, dispõe em seu artigo 9º, inciso LIX, dispõe acerca da Vara Especializada do Idoso, do seguinte modo:

Art.9º Os serviços judiciários da Comarca de São Luís serão distribuídos do seguinte modo: [...]



LIX - Vara Especializada do Idoso e dos Registros Públicos, com a competência para processamento e julgamento de medidas de proteção judicial dos interesses difusos, coletivos e individuais e indisponíveis ou homogêneos do idoso previstas na Lei nº 10.741, de 1º de Outubro de 2003, Estatuto do Idoso, bem como, para processamento e julgamento dos crimes previstos na mesma Lei Registros Públicos.

Por outro lado, de acordo com o Provimento nº 07/2013, da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão, enquanto não instalada a Vara Especializada do Idoso, a competência para a defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos do idoso é da Vara de Interesses Difusos e Coletivos, conforme art. 2º, *in verbis*:

Art. 2º os processos que envolvam medidas de proteção judicial dos interesses difusos, coletivos, ou individuais homogêneos do idoso, previstas na Lei nº 10.741/2003, serão distribuídos para a Vara de Interesses Difusos e Coletivos, até a instalação da Vara Especial do Idoso e dos Registros Públicos.

A competência provisória conferida à Vara de Interesses Difusos e Coletivos na área de proteção ao idoso tem por propósito justamente assegurar a prioridade na tramitação das ações que visam a tutela dos interesses da população idosa, com a concentração dos processos em uma unidade judicial especializada na matéria, de tal modo que se possa garantir um tratamento condigno à condição de pessoa idosa e maior observância às especificidades da legislação pertinente.

Dessa forma, diante da competência conferida à Vara de Interesses Difusos e Coletivos para o processamento e julgamento das ações que visam tutelar interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de pessoas idosas, esse duto Juízo é o competente para apreciar e julgar a presente ação, enquanto não instalada a Vara Especializada do Idoso na Comarca de São Luís.

2.2 - DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS DA PESSOA IDOSA

A Constituição Federal conferiu ao Ministério Público, especiais funções incumbindo-lhe a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, dentre os quais se destaca a defesa dos direitos da pessoa idosa, estando legitimado a ingressar em juízo, inclusive por meio de ação civil pública para a proteção de interesses difusos e coletivos, por força dos seguintes dispositivos:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

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



Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93, art. 25, inciso IV) dispõe que:

Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei, para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.

Esse dispositivo é integralmente reproduzido pela Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Maranhão (Lei Complementar Estadual nº 13/91, art. 26, inciso V) que reza o seguinte:

Além das funções previstas na Constituição Federal nesta e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei, para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.

Por sua vez, a Lei Complementar nº. 75/93, que dispõe sobre a organização e atribuições do Ministério Público da União, aplicada subsidiariamente aos Ministérios Públicos Estaduais por força da determinação constante do art. 80, da Lei nº. 8.625/93, autoriza-lhe, dentre essas funções institucionais, a defesa dos bens e interesses dos idosos (art. 5º, inciso III, alínea “e”).

Diante da necessidade de maior proteção aos direitos dos idosos, o Ministério Público teve ampliada sua atuação nas causas relativas à condição da pessoa idosa, sobretudo em relação àquelas em situação de risco, incubindo-se também a fiscalização das entidades e programas de atendimento ao idoso.

Nessa perspectiva, o Estatuto do idoso (Lei nº 10.741/2003, art. 74, inciso I), cuidando especificamente da proteção dos direitos e interesses difusos ou coletivos, individuais indisponíveis ou individuais homogêneos das pessoas idosas, confere ao Ministério Público a titularidade da ação civil pública para tutela desses interesses, nos seguintes termos:

Art. 74. Compete ao Ministério Público:

I – instaurar o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos direitos e interesses difusos ou coletivos, individuais indisponíveis e individuais homogêneos do idoso.

[...]

VII – zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados ao idoso, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;

[...]

VIII – inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas;



Nesse sentido, o Ministério Público possui legitimidade para ajuizar ação com o objetivo de resguardar interesses coletivos e difusos supostamente violados. A esse respeito, colhe-se jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO. DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS E COLETIVOS. ADEQUAÇÃO DE ESTABELECIMENTO ÀS NORMAS DE INCÊNDIO. MULTA DIÁRIA. QUANTIFICAÇÃO.

1. O Ministério Público possui legitimidade para ajuizar ação com o objetivo de resguardar interesses coletivos e difusos supostamente violados, implementando um sistema de Prevenção e Combate a Incêndio e Pânico, atendendo aos preceitos legais e recomendações do Corpo de Bombeiros. 2. Constatadas irregularidades no sistema de prevenção e combate a incêndios em estabelecimento, colocando em risco a vida e/ou patrimônio privado ou público, a integridade física, a saúde, o bem estar social, deve ser determinada a regularização da situação. 3. O valor da multa diária deve ser proporcional à natureza da obrigação exigida e à importância do bem jurídico que, com ela, pretende-se proteger. (TJ-MG - AC: 10518100010868001 MG, Relator: Wagner Wilson, Data de Julgamento: 20/03/2014, Câmaras Cíveis / 16ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 31/03/2014)

Além do mais, sempre que os direitos assegurados aos idosos forem ameaçados ou violados, o Estatuto instituiu medidas de proteção, encarregando o Ministério Público de determiná-las ou requerê-las ao Poder Judiciário. Nesse sentido:

Art. 43. As medidas de proteção ao idoso são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

I- por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;

II- por falta, omissão ou abuso da família, curador ou entidade de atendimento;

III- em razão de sua condição pessoal.

É função institucional do Ministério Público, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública, aos direitos assegurados pela Constituição Federal, de forma a promover as medidas necessárias à sua garantia (art. 129, II, da Constituição Federal e art. 98, II, da Constituição do Estado do Maranhão).

Desse modo, restando consideradas as ações de políticas públicas e serviços de saúde, especialmente à pessoa idosa, como de relevância pública, ante sua patente fundamentalidade, autorizado está o Ministério Público a ajuizar ação civil pública visando a proteção de interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis ou homogêneos.

O artigo 81, inciso I, do Estatuto do Idoso reforça a legitimidade do Ministério Público ao assentar:

Art. 81. Para as ações cíveis fundadas em interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis ou homogêneos, consideram-se legitimados, concorrentemente:

I - O Ministério Público;

[...]



O Estatuto do Idoso, portanto, reconhecendo a vulnerabilidade da pessoa idosa, garante a atenção especial quando se trata de questões envolvendo políticas públicas voltadas às pessoas idosas, ao mesmo tempo, traz mecanismos para o Ministério Público buscar a efetividade destes direitos.

O direito do idoso à preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas, bem como à destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção ao idoso, deve ser garantido pelo Estado e, quando assim não o faz, cabe ao órgão ministerial, por meio dos mecanismos disponíveis, agir, posto que a coletividade está ameaçada pelos impactos causados pela pandemia, em especial as pessoas idosas.

No caso, a transferência de recursos do Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa (FEDPI) para o Fundo Estadual da Saúde, diante do reconhecido estado de calamidade pública do Estado, sem o esgotamento de outras verbas públicas não tão essenciais, inviabilizará o uso devido e oportuno dos recursos destinados à execução de ações voltadas à população idosa maranhense, o que exige a intervenção do Ministério Público e o necessário controle judicial das políticas públicas relacionadas ao enfrentamento da doença provocada pelo coronavírus (COVID-19) enquanto perdurar a epidemia.

Nesse diapasão, mostra-se a presente ação civil pública como instrumento processual adequado para provocar o Poder Judiciário a tutelar os direitos fundamentais quando o Poder Executivo omite-se no seu dever legal.

2.3 DOS PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO INTEGRAL DA PESSOA IDOSA E DA PRIORIDADE NA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS E PREFERÊNCIA NA FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Federal, visando garantir direitos iguais a todos os brasileiros, preceitua:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (...)

O direito à saúde constitui-se como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, pela dicção do art. 5º da Constituição Federal. Os princípios que regem seu regramento estão bem elencados nos art. 196 e seguintes da Carta Magna.

A vida e a saúde são os direitos mais elementares do ser humano, pressupostos da existência dos demais direitos, adequando-se na categoria de direitos indisponíveis, razão pela qual merecem especial cuidado.

Nesse contexto fundamental que defende a vida, a dignidade, a saúde das pessoas e visa ao atendimento integral nessa área, a Constituição Federal impõe que as ações e serviços públicos de saúde constituam um sistema único, onde adquirem prioridade os serviços assistenciais, devendo então o Estado propiciar as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.



O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS), conforme o art. 4º, caput da Lei Federal nº 8.080/90.

No caso da pessoa idosa, a Constituição Federal conferiu especial proteção, dando-lhe tratamento condigno à sua condição. Segundo a dicção impositiva do art. 230: “*A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida*”.

A Política Nacional do Idoso, por sua vez, assegura direitos sociais à pessoa idosa, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade e reafirmando o direito à saúde nos diversos níveis de atendimento do SUS (Lei nº 8.842/94 e Decreto nº 1.948/96).

O próprio Estatuto do Idoso é pontual ao estabelecer que, por intermédio do SUS, em conjunto articulado e contínuo de ações e serviços, deve ser assegurada a atenção integral e prioritária à saúde do idoso, em observância ao que preceitua o art. 230 da Constituição Federal.

Tais deveres jurídicos impõem ao Estado a obrigação de amparar as pessoas idosas, promovendo-lhe o acesso a todos os níveis de atenção, de modo a garantir-lhes um envelhecimento saudável e em condições dignas de vida, por meio da implementação das políticas públicas, notadamente pela oferta de serviços ou bens em seu favor.

Nesse sentido, o Estatuto do Idoso assegura:

Art. 2º O idoso goza de **todos os direitos fundamentais inherentes à pessoa humana**, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, **todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade**.

[...]

Art. 3º. É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, **com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária**.

Art. 4º. Nenhum idoso será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, e todo atentado aos seus direitos, por ação ou omissão, será punido na forma da lei.

§ 1º É dever de todos prevenir a ameaça ou violação aos direitos do idoso.

§ 2º As obrigações previstas nesta Lei não excluem da prevenção outras decorrentes dos princípios por ela adotados. [...]

Em razão da proteção integral que lhe é constitucionalmente assegurada, o idoso goza de todos os direitos, sendo-lhe garantido, por lei ou outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para a preservação de sua vida em condições de dignidade, **ao que constitui dever de todos prevenir a ameaça ou violação aos seus direitos e obrigação do Estado concretizar políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade**. (arts. 2º, 4º, § 1º e 9º).



Nessa linha, de acordo com a norma estatutária, **a destinação de recursos públicos nas áreas relacionadas à proteção ao idoso deve ser garantida prioritariamente, figurando a população idosa como destinatária de preferência na elaboração e execução de políticas públicas**. Nesse sentido, colhe-se os seguintes dispositivos da lei:

Art. 3º § 1º. A garantia de prioridade compreende:

[...]

II – preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas;

III – destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção ao idoso;

[...]

É, pois, dever do Poder Público garantir à população idosa a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e destinação privilegiada de recursos públicos necessários para a proteção integral conferida pela Constituição Federal e pelo Estatuto do Idoso. Assim, os Tribunais de Justiça pátrios têm decidido:

REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - REFORMA E MELHORIAS DE INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS - OMISSÃO ADMINISTRATIVA - NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO - IDOSOS - PRIORIDADE NA FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. - **Estabelece o artigo 3º, parágrafo único, II, do Estatuto do Idoso, que o Estado deve dar preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção do idoso.** - A partir do momento em que o Município decide por custear Instituição de Longa Permanência para Idosos, incumbe a ele a tarefa de mantê-lo segundo as diretrizes e normas que regulamentam a estrutura desse tipo de instituição. - O desamparo do Município de Campos Altos quanto à Instituição Asilar Vila Vicentina consiste em patente omissão, o qual reclama a interferência do Judiciário, que não pode fechar os olhos para os prejuízos decorrentes de tal ato. (TJ-MG - REEX: 10115120018458001 MG, Relator: Wilson Benevides, Data de Julgamento: 28/03/2017, Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 03/04/2017)

A garantia de prioridade à população idosa que compreende desde à destinação privilegiada dos recursos à formulação das políticas públicas necessárias para assegurar sua proteção integral, é exigência que emerge dos princípios fundamentais da solidariedade e da dignidade humana.

Como consectário do próprio princípio constitucional da dignidade humana que considera a pessoa em suas peculiaridades, o princípio do melhor interesse do idoso, corolário dos princípios de proteção integral e prioridade absoluta, norteia a construção de todo o ordenamento jurídico voltado à proteção dos direitos da pessoa idosa.

À luz desses princípios, o idoso deve ser considerado pela sua condição de vulnerabilidade acarretada pela velhice que carrega consigo processos degenerativos intrínsecos, que notadamente comprometem à saúde física e psíquica da pessoa, em face dos quais requer maior atenção e cuidados.



Assinado eletronicamente por: JOSE AUGUSTO CUTRIM GOMES - 31/03/2020 21:17:15

<https://pje.tjma.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=20033121171555500000028060015>

Número do documento: 20033121171555500000028060015

Num. 29788125 - Pág. 14

No atual estado de calamidade pública e situação de emergência na saúde pública em decorrência de uma pandemia, cujas vítimas mais vulneráveis e atingidas são as pessoas idosas, faz-se necessário a observância a tais princípios na destinação de recursos públicos para as medidas de enfrentamento da doença.

Nesse caso, a contrario sensu, os recursos do Fundo Estadual do Idoso devem ser a última hipótese numa eventual realocação de receitas, diante da necessidade maior ainda de ações voltadas à proteção da população idosa nesse momento, tratando-se de um Estado com grande número de idosos vítimas de violência e das mais adversas violações de direitos, muitos destes morando sozinhos, em situação de rua e/ou de abandono, sem referência familiar, precisando do amparo do Poder Público.

2.3 DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA E DA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE

O estado de calamidade pública é definido pelo Decreto Federal n.º 7.257, de 4 de agosto de 2020, conforme segue *in verbis*:

Art. 2.º, IV. Calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido

A Constituição Federal prevê a possibilidade de adoção de algumas medidas em casos de calamidade pública, como a abertura de crédito extraordinário, assim como a ocupação de uso temporário de bens e serviços públicos. Senão vejamos:

Art. 136. § 1º O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

[...] II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

Art. 167. São vedados:

[...] XIII - a transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social.

[...] § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.



Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), que impõe normas voltadas para gestão dos recursos públicos e limites de gastos, autoriza, na hipótese de calamidade pública, a dispensa das metas fiscais e da limitação de empenhos, conforme dispõe o art. 65:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

O reconhecimento do estado de calamidade pública autoriza a adoção de medidas excepcionais, como a dispensa de licitações em obras e serviços, assim como suspende gastos e antecipa o recebimento de receitas.

Não há dúvida de que a atual ocorrência de estado de calamidade pública que vivenciamos, em decorrência da pandemia do coronavírus (COVID-19), declarada pela Organização Mundial de Saúde, afetará a execução do orçamento anual planejado do País e de todos os Estados e Municípios afetados, passando a exigir dos Gestores Públicos a adoção de medidas urgentes em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica de uma parcela significativa da população.

Em recente decisão, o Supremo Tribunal Federal, considerando a gravidade da emergência causada pela pandemia, deferiu pedido de medida cautelar, em Ação de Direta de Inconstitucionalidade, afastando a exigência de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da calamidade gerada pela disseminação de COVID-19, conferindo interpretação conforme à Constituição aos arts. 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e ao art. 114, *caput, in fine*, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 (LDO/2020). Nesse sentido, colhe-se trecho da decisão monocrática:

[...] A Constituição Federal, em diversos dispositivos, prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da vida e da saúde pública, destacando, desde logo, no próprio preâmbulo a necessidade de o Estado Democrático assegurar o bem-estar da sociedade. Logicamente, dentro da ideia de bem-estar, deve ser destacada como uma das principais finalidades do Estado a efetividade de políticas públicas destinadas à saúde.

O direito à vida e à saúde aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde.

A gravidade da emergência causada pela pandemia do COVID-19 (Coronavírus) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.

O desafio que a situação atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas é da mais elevada gravidade, e não pode ser minimizado.

A pandemia de COVID-19 (Coronavírus) é uma ameaça real e iminente, que irá extenuar a capacidade operacional do sistema público de saúde, com consequências desastrosas para a população, caso não sejam adotadas medidas de efeito imediato, inclusive no



tocante a garantia de subsistência, empregabilidade e manutenção sustentável das empresas.

A temporiedade da não incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020 durante a manutenção do estado de calamidade pública; a proporcionalidade da medida que se aplicará, exclusivamente, para o combate aos efeitos da pandemia do COVID-19 e a finalidade maior de proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas sócio econômicas protetivas aos empregados e empregadores estão em absoluta consonância com o princípio da razoabilidade, pois, observadas as necessárias justiça e adequação entre o pedido e o interesse público. [...] MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.357 DISTRITO FEDERAL. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. 29 de março de 2020.

A Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Advocacia-Geral da União, pleiteou o afastamento da exigência de adequação orçamentária e de obrigatoriedade de indicação de formas de compensação nos casos de aumentos de despesas quanto às políticas públicas destinadas aos programas de prevenção ao coronavírus.

Para a Advocacia-Geral da União, num cenário de incertezas, com inequívoca tendência de decréscimo de receitas e elevação de despesas da União, o engendramento de exigências na Lei de Responsabilidade Fiscal poderia inviabilizar o próprio combate à doença geradora da calamidade pública, assim como outras políticas públicas constitucionalmente previstas e essenciais ao deslinde do Estado.

Nesse momento de incertezas, mas sobretudo pela realidade da nossa rede pública de saúde, onde faltam leitos de UTIs, insumos e equipamentos de saúde, é certo que se faz necessário a criação/expansão de políticas públicas voltadas para redução dos efeitos negativos da pandemia sobre a economia e a sociedade, principalmente para a proteção dos grupos mais vulneráveis.

Entretanto, é importante ressaltar que, num estado de calamidade pública, diferente das hipóteses constitucionais de estados de exceção mais rígidos, como o de Defesa e de Sítio, onde alguns direitos constitucionais são mitigados, faz-se necessária a observância aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, como da moralidade pública, da razoabilidade e da proporcionalidade, de forma a não preterir políticas públicas de caráter essencial como as de proteção da pessoa idosa.

A Constituição Federal autoriza a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, desde que mediante lei ordinária específica (art. 167, VI c/c art. 165 e ss.).

No caso em discussão, os recursos do Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa (FEDPI), requisitados pelo **ESTADO DO MARANHÃO** para o Fundo Estadual da Saúde, são destinados ao financiamento de programas e ações voltados à promoção, defesa e proteção da pessoa idosa, **política pública essencial para assegurar os direitos sociais constitucionalmente garantidos aos idosos.**

O Conselho Nacional do Idoso, ao dispor sobre a criação de fundos, veda a utilização de recursos para despesas que não sejam diretamente vinculadas ao financiamento de programas e ações relacionados à pessoa idosa (Resolução CNDI n.º 19, de 27 de julho de 2012).



Diferentemente do Fundo Estadual de Proteção e Defesa dos Direitos do Consumidor - FPDC, instituído pela Lei Estadual nº 8.044/2003, a Lei Estadual nº 10.493/2016, que institui o Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa, não prevê qualquer hipótese que autorize a aplicação de recursos em ações não relacionadas à pessoa idosa.

Mesmo num estado de calamidade pública decretado, deverá ser observada a Constituição Federal, não podendo, em todo o caso, comprometer a execução das despesas anteriormente assumidas, conforme faz ressalvar a própria Lei Estadual nº 8.044/2003 (art. 3º, parágrafo único), utilizada como parâmetro pelo **ESTADO DO MARANHÃO**, na Nota Técnica nº 04/2020-ASSEJUR/SEDIHPOP remetida ao Conselho Estadual de Direitos da Pessoa Idosa, quando da requisição do respectivo fundo.

2.4. DO FUNDO DO IDOSO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E SUA IMPORTÂNCIA PARA PROTEÇÃO INTEGRAL DA PESSOA IDOSA

As políticas públicas voltadas à pessoa idosa no Brasil tiveram início a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, com o advento do art. 5º da Carta Magna que garante aos idosos direitos individuais, como: direito à vida, à igualdade, à liberdade, à segurança e à propriedade, bem como do art. 6º que elenca uma série de direitos sociais, como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência e assistência social.

Extrai-se dos dispositivos da Constituição Federal a intenção do legislador de resguardar e garantir o direito ao envelhecimento saudável, quando aborda o direito à cidadania e à dignidade da pessoa humana, assim como, quando trata dos objetivos fundamentais da República, dentre eles, a promoção do bem de todos, com a supressão de desigualdades, inclusive referentes à idade.

Nesse sentido, e buscando dar maior evidência ao tema envelhecimento humano, em 1994, foi instituída a Política Nacional do Idoso (Lei nº. 8.842/94), cuja finalidade primordial é dar maior efetividade ao art. 230 da Constituição Federal, para assegurar direitos sociais à pessoa idosa, promover amplo amparo legal aos idoso de modo a possibilitar a sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade, criando condições favoráveis para alcançar a longevidade com qualidade de vida, reforçando os princípios constitucionais que assegurem a cidadania, a dignidade e a integração social sem discriminações.

A Política Nacional do Idoso prevê como mecanismos de controle e promoção das políticas públicas, a criação de Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais os quais serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área.

Com o objetivo de dar continuidade às garantias e direitos da população idosa, o Estatuto do Idoso (Lei nº. 10.741/2003), foi sancionado em 2003, contando com 118 artigos, versando sobre diversas áreas dos direitos fundamentais, dentre elas a possibilidade de destinar recursos para aplicação em programas e ações relativos ao idoso ao Fundo Nacional de Assistência Social, até que o Fundo Nacional do Idoso fosse criado.



Nessa perspectiva, em janeiro de 2010 foi promulgada a Lei nº. 12.213, a qual instituiu a criação do Fundo Nacional do Idoso, bem como autorizou a criação de fundos nas esferas estaduais e municipais.

Tais fundos objetivam financiar os programas e as ações relativas ao idoso, com vistas a assegurar seus direitos e criar condições promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

No âmbito estadual, a Lei nº. 10.493/2016, regulamentada pelo Decreto Estadual nº. 32.434/2016, instituiu o Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa - FEDPI, instrumento de natureza contábil, tendo por finalidade a captação, o repasse e a aplicação de recursos destinados a proporcionar o devido suporte financeiro na implantação, na manutenção e no desenvolvimento de programas, projetos e acoes voltados a pessoa idosa no âmbito do Estado do Maranhão (art. 1º), ficando a cargo do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa - CEDIMA e da Comissão Gestora do Fundo o acompanhamento, planejamento, avaliação e execução dos programas e ações destinadas aos idosos.

Nos termos da Lei Estadual n.º 6.835, de 14 de novembro de 1996, cabe ao Conselho Estadual, entre outras funções: aprovar o Plano Estadual de Assistência Social ao Idoso; propor planos, programas, projetos, estudos e debates relacionados com a questão do idoso no seu aspecto econômico, político e social; viabilizar formas, alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso, que proporcionem sua integração às demais gerações.

Observa-se do histórico acima relatado, o grande avanço e conquistas obtidas frente à luta pela efetivação dos direitos fundamentais da população idosa do nosso Estado, com criação de um Fundo Especial, cuja finalidade primordial é assegurar a adoção de políticas públicas de promoção, proteção e defesa, com vista a garantir-lhe melhorias das condições de vida desse grupo de pessoas.

Apesar do estado de calamidade pública, o remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, em especial os destinados às pessoas idosas, não se revela razoável enquanto não houver esgotamento de outros meios existentes para obtenção de suporte financeiro ao sistema de saúde, como as verbas provenientes de recursos não essenciais destinados a gastos com publicidade e propaganda.

Os recursos do Fundo Estadual do Idoso, principalmente no atual estado de pandemia em que os mais afetados são as pessoas idosas, torna-se ainda mais essenciais para os fins que se destinam, diante de maior necessidade de políticas públicas de enfrentamento ao coronavírus, nos seus diversos níveis, revelando-se mecanismo indispensável à garantia de direitos fundamentais da pessoa idosa, entre os quais a própria dignidade humana, ainda mais quando se trata de Estado como o Maranhão, com alto índice de idosos em condição de pobreza e vítimas das mais adversas situações de violência e violações de direitos.

3 – DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA /NAUDITA ALTERA PARS

Com o intuito de proteger a população mais vulnerável da pandemia causada pelo coronavírus (COVID-19), especialmente em razão de serem os idosos o grupo de maior risco



quando atingidos pela doença, necessitando maior atenção e proteção por parte do Poder Público, a adoção das medidas ora pleiteadas visam garantir a prioridade e a preferência na formulação e execução das políticas públicas e, portanto, a destinação privilegiada dos recursos provenientes do Fundo Especial dos Direitos da Pessoa Idosa - FEDPI ao público alvo, como meio de assegurar a proteção integral e a dignidade da pessoa idosa no nosso Estado.

É certo que se faz necessária a continuidade do Plano de Contingência para o Enfrentamento da COVID-19 no Maranhão, no entanto, como demonstrado acima, verifica-se viável a utilização de outros meios alternativos para o suporte financeiro do custeio das despesas relacionadas à saúde pública, como por exemplo, o redirecionamento das verbas não essenciais, notadamente aquelas destinadas aos gastos com propagandas, eventos, e demais referentes à comunicação social, previstas na Lei Orçamentária Anual de 2020.

Diante da urgência na reunião de recursos para o combate e enfrentamento da pandemia, bem como da necessidade de preservar, de forma prioritária, a manutenção e andamento dos programas sociais destinados a melhoria de condições de vida dos idosos no Estado do Maranhão, enquanto o Poder Judiciário não atua de forma definitiva, mostra-se necessária a utilização de mecanismos preventivos, de modo a impedir, ao menos à princípio, a transferência e/ou redimensionamento dos recursos do Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa, mas sim de outros recursos, de caráter não essencial, ao Fundo Estadual da Saúde, como forma de auxiliar no custeio das despesas relacionadas à saúde pública visando o combate à doença provocada pelo coronavírus.

A Lei nº 7.347/1985 prevê, em seu artigo 12, que “*poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo*”.

A esse respeito, em se tratando de ação civil pública em favor de pessoas idosas, cumpre a transcrição das disposições na Lei n. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso):

Art. 83. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não-fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao adimplemento.

§ 1º Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, na forma do art. 273 do Código de Processo Civil.

§ 2º O juiz poderá, na hipótese do § 1º ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente do pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando prazo razoável para o cumprimento do preceito.

§ 3º A multa só será exigível do réu após o trânsito em julgado da sentença favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado.

Art. 84. Os valores das multas previstas nesta Lei reverterão ao Fundo do Idoso, onde houver, ou na falta deste, ao Fundo Municipal de Assistência Social, ficando vinculados ao atendimento ao idoso.

Por sua vez, o Código de Processo Civil prevê que a tutela provisória pode se fundamentar em urgência ou evidência (art. 294). A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (art. 300).



Ao comentar o art. 294 do Código de Processo Civil, TERESA ARRUDA ALVIM WAMBIER ensina:

Este dispositivo inaugura o regime jurídico da tutela provisória no NCPC, esclarecendo desde logo no caput que o gênero (tutela provisória) pode fundamentar-se em urgência e evidência. Ambas, quanto provisórias – ou seja, ainda sujeita a modificação após o aprofundamento da cognição – não se confundem. **A tutela de urgência está precipuamente voltada a afastar o *periculum in mora*, serve, portanto, para evitar um prejuízo grave ou irreparável enquanto dura o processo (agravamento do dano ou a frustração integral da provável decisão favorável)**, ao passo que a tutela de evidência baseia-se exclusivamente no alto grau de probabilidade do direito invocado, concedendo, desde já, aquilo que muito provavelmente virá ao final. (WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; et. al. Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil. São Paulo: RT, 2015. p. 487) (grifos acrescentados)

A presente demanda enseja concessão da tutela sob a modalidade de urgência, concedida quando há elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

O art. 300 do CPC estabelece os requisitos da tutela de urgência:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Do exame para a concessão da tutela jurisdicional de urgência, prende-se à averiguação da presença da verossimilhança do direito evocado, conjuntamente com a possibilidade da ocorrência de dano de difícil ou incerta reparação, tudo a ser aferido em cognição sumária.

In casu, a prova inequívoca e verossimilhança das alegações está consubstanciada em toda a fundamentação da presente Ação Civil Pública, especialmente pelos documentos anexados aos autos, os quais comprovam que o Governo do Estado tem envidado esforços no sentido de levantar os recursos das mais diversas áreas, inclusive os de caráter essencial, como os do FEDPI, com base na excepcionalidade do estado de calamidade pública, sem, contudo, demonstrar a necessidade e a escassez de outras verbas e insuficiência dos demais recursos já repassados e destinados ao combate à pandemia.

O perigo de dano se perfaz na medida em que o redimensionamento, a *priori*, dos recursos do Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa, ainda que em situação excepcional, comprometerá as condições de vida da parcela da população que mais necessita de suporte financeiro para o desenvolvimento de ações que visem assegurar condições mínimas de sobrevivência, como é o caso da população idosa do Estado, e considerando o risco e a possibilidade de dano irreparável, caso a tutela pretendida for postergada para o final da lide, quando da prolação da sentença, uma vez que os recursos do Fundo poderão ser destinados à finalidade diversa da qual foi instituído, e sem maior controle por parte da população e dos demais órgãos competentes.

Disto se infere que, há elementos que comprovam o direito pretendido e corre risco de lesão com a demora do provimento jurisdicional, devendo ser deferido antecipadamente o objeto postulado. A probabilidade do direito invocado já foi amplamente demonstrada acima, conforme fundamentação exposta nos itens anteriores.

No presente caso, restam comprovados os pressupostos caracterizadores da tutela de urgência para efeito da concessão da medida ora pleiteada, o **fumus boni iuris**



está caracterizado pela existência de prova material inequívoca do ora alegado, sendo, de igual modo, flagrante o ***periculum in mora***, em face do fundado receio de ineficácia do provimento final, cristalizado no fato de que a demora própria da tramitação regular do feito acarretará consequências irreversíveis, com potencial risco à saúde e à vida da população idosa.

Esta medida, em nada prejudicará o Estado no combate ao Coronavírus, eis que não se mostra presente o perigo de irreversibilidade do provimento.

Assim, com fulcro nos artigos 300 do CPC, artigo 83, § 1º, da Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003), bem como na Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/85), em face à urgência reclamada pela espécie de direitos ora tutelados e, em vista do atendimento às exigências do Código de Processo Civil, **requer-se a concessão da tutela de urgência para compelir o Governo do Estado do Maranhão a:**

1 - promover a realocação dos recursos destinados a propagandas, eventos, entre outras verbas vinculadas à comunicação social, previstos na Lei Orçamentária Anual (2020), no valor de R\$ de 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) ao Fundo Estadual da Saúde, de forma a destiná-los, prioritariamente, ao custeio de bens, insumos e materiais de saúde para as populações mais vulneráveis à doença provocada pelo coronavírus;

2 - abster-se de realocar os recursos do Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa e de dar-lhe aplicação diversa, determinando o bloqueio/retenção judicial da importância de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) do respectivo fundo, até que, em Juízo, seja devidamente demonstrada e comprovada a insuficiência das verbas não essenciais.

4 - DOS PEDIDOS

Diante da necessidade de proteção à população idosa, o MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, com fulcro nas atribuições previstas no art 74, incisos I, VII e VIII, do Estatuto do Idoso (Lei n.º 10.741/2003), pede o recebimento da inicial, a concessão da medida liminar de urgência, *INALDITA ALTERA PARS*, e o julgamento procedente da presente ação, ao que requer:

1 - a tramitação prioritária, nos termos do art. 71 do Estatuto do Idoso;

2 - a tutela provisória de urgência de natureza antecipada, para o fim de compelir o Estado do Maranhão a:

2.1 - realocar os recursos destinados a propagandas, eventos, entre outras verbas vinculadas à comunicação social, previstos na Lei Orçamentária Anual (2020), no valor de R\$ de 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) ao Fundo Estadual da Saúde, de forma a destiná-los, prioritariamente, ao custeio de bens, insumos e materiais de saúde para as populações mais vulneráveis à doença provocada pelo coronavírus;

2.2 - abster-se de realocar os recursos do Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa e de dar-lhe aplicação diversa, determinando o bloqueio/retenção da importância de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) do respectivo fundo, até que em Juízo, seja devidamente demonstrada e comprovada a insuficiência das verbas não essenciais.



2.3 - Seja aplicada, em caso de descumprimento da decisão judicial, multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia, cujo valor deve ser revertido ao Fundo Estadual da Saúde.

3 - No mérito, seja julgado procedente o pedido, ratificando a tutela de urgência, para condenar o Estado do Maranhão a:

3.1 - Realocar os recursos destinados a propagandas, eventos, entre outras verbas vinculadas à comunicação social, previstos na Lei Orçamentária Anual (2020), no valor de R\$ de 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) ao Fundo Estadual da Saúde, de forma a destiná-los, prioritariamente, ao custeio de bens, insumos e materiais de saúde para as populações mais vulneráveis à doença provocada pelo coronavírus.

3.2 - abster-se de realocar os recursos do Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa e de dar-lhe aplicação diversa, determinando o bloqueio/retenção judicial da importância de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) do respectivo fundo, até que em Juízo, seja devidamente demonstrada e comprovada a insuficiência das verbas não essenciais.

4 - Requer ainda:

4.1 - a citação da parte ré, por seu representante legal, para, querendo, contestar o pedido, no prazo legal;

4.2 - que as intimações, quanto aos atos e termos processuais, sejam feitas junto à **16ª Promotoria de Justiça Especializada (1ª Promotoria de Defesa do Idoso)**, com atribuições na defesa dos direitos das pessoas idosas, situada na Avenida Professor Carlos Cunha, s/nº – Bairro Jaracati, nesta Capital;

4.3 - dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, à vista do disposto no artigo 18 da Lei 7.347/85 e artigo 91 do Código de Processo Civil.

Protesta-se provar o alegado por todos os meios de prova e direito admissíveis, notadamente por documentos e perícias.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais).

São Luís, 31 de março de 2020.

JOSÉ AUGUSTO CUTRIM GOMES

Promotor de Justiça titular da 16ª Promotoria de Justiça Especializada
(1ª Promotoria de Justiça de Defesa do Idoso)

ELIANE DA COSTA RIBEIRO AZOR

Promotora de Justiça titular da 17ª Promotoria de Justiça Especializada
(2ª Promotoria de Justiça de Defesa do Idoso)





Assinado eletronicamente por: JOSE AUGUSTO CUTRIM GOMES - 31/03/2020 21:17:15
<https://pje.tjma.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=20033121171555500000028060015>
Número do documento: 20033121171555500000028060015

Num. 29788125 - Pág. 24