



UNIVERSIDADE CHRISTUS

CURSO DE DIREITO

SARA LIMA PORTELA

**A CRISE DE 2024 NO INSTITUTO DR. JOSÉ FROTA: ANÁLISE SOB A
PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA E DO DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO**

FORTALEZA

2026

SARA LIMA PORTELA

A CRISE DE 2024 NO INSTITUTO DR. JOSÉ FROTA: ANÁLISE SOB A
PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA E DO DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentado ao curso de Direito do Centro
Universitário Christus, como requisito parcial
para obtenção do título de bacharel em
Direito.

Orientador: Prof. Me. Bruno de Sousa
Oliveira.

FORTALEZA

2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Centro Universitário Christus - Unichristus
Gerada automaticamente pelo Sistema de Elaboração de Ficha Catalográfica do
Centro Universitário Christus - Unichristus, com dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P843c Portela, Sara Lima.
A CRISE DE 2024 NO INSTITUTO DR. JOSÉ FROTA:
ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA E DO
DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO / Sara Lima Portela. - 2026.
75 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Centro
Universitário Christus - Unichristus, Curso de Direito, Fortaleza,
2026.

Orientação: Prof. Me. Bruno de Sousa Oliveira.

1. Direito Fundamental à Boa Administração. 2. Gestão Pública.
3. Orçamento Público. 4. Instituto Dr. José Frota. 5. Direito à
Saúde. I. Título.

CDD 340

SARA LIMA PORTELA

A CRISE DE 2024 NO INSTITUTO DR. JOSÉ FROTA: ANÁLISE SOB A
PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA E DO DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso
(TCC) apresentado ao curso de
Direito do Centro Universitário
Christus, como requisito parcial
para obtenção do título de bacharel
em Direito.

Orientador: Prof. Me. Bruno de
Sousa Oliveira.

Aprovado em: 05/06/2026

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Bruno de Sousa Oliveira (Orientador)

Universidade Christus

Prof. Dra. Isabelly Cysne Augusto Maia

Universidade Christus

Prof. Me. Clara Skarlleth Lopes de Araújo

Universidade Christus

Dedico este trabalho à minha avó Crizeuda que partiu antes de me vê “dôtora”.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus pela força que têm me dado de chegar até aqui, a “vida” tem me mostrado que eu tenho muita sorte. Venho de uma geração de mulheres que lutaram muito pelo simples ato de existir e sobreviver nesse mundo moderno, sou grata a meus guias pela coragem de continuar e pelo privilégio de ter sempre tido acesso às melhores instituições de ensino de Fortaleza, de ter acessado espaços e ter tido oportunidades que meus próprios pais nunca tiveram e, principalmente, por se tornar a primeira mulher da minha família materna a se formar.

Sou grata aos meus pais, por terem lutado e oferecido todas as condições para eu conseguir estudar livremente. À minha mãe dedico gratidão especial, pois sempre me incentivou e depositou em mim seu sonho antigo de entrar dentro de uma faculdade, mostrando-me, de forma afetuosa, o valor da dedicação e de um trabalho bem feito.

À minha família materna, minha vó Crizeuda, meu avô José, minhas tias Fabiana, Kátia e Silvia, meus tios e todos os meus primos que considero quase irmãos, agradeço por todo o apoio e por toda palavra de incentivo, sempre foram meu estímulo para continuar lutando pela minha própria educação.

Ao meu namorado, David, que foi um apoio incondicional durante todo o curso, sempre acreditando no meu potencial e no que eu era capaz. À todos meus amigos que colecionei durante a minha vida, seja no colégio ou graduação, que me acolheram e foram alívio durante muitos dias.

Ao meu orientador, profº Bruno, pelo suporte prestado durante toda essa trajetória e pelas inúmeras oportunidades que tem me oferecido. Às minhas ex-orientadoras durante o curso, profª Geórgia e profª Isabelly, que me ensinaram a amar a pesquisa e o ambiente acadêmico.

À coordenação do curso de Direito de Parquelândia e a todos os professores e professoras da Unichristus que me mostraram o poder transformador da educação.

RESUMO

O presente Trabalho tem como objetivo investigar a crise institucional do Instituto Dr. José Frota amplamente divulgada em 2024 na cidade de Fortaleza, utilizando do orçamento para definir se a gestão da época garantiu o direito à boa administração. Para isso, busca entender o que significa governança e as implicações da existência de um direito fundamental à boa administração, definindo a capacidade de resposta como critério metodológico dessa prerrogativa, bem como delimitando alguns conceitos de Direito Financeiro-Orçamentário. Também analisa o contexto político da gestão municipal de 2021 a 2024, abordando noções gerais de direito à saúde, bem como a organização e o financiamento do IJF. Por fim, o estudo realiza um panorama geral das previsões e execuções orçamentárias do período de 2021 a 2024, detalhando as receitas e despesas do órgão, aplicando a metodologia e narrando a gestão pós-crise de 2024. O trabalho se utilizou da pesquisa bibliográfica, da análise documental e da pesquisa qualitativa para alcançar os resultados pretendidos. Como conclusão, observou-se que a gestão não atendeu ao princípio da boa administração segundo o critério da capacidade de resposta diante da ausência de eficácia e eficiência no gerenciamento antes, durante e após a repercussão da crise, mas que o IJF também apresenta problemas no seu financiamento, necessitando de uma futura repactuação.

Palavras-chave: Direito à Saúde. Direito Fundamental à boa Administração. Gestão Pública. Orçamento Público. Instituto Dr. José Frota.

ABSTRACT

The purpose of this study is to investigate the institutional crisis at the Dr. José Frota Institute, which received widespread attention in 2024 in the city of Fortaleza, using the budget to determine whether the administration at the time upheld the right to good governance. To this end, it seeks to understand the meaning of governance and the implications of the existence of a fundamental right to good administration, defining responsiveness as a methodological criterion for this prerogative, as well as delineating certain concepts of financial and budgetary law. It also analyzes the political context of municipal administration from 2021 to 2024, addressing general notions of the right to health, as well as the organization and financing of the IJF. Finally, the study provides an overview of budget forecasts and executions for the 2021–2024 period, detailing the agency's revenues and expenditures, applying the methodology, and describing post-crisis management in 2024. The study utilized bibliographic research, documentary analysis, and qualitative research to achieve the intended results. In conclusion, it was observed that management did not comply with the principle of good administration according to the criterion of responsiveness, given the lack of effectiveness and efficiency in management before, during, and after the crisis, but the IJF also faces funding issues and will need to renegotiate its funding in the future.

Keywords: Right to Health. Fundamental Right to Good Administration. Public Management. Public Budget. Dr. José Frota Institute.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Despesas com bens e serviços de saúde em relação ao PIB.....	36
Figura 02 – Variação em volume do consumo final de bens e serviços de saúde	37

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Almoxarifado da Saúde e da Educação.....	31
Tabela 02 - Demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas..	49
Tabela 03 - Demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas..	49
Tabela 04 - Demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas..	50
Tabela 05 - Demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas..	51

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Fontes das Execuções Orçamentárias do ano de 2021.....	45
Gráfico 02 - Fontes das Execuções Orçamentárias do ano de 2022.....	45
Gráfico 03 - Fontes das Execuções Orçamentárias do ano de 2023.....	46
Gráfico 04 - Fontes das Execuções Orçamentárias do ano de 2024.....	46

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

AMF	Assistência Municipal de Fortaleza
BM	Banco Mundial
CESCR	Comitê da ONU sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CF	Constituição Federal
CGM	Controladoria Geral do Município (de Fortaleza)
CMFor	Câmara Municipal de Fortaleza
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
EC	Emenda Constitucional
HPS	Hospital de Pronto Socorro
IJF	Instituto Dr. José Frota
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAC	Média e Alta Complexidade
MP	Ministério Público
MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas

PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
SMS	Secretaria Municipal de Saúde de Fortaleza
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado (do Ceará, TCE/CE)
TCU	Tribunal de Contas da União
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
UTI	Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	4
2 O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO.....	10
2.1 Noções gerais sobre governança.....	11
2.1.1. A Administração Pública e o direito à boa administração como direito fundamental.....	13
2.1.2. Critério metodológico.....	16
2.2. Noções gerais de Direito Financeiro-Orçamentário.....	18
3 O INSTITUTO DR. JOSÉ FROTA (IJF) NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) E O CONTEXTO DA CRISE.....	22
3.1. Crise no contexto político: potenciais influências na administração do IJF.....	221
3.2. Noções gerais sobre direito à saúde e política de financiamento.....	33
3.3. A organização e o financiamento do Instituto Dr. José Frota.....	40
4 ANÁLISE DA CRISE DO IJF SOB A ÓTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO E DA CAPACIDADE DE RESPOSTA.....	43
4.1. Panorama das previsões e execuções orçamentárias do período de 2021 a 2024.....	43
4.2. A Gestão de 2021 a 2024 sob a perspectiva do critério capacidade de resposta e do orçamento público.....	51
4.3 IJF depois da gestão 2021 a 2024.....	53
5 CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS.....	58

1 INTRODUÇÃO

O Instituto Dr. José Frota é uma unidade de saúde histórica, com quase 100 anos desde a data da sua criação. Trata-se de um patrimônio inestimável no município, atendendo casos de média a alta complexidade, sendo referência no Ceará e no Nordeste por lidar com cirurgias com alto grau de especialidade (Lima, 2023).

A unidade integra o Sistema Único de Saúde do Município de Fortaleza, sendo uma autarquia de direito público interno vinculada à Secretaria da Saúde de Fortaleza (SMS) (Fortaleza, 2014).

Como será tratado posteriormente, a política pública de saúde no Brasil, desde a sua formação no SUS, sempre enfrentou diversas barreiras relativas ao financiamento, além de tentativas de desmonte. Por exemplo, o Teto de Gastos ou “Novo Regime Fiscal” aprovado em 2016 tentou congelar os investimentos de saúde durante 20 anos, mas a superveniência da Pandemia de COVID-19 flexibilizou essa medida (Brasil, 2023).

Estudiosos discutem sobre como o sistema de financiamento da saúde pública brasileira fora uma política projetada para ser lacônica, sem garantir muitos recursos públicos, favorecendo a iniciativa privada, pois, desde o início, fora incluída no sistema protetivo da seguridade social, de forma a disputar recursos com a previdência e a assistência social, duas áreas de alta demanda da sociedade (Kallmann, 2022).

O IJF se insere nesse contexto, pois é financiado pelo ente municipal com alguns repasses do Estado e da União, enfrentando problemas históricos de financiamento e “crises” nas gestões, derivadas do próprio modelo de organização de saúde do Brasil.

Todavia, uma crise chamou à particular atenção deste trabalho, no ano de 2024, após eleições do Município de Fortaleza, os meios midiáticos começaram a repercutir de forma catastrófica: o IJF estava em severa crise, acompanhantes estavam dormindo em papelões, insumos básicos estavam em falta e haviam relatos

de profissionais saindo do hospital para comprar dipirona para os pacientes (Vieira, 2024).

Inúmeros protestos estavam sendo noticiados, tanto acompanhantes quanto profissionais da saúde se juntavam em protestos contra a falta de condições dignas para o pleno funcionamento do Instituto Dr. José Frota. Todos os meios midiáticos noticiaram um “colapso” do sistema, enquanto dirigiam severas críticas à gestão da Prefeitura de Fortaleza liderada pelo ex-prefeito José Sarto (PDT).

Sarto (PDT) iniciou a sua gestão no meio de uma severa crise sanitária global, a pandemia COVID-19, já liderando debaixo de um verdadeiro colapso do sistema de saúde brasileiro, em conjunto com todas as consequências sociais, econômicas, financeiras e políticas que o *lockdown* e outras medidas causaram.

Entretanto, apesar do fim do período pandêmico, sem resultados mais catastróficos do que esperado, isso não o isentou de críticas pela sua administração. Observa-se que o gestor fora muito reprovado, principalmente, pela sociedade geral diante da implantação da Taxa do Lixo, o que enfraqueceu a sua popularidade e em conjunto com os inúmeros conflitos políticos com o partido PT (Partido dos Trabalhadores), em especial, o Governador do Estado, Elmano de Freitas, levou a sua derrota nas eleições municipais, apesar da força da sua sigla partidária e o apoio do ex-prefeito Roberto Cláudio (PDT), em detrimento da eleição de Evandro Leitão (PT) (Cavalcante, 2024).

Nesse cenário, os meios midiáticos passaram a noticiar um embate de discursos em relação ao que estava acontecendo com o Instituto Dr. José Frota. Enquanto o prefeito eleito, Evandro Leitão, e o governador do Estado, Elmano de Freitas, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), alegavam que o ex-prefeito foi um péssimo gestor. O ex-prefeito José Sarto afirmava que sua gestão estava fazendo todo o possível para o enfrentamento do colapso, afirmando que o IJF enfrenta um déficit histórico, necessitando ser federalizado ou repactuado as despesas entre os entes federativos da União e do Estado.

Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo período na Administração Pública, o Estado passou a ter um papel fundamental no

desenvolvimento social da sociedade, não mais como um sujeito passivo, este passa a ter deveres de garantir o mínimo existencial à sociedade, inclusive no dever ativo de garantir todos os meios necessários para o pleno gozo do direito à saúde (Brasil, 1988).

Isso movimenta uma série de discussões na academia sobre a ideia de governança estatal, em particular, passa a ser debatido sobre a existência de um direito fundamental à boa administração e responsabilidade do Estado em gerenciar despesas e recursos (Freitas, 2015a).

Com base nesse contexto, o presente trabalho formulou o seguinte questionamento: considerando o direito fundamental à boa administração e a análise orçamentária do município de Fortaleza entre 2021 e 2024, quais os motivos causadores da crise do IJF no ano de 2024?

Como objetivo geral, buscamos investigar a crise institucional amplamente divulgada em 2024 no Instituto Dr. José Frota, utilizando o orçamento e o direito fundamental à boa administração como norteadores dessa pesquisa.

Como objetivo específico, o estudo pretende: a) analisar a aplicação do direito fundamental à boa administração; b) identificar a crise do IJF e seu modelo de financiamento; c) observar se a gestão municipal de Fortaleza observou o direito fundamental à boa administração.

Para o desenvolvimento desses objetivos, essa pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, com o uso da pesquisa bibliográfica e da análise documental. No que tange à metodologia, o trabalho foi dividido em dois momentos: 1) analisou-se o direito fundamental à boa administração, sendo observado que existem diversos critérios para definir o que significa uma boa governança, mas por questões práticas foi definido o critério “capacidade de resposta” como o método de análise deste trabalho; 2) foi realizado o levantamento do orçamento e das execuções orçamentárias atinentes ao IJF, com o uso da Lei Orçamentária Anual e do Balanço Anual da Prefeitura do período de 2021 a 2024.

A relevância deste trabalho está na própria importância do IJF para Fortaleza e para o Ceará, como um hospital de média e alta complexidade, atende

pacientes do interior do estado e de outras regiões do Nordeste, sendo referência na atuação de tratamento de queimaduras, transplantes e tratamentos, diante do seu alto grau de especialização e qualidade, mesmo com os inúmeros impasses enfrentados diariamente.

O manejo da gestão do Poder Público como integrante do SUS municipal interfere diretamente na prestação de seus serviços, este trabalho tem como objetivo reafirmar a Administração Pública como instrumento de efetivação de políticas públicas.

Longe da discricionariedade vaga e com valores neoliberais, é possível propagarmos a ideia de que o Poder Executivo tem um dever constitucional e fundamental de promover um bom gerenciamento de políticas de saúde e que, por meio de critérios bem definidos, é possível delimitarmos a atuação da função administrativa.

Por fim, o presente estudo está organizado em 03 capítulos, além da introdução e conclusão: 1) O direito fundamental à boa administração; 2) O Instituto Dr. José Frota (IJF) no Sistema Único de Saúde (SUS) e o contexto da crise; 3) A análise da crise do IJF sob a ótica do orçamento público e da capacidade de resposta.

O primeiro capítulo traz duas seções secundárias. A primeira busca definir o que é direito fundamental à boa administração, para isso, traz um noções sobre governança, discutindo a origem desse conceito e como passou a ganhar força dentro da Administração Pública. Detalha as particularidades da governança pública para a privada, correlacionando que o primeiro conceito trata diretamente sobre a relação desigual de poderes entre o Estado e o particular e sobre como essa dinâmica revela a importância dos mecanismos de controle interno e externo para que um governo seja alinhado aos interesses públicos.

Além disso, bem como aborda brevemente sobre o papel do Tribunal de Contas para a fiscalização e controle da Administração Pública e delimita o que é uma boa governança pública.

Dentro do tópico 2.1, há duas seções terciárias. A primeira aborda como o conceito de “boa governança” passou a ser analisado sob a perspectiva do Direito Administrativo, ressaltando a importância do processo da constitucionalização na mudança de valores e princípios do nosso Estado. A redemocratização trouxe um enfoque nos direitos sociais e vinculou todos os atos do gestor público aos mandamentos constitucionais, a seção entendeu que não é mais possível a Administração Pública está vinculada a uma discricionariedade ilimitada, devendo ser definidos critérios qualitativos de análise de custo e da efetividade da decisão. A partir disso, discutiu-se sobre a existência implícita de um direito à boa administração que vincula, interna e externamente, o agente público às prioridades da Constituição, sendo um conceito multifacetado que pode ser analisado enquanto um valor administrativo, uma garantia fundamental e um direito subjetivo, mas que, para fins deste trabalho, utilizaremos o direito à boa administração como um direito fundamental.

Na segunda seção terciária explicamos a metodologia adotada por este trabalho que adotou o princípio “capacidade de resposta” derivado do manual “10 passos para a boa governança” como critério para definir se houve o cumprimento do direito à boa administração na crise ocorrida no Instituto Dr. José Frota em 2024.

Referente ao tópico 2.2, foi definido o que é o orçamento público, quais são os instrumentos de planejamento público no Brasil e noções gerais sobre PPA, LDO e LOA, leis orçamentárias essenciais para a gestão do Chefe do Poder Executivo.

O capítulo 02 se organiza para: a) entender o panorama político da época, definindo como as disputas eleitorais e partidárias podem ter influenciado o gerenciamento do instituto; b) delimitar noções gerais sobre direito à saúde e a sua constitucionalização, contextualizando como ocorre a política de financiamento no Brasil, principalmente, após o início das operações do Sistema Único de Saúde e da aplicação do Novo Regime Fiscal; c) entender a própria organização e o modelo do Instituto Dr. José Frota, o qual integra o Sistema Único de Saúde (SUS) à nível municipal.

Por fim, o último capítulo realiza: a) o panorama geral das previsões e execuções orçamentárias do período de 2021 a 2024, trazendo o impacto do IJF no orçamento total de Fortaleza, detalhamento sobre fontes de custeio do órgão durante esse período e o Balanço Geral Contábil realizado pela Prefeitura de Fortaleza sobre os demonstrativos das receitas e despesas do IJF; b) a aplicação da metodologia anteriormente explicada, analisando a gestão municipal do período de 2021 a 2024 sob a perspectiva do critério “capacidade de resposta” e do panorama orçamentário apresentado; c) o detalhamento do cenário após fim da gestão do ex-prefeito José Sarto, com breves comentários sobre a análise da situação do IJF pelo atual prefeito Evandro Leitão e sobre os repasses posteriores que foram realizados apenas com o fim do mandato da antiga gestão, também detalhando como o IJF está sendo noticiado nos meios de comunicação.

Esse Trabalho concluiu que, de fato, a gestão do ex-prefeito José Sarto não cumpriu com o direito fundamental à boa administração, segundo o critério capacidade de resposta. Todavia, entendeu que a “crise” não foi ocasionada exclusivamente por esse fator, entendendo que o colapso também deriva de um déficit histórico do IJF e que o orçamento municipal é insuficiente para custear uma unidade de saúde do porte do IJF, sem comprometer com outras pastas.

Dessa forma, propôs aos futuros pesquisadores ou gestores o aprofundamento sobre a repactuação do financiamento do IJF entre os entes federativos; a investigação de mecanismos mais refinados de controle e governança; e o mapeamento de indicadores de alerta nos casos de déficits operacionais, com a participação da sociedade nos mecanismos de controle.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO

Os fundamentos da nossa Constituição, previstos no art. 1º – soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, etc. – apesar de abstratos, concretizam-se por meio do exercício da atividade financeira do Estado (Abraham, 2025). A manutenção do Estado está ligada diretamente às finanças públicas; nas lições de Tathiane Piscitelli (2025, p.17), o Estado “desempenha visando à obtenção de recursos para seu sustento e a respectiva realização de gastos para a execução de necessidades públicas”.

O exercício da soberania do Estado está diretamente ligado à autonomia de arrecadar seus próprios recursos e custear seu funcionamento, ao mesmo tempo que satisfaz o interesse público. Por essa razão, a atividade financeira estatal não é ilimitada, pelo contrário, trata-se de um conjunto complexo de ações que são regradas por normas constitucionais e dispositivos de controle (Piscitelli, 2025).

Todas as políticas de Estados dependem da obtenção de receita e da realização de gastos públicos, o que exige um planejamento estruturado e racional para atingir o cumprimento dos interesses sociais estabelecidos na nossa Constituição. Nesse sentido, o Direito Financeiro surge como uma disciplina que visa estudar a atividade financeira do Estado, de forma a estabelecer regras que limitem a mera discricionariedade do gestor (Piscitelli, 2025).

Conclui-se que a atividade financeira estatal é o verdadeiro instrumento da gestão pública, sendo meio para concretizar as políticas públicas de Estado e estruturar todo o serviço público para a concretização do interesse público. Um Estado com excelência técnica nas suas legislações não é suficiente e soberano, se é incapaz de gerir os recursos e despesas públicas de forma a concretizar os interesses previstos nas suas próprias leis.

A análise da gestão de governos não deve ser olhada puramente da perspectiva subjetiva e ideológica, devendo existir critérios bem estabelecidos para se concluir se a administração de determinado período cumpriu com o interesse público. A constitucionalização do Direito Administrativo nos leva a crer na existência de um direito a boa administração, prerrogativa implícita no nosso ordenamento jurídico, mas que vincula diretamente ao gestor público a uma série de obrigações

prestacionais de proteção e defesa do interesse público (Freitas, 2015a).

Todavia, antes de aprofundarmos sobre as nuances da existência de um direito fundamental à boa administração, precisaremos definir a origem e a definição de governança. O próximo tópico dedica noções gerais sobre o tema relacionado com a Administração Pública.

2.1 Noções gerais sobre governança

O conceito de governança surge, inicialmente, no âmbito privado, sendo considerado como o poder exercido na administração das instituições privadas relativo aos recursos econômicos e sociais, em busca do desenvolvimento da corporação, orientando as organizações às boas práticas por meio de princípios norteadores, como transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa (Teixeira; Gomes; 2019).

Essa ideia passa a ganhar força dentro da Administração Pública nas discussões sobre o papel do Estado no desenvolvimento social do Brasil principalmente após a crise econômica-fiscal dos anos 80 e crise mundial do ano de 2008, em que se instaurou uma crise de confiança no papel do Estado como provedor de serviços (Salto; Almeida, 2016; Bevir, 2011 *apud* Teixeira; Gomes; 2019).

Ocorre que a governança pública possui uma dinâmica distinta da que ocorre no âmbito privado, enquanto que a segunda ocorre como um fim em si mesmo, a Administração Pública tem a finalidade institucional de promover o bem comum (Del Vecchio, 1979 *apud* Teixeira; Gomes; 2019) ao mesmo tempo que está em uma relação assimétrica de informações sobre os cidadãos (Teixeira; Gomes; 2019).

Isso significa que o Estado está em posição hierárquica superior aos seus tutelados, pois a ele cabe organizar a sociedade, instituir leis e disciplinar os infratores, ao passo que a população em geral está em situação de vulnerabilidade, se comparado com o poder estatal. A forma como a Administração Pública está sendo gerenciada é determinante para definir o desenvolvimento de uma nação.

Segundo Kofi Annan, ex-secretário da Organização das Nações Unidas (ONU), “a boa governança é talvez o fator mais importante na erradicação da pobreza e na promoção do desenvolvimento (Graham; Amos; Plumptre, 2003, p.1, *traduzida*)”. Assim, Matias-Pereira (2010) entende que a governança pública é mais sobre a aquisição e distribuição de poder na sociedade do que a forma como os órgãos e as entidades públicas são administrados.

Na tentativa de reverter esse desequilíbrio de poderes entre Estado e Povo, Bovaird (2005 *apud* Teixeira; Gomes, 2019) reafirma que a governança pública deve ser orientada para o desenvolvimento de avaliação dos resultados e da aderência a critérios ou normas acordadas. O debate principal será se o desempenho e os resultados do Estado como prestador de bens e serviços públicos estão sendo alcançados pelas gestões para a garantia do interesse da sociedade.

Essa dinâmica revela a importância dos mecanismos de controle interno e externo para a boa governança pública. O primeiro se refere a auditoria, fiscalização e avaliação de gestão que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, segundo critérios estabelecidos na lei. Enquanto o controle externo é exercido pelo Legislativo, órgão político, e pelos Tribunais de Contas e Conselhos de Contas, órgãos de natureza técnica e auxiliares do Legislativo (Santos, 1998).

A Constituição Federal (1988) prevê o Tribunal de Contas como um refinado mecanismo de controle externo que fiscaliza todas as atividades financeiras, patrimoniais, orçamentárias, contábeis e operacionais do Estado. Como órgão autônomo, cabe a ele perceber os excessos e desvios do gestor público para a posterior responsabilização (Santos, 1997).

Cabe destacar que o Congresso Nacional promulgou a PEC nº 02/2017 que resultou na Emenda Constitucional nº 139, de 05 de maio de 2026, a qual reconhece os tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública, alcançando o mesmo *status* constitucional do Ministério Público e da Defensoria Pública (Brasil, 2026).

O Tribunal de Contas da União, a partir da ótica do Banco Mundial (BM), estabelece que a governança pública para ser satisfatória deve obediência aos princípios da legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability* (Brasil, 2021).

Portanto, a governança pública é um conceito amplo, podendo ser considerado mais como um processo em que verifica as competências de um instituição a partir: a) do cumprimento de determinadas capacidades e qualidades institucionais, b) da colaboração entre agentes públicos e privados na execução de serviços, políticas e bens públicos e c) da melhoria do desempenho do Estado na visão coletiva (Martins; Marini, 2014).

Para Martins e Marini (2014, p. 44), a "governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável".

Fora da discussão administrativa, o conceito de governança pública passou a ganhar bastante destaque no âmbito do Direito Administrativo, discutindo sobre a responsabilidade do Estado brasileiro sobre a garantia de políticas públicas e sobre a existência de um direito à boa administração após os acontecimentos históricos no nosso país.

2.1.1. A Administração Pública e o direito à boa administração como direito fundamental

A promulgação da Constituição Federal de 1988 reafirma seu compromisso como norma basilar de atuação de todas as esferas do poder público. O contexto pós-ditadura militar favoreceu o amadurecimento de uma constituição mais preocupada com a redemocratização do país, com a prevalência de Direitos Sociais como o conjunto máximo de valores jurídicos e morais da sociedade (Bitencourt; Lolli; Coelho, 2022).

O constituinte decidiu que a República Federativa do Brasil tem como fundamento a dignidade da pessoa humana, buscando como objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e a

promoção do bem de todos, sem distinção de origem, raça, orientação sexual, gênero e idade (Brasil, 1988).

Esses valores se vincularam ao Poder Público, alterando substancialmente a Administração que se tornou o responsável direto na concretização dos direitos fundamentais – saúde, educação, cultura, salário mínimo. A partir desse momento, a função administrativa passa a ter uma série de obrigações de cunho prestacional, inspirada no modelo do *welfare state*, em um compromisso democrático e solidário (Valle, 2010).

A constitucionalização do Direito Administrativo rompeu com os atos exclusivamente soberanos e/ou políticos, fruto do período de redemocratização. O Estado Constitucional influenciou diretamente nas escolhas públicas realizadas arbitrariamente, agora, todos os atos do gestor público visam a concretização dos mandamentos constitucionais, estando vinculados racionalmente a critérios qualitativos de análise de custo e da efetividade da decisão (Freitas, 2015a).

Perceber as políticas públicas como meros programas governamentais se mostra como uma análise deficitária da realidade, pois limita a atuação da Administração Pública a um plano de governo, influenciado pelo contexto político da época. As políticas públicas devem ser pautadas como autênticos programas do Estado Constitucional implementadas por vários atores políticos que visam concretizar as prioridades constitucionais cogentes (Freitas, 2015a).

A partir do momento em que definimos claramente sobre o que seria uma boa governança, abandona-se o espaço fluído das vontades dos particulares e baseia-se numa racionalidade fundamentada na realidade social, cultural e econômica de um povo (Freitas, 2015a).

A execução de qualquer política pública necessita de uma colaboração entre todos os órgãos da Administração, atuando sempre em busca do mesmo fim – o interesse público – para a sua operação. Nesse cenário, a figura individual do gestor público é essencial, visto que as suas escolhas impactam diretamente no desenvolvimento da máquina pública (Freitas, 2015a).

Sabe-se que o Direito Administrativo tem como norma basilar a discricionariedade dos seus funcionários na tomada de decisões, contudo, o aprofundamento sobre o tema nos leva a acreditar que não se trata de vontade absoluta. As boas deliberações administrativas ensejam um sopesamento inteligente e prévio dos impactos da política, analisando os custos diretos e indiretos para a sociedade, o Estado e os seus órgãos (Freitas, 2015a).

A discricionariedade não pode ser considerada como a irrestrita liberdade para decidir sobre o modo como determinado ato administrativo deve ser praticado, mas como a competência de avaliar e eleger as melhores consequências diretas e indiretas de determinados programas que já foram estabelecidos, com observância às prioridades constitucionais, de forma que os recursos disponíveis sejam usados de forma pertinente e eficaz (Freitas, 2015b).

Essa série de obrigações instituídas pelo nosso ordenamento jurídico leva à existência implícita de um direito à boa administração que vincula, interna e externamente, o agente público para as prioridades da Constituição. Trata-se de um conceito multifacetado que, resumidamente, pode ser observado por teóricos como: a) um valor administrativo; b) uma garantia fundamental; c) um direito subjetivo. Para fins deste trabalho, adotaremos o viés do direito à boa administração como garantia fundamental.

Segundo Humberto Ávila (2019 *apud* Pessoa; Cavalcante), para determinado direito ser considerado como fundamental, é necessário que 05 (cinco) funções sejam preenchidas: 1) deve funcionar como um mecanismo de defesa contra a atuação abusiva estatal, impedindo que o detentor do poder interfira injustificadamente em razão do seu âmbito de proteção; 2) deve servir como ferramenta para exigir do Estado prestações de fazer de natureza positiva e negativa; 3) deve permitir a participação popular na própria formação do Direito que irá regular sua conduta; 4) deve ter função garantidora, assegurando uma proteção institucional para que outros direitos sejam cumpridos; 5) deve funcionar a partir de uma ordem objetiva de valores no momento da interpretação.

Segundo Ismail Filho (2018), o direito à boa administração vincula o particular à administração, sendo sua relação tutelada pelos princípios básicos da

administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, igualdade, razoabilidade, etc.). Ao gestor público é atribuído um dever de garantir o cumprimento das tarefas fundamentais do Estado e os direitos referentes à participação dos cidadãos na Administração (devido processo legal, duração razoável do processo, direito à audiência, etc). Conclui-se que, para os critérios de Humberto Hávila, o direito à boa administração pode ser considerado como direito fundamental de todo cidadão.

Portanto, o direito à boa administração é um conjunto complexo de direitos, regras e princípios, sendo o somatório dos direitos subjetivos públicos (Freitas, 2015b) que, para os fins deste trabalho, está dentro do rol de direitos fundamentais da nossa Constituição.

Visto esse aspecto geral, para usarmos o direito fundamental à boa administração como ferramenta de análise, dentre os inúmeros princípios que o regem, utilizaremos apenas o recorte “Capacidade de Resposta” como critério metodológico. O tópico a seguir será destinado para definir a metodologia utilizada.

2.1.2. Critério metodológico

Como abordado, para definirmos se houve o cumprimento do direito fundamental à boa administração na crise ocorrida no Instituto Dr. José Frota em 2024, utilizaremos o critério da capacidade de resposta em conjunto com a análise orçamentária realizada no capítulo 03.

Esse critério foi definido a partir do manual “10 passos para a boa governança” de autoria do Tribunal de Contas da União em que definiu como princípios da governança pública governamental a capacidade de resposta, a integridade, a transparência, a equidade e participação, a *accountability*, a confiabilidade e a melhoria regulatória (Brasil, 2021).

A capacidade de resposta se refere à habilidade do gestor público de atuar de forma eficiente e eficaz, significa satisfazer plenamente as expectativas do coletivo em relação aos serviços públicos. Equilibrar interesses, priorizar atendimentos das necessidades sociais e aumentar a confiança das partes derivam desse conceito. O princípio da participação está diretamente relacionado com a

capacidade de resposta, visto que as demandas sociais só serão atendidas por meio da colaboração mútua entre entes estatais, não estatais e sociedade civil (ONU, 2015 *apud* Brasil, 2020).

A integridade diz respeito à coerência dos atos administrativos e do comportamento do agente público, com o conjunto de valores, princípios e normas éticas comuns para priorizar o interesse público em detrimento do interesse privado (OCDE, 2017 *apud* Brasil, 2020).

A transparência se caracteriza pelo direito dado à sociedade de obter informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público, inclusive, sob forma de dados abertos. A governança transparente deve garantir o acesso às informações de forma clara, objetiva e sem barreiras, em uma linguagem cidadã, pois visa equilibrar a relação desigual entre Estado e cidadão, garantindo a possibilidade de controle pela sociedade civil (Brasil, 2020).

Equidade e participação obriga à Administração Pública a promover o tratamento justo a todas as partes interessadas, garantindo a participação efetiva dos cidadãos no processo de tomada de decisão e na formulação de políticas públicas, bem como considera seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas (Brasil, 2020).

A *accountability* ou prestação de contas e responsabilidade é um princípio que atribui aos órgãos públicos a responsabilidade de ordem fiscal, gerencial e programática, em que os agentes públicos devem prestar as contas de forma espontânea, clara e tempestiva, assumindo as consequências de quaisquer omissões ou ações (Brasil, 2020).

Segundo a OCDE (2017, p. 24 *In* Brasil, 2018f, p. 44-45), a confiabilidade se refere “a capacidade das instituições em minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político”. Por fim, a melhoria regulatória é um princípio que garante o desenvolvimento e a avaliação de políticas e atos normativos, em um processo contínuo e transparente orientado pelo interesse público (European Commission, 2016 *apud* Brasil, 2018f, p. 44-45).

Como mencionado, o presente trabalho optou por escolher o princípio “capacidade de resposta” como método de análise do caso do IJF, pois os outros critérios enfrentam barreiras no acesso à informação, seja por limitação ao público ou pelo fato de que os órgãos de controle estão apurando os fatos ocorridos em 2024 no Instituto Dr. José Frota. Pretende-se perceber se a gestão do período de 2021 a 2024 atingiu uma satisfatória capacidade de resposta, ao lidar com os inúmeros problemas noticiados no ano de 2024, utilizando o orçamento como auxílio para responder esse questionamento.

2.2 Noções gerais de Direito Financeiro-Orçamentário

O Orçamento Público tem natureza complexa, sendo um instituto com efeitos políticos, fiscais, jurídicos e econômicos. De forma simplista, para o Direito, o orçamento pode ser entendido como um dos pilares da atividade financeira do estado, sendo um conjunto de leis que determinam as despesas e receitas de um Estado para o planejamento e realização de suas atividades no curto, médio e longo prazo (Abraham, 2026).

Trata-se de visão retrógrada do orçamento, pois limita esse instrumento a um mero controle político, sujeito à vontade dos parlamentares e dos gestores. Influenciado pelo liberalismo econômico do século XIX, essa visão tradicional entende apenas que o orçamento é como um inventário dos recursos que o Estado possui para atender suas necessidades, com aval da legislação (Giacomoni, 2023).

O Estado Social abandona essa falsa neutralidade, entendendo que o mero controle político é insuficiente para corrigir as distorções no sistema econômico. O orçamento moderno nasce como um instrumento de administração, sendo algo mais complexo do que a mera previsão de receitas ou estimativas de despesas, pois exerce função como relatório, estimativa e proposta (Giacomoni, 2023).

Assim, o orçamento é o documento que representa a máxima do controle preventivo, vez que vincula todos os atos da Administração Pública, ao autorizar a arrecadação e os gastos dentro de limites fixados em lei, mas também é caracterizado como instrumento de planejamento dos planos e programas de trabalho, em busca da continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos

serviços prestados à sociedade (Lima, 2022).

O sistema de planejamento público no Brasil perpassa pelo ciclo orçamentário que se constitui pelas seguintes etapas: (i) planejamento e elaboração da proposta orçamentária como projeto de lei, isto é, o PPA, a LDO e a LOA; (ii) apreciação legislativa após encaminhamento pelo órgão de planejamento realizada pelo Congresso Nacional, Assembleias Legislativas dos Estados e Câmaras Municipais; (iii) execução que se estenderá durante todo o exercício financeiro e (iv) controle e avaliação por meio de mecanismos de controle interno e externo, como os Tribunais de Contas e a auditoria interna (Lima, 2022).

Dado esse contexto geral, o sistema de planejamento e orçamento brasileiros engloba três instrumentos essenciais estabelecidos por leis de iniciativa do Chefe do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Brasil, 1988).

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

Como o presente projeto aborda apenas a LOA da cidade de Fortaleza, cabe apenas citar que o PPA se trata de projeto de gestão de médio prazo que contempla um período de quatro anos e estabelece as diretrizes, objetivos e metas do ente federado, enquanto a LDO define, a cada ano, as metas e as prioridades para serem utilizadas pela LOA (Giamgiabi, 2015; Brasil, 1988):

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) se trata de documento que apresenta as estimativas das receitas e das despesas que o Ente federado busca realizar no exercício financeiro posterior, Lima (2022) considera que se trata do orçamento

propriamente dito, diante da própria designação do constituinte.

A elaboração do projeto da LOA deve estar em consonância com o PPA e a LDO, sob pena de inconstitucionalidade e rejeição do projeto de lei orçamentário, por violação expressa ao artigo 165, §4º, da Constituição:

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Dentro do esboço legal se constitui três orçamentos: a) fiscal – relativo às despesas e receitas dos órgãos da Administração Pública; b) de investimento – respectivo as empresas em que o poder público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; c) da seguridade social – abrange as entidades e os órgãos vinculados à saúde, previdência social e assistência social (Brasil, 1988):

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Como instrumento de gestão e planejamento, é indispensável neste trabalho utilizar o orçamento público como um dos critérios de boa administração, vez que consolida as bases para o funcionamento da Administração Pública. Entretanto, a crise não poderá ser analisada apenas na perspectiva orçamentária, pois a análise de dados poderá ser enviesada, sem um contexto político, social e econômico por trás.

O próximo tópico busca entender as origens da crise no IJF noticiada no ano de 2024, delimitar a forma de financiamento do instituto, debruçar sobre o direito à saúde e, por fim, trazer dados orçamentários do período de 2021 a 2024.

3 O INSTITUTO DR. JOSÉ FROTA (IJF) NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) E O CONTEXTO DA CRISE

Em 2024, os meios de notícias, após as eleições municipais, intensificaram as notícias de uma crise institucional generalizada na área da saúde da cidade de Fortaleza. O Instituto Dr. José Frota foi uma das unidades de saúde mais afetadas, sofrendo com a falta de insumos, infraestrutura precária e até a ocorrência de crimes de grave violência. Inúmeras manifestações foram registradas em frente ao IJF: enfermeiros, médicos e acompanhantes de pacientes se uniram em prol de requerer melhores condições na unidade de saúde.

Em resposta a isso, o então gestor do executivo municipal, José Sarto (PDT) acusava o governo do Estado (Elmano, PT) de não ter realizado os repasses necessários para o custeio do Instituto, enquanto isso, o novo prefeito eleito, Evandro Leitão, acusava-o de má gestão e potencial cometimento de crime de responsabilidade. Enquanto isso, pacientes, funcionários e acompanhantes sofriam as consequências de uma crise generalizada no instituto.

O presente capítulo tem como objetivo investigar os motivos causadores dessa instabilidade. Entretanto, para isso, precisamos entender o contexto político da época e como, potencialmente, influenciou a administração do IJF.

3.1 Crise no contexto político: potenciais influências na administração do IJF

Com a eleição do candidato do PDT em 2020, no ano de 2021, iniciou-se a gestão do ex-prefeito José Sarto na cidade de Fortaleza, exercendo o mandato até o ano de 2024, em continuidade das gestões anteriores do ex-prefeito Roberto Cláudio (2013-2016, 2017-2020). Como anteriormente mencionado, o mandato iniciou durante a pandemia da Covid-19, influenciando as políticas de saúde, destacando-se com futuros conflitos políticos dentro do próprio partido (Cavalcante, 2024).

No ano de 2022, durante as eleições estaduais do Ceará, com o fim do mandato da governadora Izolda Cela (PDT), o ex-prefeito Roberto Cláudio foi escolhido para disputar o governo do Estado. Isso provocou uma séria rachadura entre a aliança do PT e do PDT, visto que se esperava o nome de Izolda como

candidata do PDT, sendo o nome que poderia manter a cooperação entre os partidos. A partir disso, o PT lançou a candidatura de Elmano de Freitas, atual governador do Ceará. Camilo Santana (PT), na época candidato ao Senado, ressaltou a injustiça do acontecimento e declarou apoio expresso ao candidato do seu partido, Elmano de Freitas (Barros, 2022).

A quebra na aliança histórica entre os dois partidos enfraqueceu, significativamente, o PDT, principalmente com a eleição de Elmano de Freitas como governador de Estado e Camilo Santana como senador que, após um período, foi indicado e empossado como Ministro da Educação no mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) (Oliva, 2022).

Com a posse de Elmano de Freitas como governador, frequentemente, as mídias noticiavam conflitos entre o gestor e o ex-prefeito José Sarto. Obras paralisadas, aumento da passagem, falta de repasse entre Estado e Município e a Taxa do Lixo foram alguns momentos emblemáticos que evidenciaram a disputa entre os gestores que não poupavam críticas entre si em entrevistas e mídias digitais (Vieira, 2023).

Destacam-se as severas acusações do governador do Estado realizadas no ano de 2023, o qual reclamou pela superlotação nos hospitais estaduais, culpando o ex-prefeito de Fortaleza, pois o aumento da demanda foi resultado da decisão da prefeitura de Fortaleza em fechar os serviços de saúde, destacando a superlotação no Instituto Doutor José Frota (IJF). Questionado, o ex-gestor Sarto afirmou que Fortaleza “carregava a saúde do Ceará nas costas”, bem como era responsabilidade do chefe do Executivo estadual fazer funcionar os hospitais regionais que estavam inativos (Vieira, 2023).

Próximo ao fim do mandato do ex-prefeito José Sarto, as crises aumentaram drasticamente. Camilo Santana, nos últimos anos, transformou-se em um dos principais cabos eleitorais e articuladores do PT no Ceará, possuindo um peso no seu apoio. Nas eleições municipais de 2024, declarou o apoio em favor do candidato apoiado pelo Presidente Lula (PT), Evandro Leitão (PT) (Magalhães, 2024).

Diante da cisão do PDT e do PT, Roberto Cláudio declarou apoio à candidatura do ex-prefeito José Sarto, iniciando uma campanha intensiva em prol do ex-prefeito (Araújo; Firmo, 2024). Entretanto, o ex-gestor perdeu no primeiro turno, com resultado abaixo do esperado (11,75% dos votos válidos), sendo o primeiro prefeito de Fortaleza a não conseguir se reeleger desde que foi criado o mecanismo de reeleição, pondo fim a uma hegemonia de 12 (doze) anos do PDT à frente da prefeitura (Aguiar, 2024).

No segundo turno, a disputa se acirrou entre o candidato petista, Evandro Leitão, e o representante do PL, André Fernandes. Apesar de não ter declarado apoio expresso ao candidato do PL, secretários e apoiadores do governo do Sarto declararam voto a André Fernandes, aliando-se a uma frente contra o partido PT (Nunes, 2024). Contudo, no dia 27 de outubro de 2024, em uma eleição acirrada, Evandro Leitão venceu as eleições por uma diferença mínima (50,38%), simbolizando uma dupla derrota ao PDT (Petista..., 2024).

Após esse período de intenso conflito político, na reta final da gestão, José Sarto enfrentou um severo desafio: uma crise generalizada na saúde pública municipal, em que diversas unidades de saúde enfrentavam falta de medicamentos e de insumos básicos, bem como suspensão de cirurgias e até mesmo demora na distribuição de comida (Cavalcante, 2024).

O Instituto Dr. José Frota foi uma das unidades de saúde que mais ganhou repercussão midiática. O Ministério Público do Ceará (MPCE) ajuizou ação cível, visto que tomou conhecimento de que 279 dos 365 medicamentos estavam com estoque zerado, correspondendo a 74,40% do acervo da farmácia do IJF, solicitando que a Prefeitura de Fortaleza garantisse o abastecimento de medicamentos e insumos obrigatórios para o funcionamento do hospital (Vieira, 2024c).

Conforme o Sindicato dos Médicos do Ceará, o IJF também não estava realizando o pagamento devido dos seus profissionais. Na época, a entidade afirmou que três especialidades médicas (clínica geral, anestesiologia e ortopedia) estavam prevendo paralisações, com a supressão de cirurgias eletivas. O representante do

sindicato afirmou que as pessoas não estavam sendo adequadamente atendidas, diante da falta de medicamentos e insumos básicos (Vieira, 2024a):

'As pessoas não estão sendo adequadamente atendidas, as condições de saúde não estão sendo resolvidas e os desfechos são um tanto óbvios, que vai desde sequelas até o próprio óbito se você não tiver um antibiótico para tratar uma infecção', continua Leonardo (Vieira, 2024a).

Em resposta à crise generalizada, os funcionários do hospital realizaram uma paralisação parcial, denunciando a falta de alimentação para pacientes e acompanhantes e a falta de medicação para as pessoas atendidas. Conforme relatório do Conselho Municipal de Saúde, a unidade estava com déficit financeiro entre 8 e 10 milhões de reais por mês, cabendo destacar que as despesas anuais de manutenção do IJF giram em torno de R\$ 866 milhões derivadas das receitas municipais e transferências do Estado e da União (Rocha, 2024).

Desde o começo do ano de 2024, o colapso na unidade vinha sendo alertado durante as mesas de negociações com a prefeitura sob o comando do ex-prefeito José Sarto. Glenda Garces, representante dos servidores do IJF, afirma que as denúncias tinham começado há bastante tempo, mas sem resposta das autoridades responsáveis (Rocha, 2024):

'Tanto referente a financeiro, como referente a insumos, como referente a salários e outros benefícios que a gente vem custeando há bastante tempo. E a gente vem denunciando isso junto às mídias sociais, às mesas de negociação e sindicatos. E mesmo assim, parece que nós não somos ouvidos. Mesmo informando que o IJF ia colapsar, a gente não é ouvido', disse à TV Verdes Mares (Rocha, 2024).

Destaca-se que no dia 23 de abril de 2024, um funcionário do Instituto Dr. José Frota (IJF) foi assassinado a tiros por um ex-funcionário da unidade municipal, sendo decepado a sua cabeça dentro do hospital. Após isso, os servidores do IJF realizaram uma manifestação, denunciando a falta de segurança nas dependências da unidade (Bezerra; Gadelha; Rifane, 2024):

O cenário de insegurança no hospital também foi apontado pelo presidente do SindSaúde Ceará, Quintino Neto, que afirmou já ter protocolado denúncia no Ministério Público do Trabalho (MPT).

"O que se percebe é a falta de segurança. De fato não tem guarda municipal, não tem policiamento, só existe uma catraca onde as pessoas se apresentam e adentram. Basta apresentar um documento de identidade. Então, mais uma vez, não se sabe como essas pessoas externas adentraram, só se sabe a fatalidade que ocorreu, fruto da falta de segurança que nós já vimos denunciando", afirmou (Bezerra; Gadelha; Rifane, 2024).

O ex-prefeito José Sarto culpabilizou o Governo do Estado, denunciando uma suposta paralisia no combate às facções. Todavia, após o acontecido, o secretário da Segurança Pública da época afirmou que foi um “crime passional” motivado por ciúmes (Bezerra; Gadelha; Rifane, 2024).

A crise já era alertada desde o início de 2024 aos gestores, sendo noticiada junto às mídias sociais, às mesas de negociação e aos sindicatos, contudo, sem ganhar ampla repercussão. Observa-se que, mesmo o cometimento de um homicídio extremamente brutal dentro da unidade, não foi o suficiente para amplificar a instabilidade institucional, o que se supõe uma potencial influência das eleições municipais sobre essas denúncias, visto o cenário de polarização política e o acirramento dos interesses políticos, em conjunto com a banalização da precarização dos sistemas públicos de saúde.

Por meio da análise dos indicadores do Instituto Doutor José Frota no ano de 2024, a unidade de saúde teve uma redução significativa na quantidade de emergências atendidas, quase 15%, se comparadas com os dados de 2023 no mesmo período. Referente às internações hospitalares, tiveram queda de mais de 10% entre os dois anos, enquanto que as cirurgias realizadas no IJF sofreram uma redução de 9%. Segundo o prefeito Evandro Leitão, durante o processo de transição, afirmou que houve a redução de aproximadamente 50% do consumo de insumos de material hospitalar (Custódio, 2024):

'Se fizermos um comparativo de 2023 para 2024, daquilo que foi consumido de insumos, de material hospitalar, vamos ter, claramente, uma redução de aproximadamente 50%. (...) Por isso que os insumos básicos estão faltando', disse Evandro Leitão, citando informações colhidas durante o processo de transição de governo (Custódio, 2024).

O processo de transição entre as gestões PDT e PT foi marcado por constantes conflitos. Em dezembro de 2024, o ex-prefeito afirmou que a unidade de saúde necessitava de uma repactuação entre Governo Federal, Governo do Estado e Governo Municipal, afirmando em coletiva de imprensa (Vieira, 2024b):

Quem mantém o IJF de portas abertas sem participação maior do Governo Federal e do Governo do Estado, é a Prefeitura. O IPTU de Fortaleza, praticamente todo ele, vai para o custeio do IJF. O Hospital precisa ser estadualizado ou federalizado, porque a missão do município é a atenção básica e isto estamos fazendo muito bem (Sarto, 2024).

Somado a isso, o então prefeito de Fortaleza afirmou que houve atraso nos repasses pelo Governo do Estado ao IJF, ressaltou novamente a necessidade de repactuação, pois mesmo com as transferências, os valores ainda serão insuficientes, custando a unidade de saúde para o Ceará quase R\$ 800 milhões, deste valor, 9% é repassado pelo Estado, outra parte pela União - menos de 9% - e 70% pelo tesouro municipal (Vieira, 2024b):

‘O que fizemos foi aportar mais recursos para compatibilizar a demanda, evidentemente é o fim de uma gestão e começo de outra, há uma inquietação natural de fornecedores, mas estamos pagando os servidores em dia, paguei o décimo terceiro e vamos pagar o salário de dezembro em dezembro; não é toda cidade que está fazendo isso’, complementou o gestor municipal.

(...)

‘Anualmente o IJF está custando para o Ceará quase R\$ 800 milhões, deste valor, 9% é dado pelo Estado, outra parte pela União - menos de 9% -, e 70% custeado pelo tesouro municipal. Houve atraso, mas o repasse é insuficiente e continuará sendo. Se não houver uma repactuação, o IJF vai pedir socorro como já fez tantas outras vezes’, finalizou Sarto (Vieira, 2024b).

Sabe-se que o processo de encerramento do mandato municipal é complexo; a gestão passa por inúmeras restrições financeiras e eleitorais, a fim de garantir uma boa transição entre os governos. Esses limites legais são essenciais para manter o equilíbrio das contas públicas, garantir a sustentabilidade fiscal a longo prazo e impedir que os recursos da administração pública sejam utilizados de forma a favorecer agentes políticos (TCE, 2020).

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (2020) define que a transição governamental é um procedimento de colaboração mútua entre o governo atual e o governo eleito, para que o segundo tenha acesso a todos os dados e informações sobre a situação administrativa do município. Trata-se de processo que resguarda o patrimônio público e fornece todos os meios para a preservação e continuidade da atividade administrativa e, por consequência, a prestação dos serviços públicos.

Por essa razão, são princípios norteadores a transparência, a colaboração entre gestões, o planejamento, a continuidade dos serviços públicos e a supremacia do interesse público. Assim, conforme o TCE/CE (2020), uma transição de governo responsável será aquela capaz de fornecer todas as informações

necessárias ao novo gestor para a manutenção das atividades da Administração Pública Municipal.

Para isso, há a instituição de uma equipe de transição integrada pelos membros integrantes da gestão atual e membros indicados pela gestão eleita, sendo responsáveis o governo em final de mandato e o sistema de controle interno por fornecer todas as informações contábeis, financeiras, operacionais, administrativas e essenciais ao interesse público para a melhor continuidade da Administração Pública (TCE, 2020).

Da equipe de transição, originam-se os relatórios de transições, documentos essenciais para a transparência de todos os atos já realizados pela gestão em final de mandato e para o melhor planejamento da Administração Pública que garanta a continuidade dos serviços públicos (TCE, 2020).

Em Fortaleza, notou-se que os embates políticos se intensificaram com a elaboração e a divulgação dos relatórios de transições, visto que as informações contidas divergiam entre si. Enquanto a equipe de José Sarto alegava a normalidade dos equipamentos públicos, o grupo de Evandro de Leitão denunciava falta de transparência pela gestão da época e problemas sérios de administração de recursos.

No Relatório de Transição elaborado pela equipe do ex-prefeito José Sarto, conforme a leitura do documento, menciona-se que as receitas correntes teriam sido suficientes para a manutenção dos serviços públicos e que todos os indicadores fiscais mostravam o equilíbrio fiscal do Município de Fortaleza:

É importante destacar que, do ponto de vista fiscal, as despesas estão em nível controlado, com resultado corrente positivo ao longo da atual gestão, isso significa que as receitas correntes têm sido suficientes para manter a oferta de serviços públicos. Mesmo com a oferta de novos equipamentos, o superávit corrente tem financiado investimentos com recursos não onerosos e é necessário para honrar com as contrapartidas das operações de crédito contratadas.

De acordo com o PLOA 2025, na análise por função, Saúde e Educação representam 50,14% de toda a despesa da Prefeitura de Fortaleza. Em seguida, com 10% vêm as despesas com a Previdência e com 8,48%, 8,19% e 7,51% vêm Administração, Encargos Especiais e Urbanismo, respectivamente (Fortaleza, 2024).

Na área da saúde, o documento diferencia, de forma genérica e breve, os gastos, mencionando apenas que a Prefeitura aplica um percentual significativamente superior ao mínimo constitucional e que nenhuma outra capital do país possui uma estrutura de alta e média complexidade municipalizada como a de Fortaleza (Fortaleza, 2024):

Quanto aos gastos com ações e serviços públicos na área da saúde, a Prefeitura de Fortaleza aplica um percentual significativamente superior ao mínimo constitucional, que é de 15% da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT). A previsão inicial para o exercício corrente é de atingir 27% da RLIT.

É importante destacar o papel do Tesouro na Saúde em Fortaleza, pois a taxa média de crescimento da despesa do Tesouro foi de 13,79% no período de 2021 a 2023. Vale ressaltar que nenhuma outra capital do país dispõe de uma estrutura de alta e média complexidade municipalizada como a implantada em Fortaleza.

Apesar da crescente evolução da disponibilidade financeira do SUS, o volume de repasse do Tesouro aumentou. Esse cenário requer atenção da nova gestão no sentido de avaliar uma maior participação do Governo do Ceará no financiamento das ações de alta e média complexidade, uma vez que os equipamentos de saúde de Fortaleza atendem a pacientes de todo o estado (Fortaleza, 2024).

Também relata que o IJF era o 5º órgão público com maior número de terceirizados, com 889 trabalhadores atuando no serviço público de saúde. A equipe de transição de Sarto também destacou a implementação de 30 novos leitos de UTI no instituto, assim como a linha de cuidado em traumatologia, os serviços de ressonância magnética e de hemodinâmica, além da posse de 219 novos servidores para a área assistencial. Por fim, finaliza informando que o volume de repasse do Tesouro aumentou, o que geraria uma maior atenção da nova gestão a fim de requerer uma maior participação do Governo do Ceará no financiamento da saúde (Fortaleza, 2024).

Todavia, nota-se que o Instituto Dr. José Frota pouco é mencionado no documento, pelo contrário, há uma omissão sobre a crise generalizada que estava ocorrendo no fim do seu mandato na área da saúde. Importante ressaltar que a prestação de contas com os gastos com saúde foi descrito com apenas um tópico curto:

Quanto aos gastos com ações e serviços públicos na área da saúde, a Prefeitura de Fortaleza aplica um percentual significativamente superior ao mínimo constitucional, que é de 15% da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT). A previsão inicial para o exercício corrente é de atingir 27% da RLIT.

É importante destacar o papel do Tesouro na Saúde em Fortaleza, pois a taxa média de crescimento da despesa do Tesouro foi de 13,79% no período de 2021 a 2023. Vale ressaltar que nenhuma outra capital do país dispõe de uma estrutura de alta e média complexidade municipalizada como a implantada em Fortaleza.

Apesar da crescente evolução da disponibilidade financeira do SUS, o volume de repasse do Tesouro aumentou. Esse cenário requer atenção da nova gestão no sentido de avaliar uma maior participação do Governo do Ceará no financiamento das ações de alta e média complexidade, uma vez que os equipamentos de saúde de Fortaleza atendem a pacientes de todo o estado (Fortaleza, 2024).

Entre o período de transição do Governo Sarto para a gestão de Evandro Leitão, a equipe do petista também elaborou um Relatório sobre a situação financeiro-orçamentária da cidade de Fortaleza, o que levantou inúmeros debates sobre o gerenciamento do ex-prefeito.

Segundo os membros da Comissão de Transição de Mandato do Poder Executivo Municipal, o processo de transição enfrentou diversos impasses no acesso às informações da gestão anterior, muitas das solicitações formais não foram atendidas de forma integral, sendo obtidos relatórios incompletos e outros que sequer foram disponibilizados:

No entanto, é imperativo reiterar que o processo de transição foi marcado por expressivas dificuldades no acesso às informações durante o período regulamentar. Muitas das solicitações formais feitas à gestão anterior, visando a uma transição republicana e eficiente, não foram integralmente atendidas. Dados essenciais foram entregues de forma fragmentada ou desordenada, dificultando a análise objetiva e tempestiva. Alguns relatórios chegaram incompletos, enquanto outros sequer foram disponibilizados, contrariando o disposto na Lei Municipal n.º 9.464/2009 e as diretrizes do Decreto Municipal n.º 16.121/2024 (Fortaleza, 2025).

A equipe de Evandro também notou diversas falhas na execução de contratos de terceirização no IJF, por meio de inspeção realizada pela CGM no 1º semestre de 2023, envolvendo questões procedimentais, como falta de cadastramento de terceirizados no sistema da prefeitura, falta de metodologia no acompanhamento dos serviços e colaboradores duplicados:

Em Inspeção realizada pela CGM no 1º semestre de 2023, foram identificadas fragilidades na execução de contratos de terceirização no IJF, a citar com a) colaboradores quem apareciam em folhas de pagamento de empresas contratadas distintas; b) ausência de metodologia de acompanhamento dos serviços prestados mediante controle de posto de serviço ocupado; c) colaboradores que constam nas folhas de pagamento das empresas, mas sem estarem cadastrados no sistema de acompanhamento da Prefeitura, etc. Até o momento, não foi disponibilizado Plano de Ação da Entidade inspecionada para mitigar as fragilidades encontradas (Fortaleza, 2025).

No Relatório, foram analisados os estoques de Almoxarifado nas Contas Anuais de Gestão no exercício de 2023, em comparação com o valor disponibilizado pela Equipe de Transição de José Sarto no ano de 2024. Por meio dessa análise, verificou-se que o estoque de insumos não era suficiente para o final de 2024 e início de 2025, se comparado com o ano de 2023, conforme tabela abaixo. Cabe ressaltar que o Relatório de Inspeção realizado pela CGM já apontava fragilidades no Almoxarifado no primeiro semestre de 2024.

Tabela 01 - Almoxarifado da Saúde e da Educação

Tabela 07 – Almoxarifado da Saúde e da Educação

Pasta	RCI Gestão 2023		Almoxarifado 2024 (31/out)		Variação Qde de Itens	Variação Valor Total de Itens
	Qde Itens	Valor Itens	Qde Itens	Valor Itens		
IJF	5.996.742	R\$ 23.173.540,44	2.658.721	R\$ 10.471.556,36	-55,66%	-54,81%
SMS	31.077.194	R\$ 24.111.236,26	28.257.149	R\$ 27.362.202,41	-9,07%	13,48%
SME	4.646.698	R\$ 7.371.820,31	25.819.217	R\$ 67.074.542,08	455,65%	809,88%

Fontes:
Drive Equipe de Transição/Pasta “CGM – Controle Interno”, arquivo denominado “Relatórios de Controle Interno sobre as Contas de Gestão 2023, disponibilizado em 26/11/2024; e
Drive Equipe de Transição/Pasta “Patrimônio/Almoxarifado”, arquivos disponibilizados em 08/11/2024.

Fonte: Relatório de Transição - Gestão Evandro (2025).

Portanto, o que se verifica é um contraste entre os relatos do ex-gestor e do atual prefeito de Fortaleza. Enquanto o primeiro alega pela falta de transferências necessárias do Estado e da União, reivindicando a necessidade de repactuação das dívidas, a análise de Evandro Leitão indica que a administração pública já conhecia dos problemas institucionais, desde o início de 2024, contudo, não visou evitá-los.

Como mencionado, o Ministério Público decidiu por intervir na crise institucional, por meio do Inquérito Civil n. 06.2023.00001182-8. A análise do processo nos permite identificar que a investigação se originou por meio de um ofício enviado no dia 21 de outubro de 2022 pelo Sindicato dos Médicos do Ceará, alertando para uma situação crônica e repetitiva de medicamentos e insumos básicos no IJF (Ceará, 2024).

Todavia, apenas em 11 de dezembro de 2023, o Ministério Público denunciou o órgão municipal, oficiando-o para obter resposta. No dia 19 de dezembro de 2023, o Ministério Público recebeu novas denúncias, afirmando um

sério problema de falta de materiais e de insumos básicos, tais como tala para realizar a imobilização dos pacientes, bem como os materiais estavam acondicionados de forma improvisada pela enfermagem, em caixas de papelão (Ceará, 2024).

A apuração dos fatos levou ao Ministério Público a ajuizar Ação Civil Pública n. 3033977-47.2024.8.06.0001, em novembro de 2024, quase dois anos após a denúncia inicial, exigindo que a Prefeitura de Fortaleza ofertasse todos os materiais, insumos e medicamentos necessários para o bom funcionamento do IJF, sob pena de sanção. Todavia, em fevereiro de 2025, ação foi arquivada definitivamente em decorrência da perda de prazo por parte da 137ª Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde Pública (Ceará, 2024).

Conclui-se que, desde 2022, o Sindicato dos Médicos vem alertando ao Ministério Público e à Prefeitura de Fortaleza sobre a falta de materiais e insumos básicos no IJF, o que evidencia uma potencial mora da gestão e desídia do órgão ministerial.

O contexto político, no entanto, não é suficiente para compreendermos as origens da crise institucional, como mencionado, há um evidente conflito de interesses entre o discurso do ex-gestor e o atual prefeito de Fortaleza. Este presente trabalho visa promover a análise orçamentária do instituto no período de 2021 a 2024, para isso, o próximo tópico irá abordar as nuances do direito à saúde, entendendo a estrutura e o financiamento do Instituto Dr. José Frota.

3.2 Noções gerais sobre direito à saúde e política de financiamento

A Saúde é interpretada, de forma equivocada, como estado de “não doença”. De fato, há uma utilidade científica para o uso desse conceito; contudo, este se revela limitado quando analisamos a perspectiva sociocultural. Pelo contrário, o estado de saúde não se restringe à boa condição corporal de um indivíduo, mas depende de um conjunto de fatores variáveis para que o homem, em interação social, sinta-se bem no seu meio (Kallmann, 2022).

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2006), trata-se de “um estado completo de bem-estar físico, mental e social e não, meramente, a ausência de doença ou enfermidade”, reforçando, no parágrafo único do preâmbulo, que:

Gozar do melhor estado de saúde possível é um dos direitos fundamentais de todo ser humano, sem distinção de raça, religião, posicionamento político ou condição social ou econômica.

A saúde de todos é fundamental para manter a paz e a segurança, dependendo da cooperação plena dos indivíduos e Estados (WHO, 2006, *traduzida*).

De forma complementar, a Comissão dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU) publicou o “General Comment n. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health”, estabelecendo que “a saúde é um direito humano fundamental indispensável para o exercício de outros direitos humanos” (OHCHR 2000, p.1, *traduzida*).

Assim, não há que se falar em direito à igualdade, à dignidade, à liberdade e à propriedade privada, se o indivíduo não possui todas as condições necessárias para, no exercício da sua prerrogativa, atingir o completo bem-estar físico, mental e social (OHCHR, 2000, *traduzida*).

O direito à saúde só pode ser concretizado por um conjunto complexo de políticas públicas no âmbito nacional ou internacional, devendo ser objetivo prioritário na ponderação entre direitos fundamentais (Kallmann, 2022).

No Brasil, durante muito tempo, as políticas de saúde não passavam de medidas paliativas, sendo um direito garantido apenas às pessoas mais ricas. No ano de 1930, Getúlio Vargas se preocupou em promover a regulamentação do trabalho urbano, garantindo previdência e assistência médica ao trabalhador. Todavia, os serviços de saúde pública apenas atendiam os trabalhadores contribuintes, substituindo apenas os indivíduos acometidos por doenças que os impedissem de trabalhar, com o objetivo de manter a produtividade da mão de obra, gerando, por consequência, lucro às empresas privadas (Barros; Piola, 1996 *apud* Kallmann, 2022).

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo período, abolindo o seguro social (previdenciário) implementado por Getúlio Vargas e instituindo um

sistema nacional e universal de saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS), conforme os arts. 6º e 196:

Art. 6º São 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, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (Brasil, 1988).

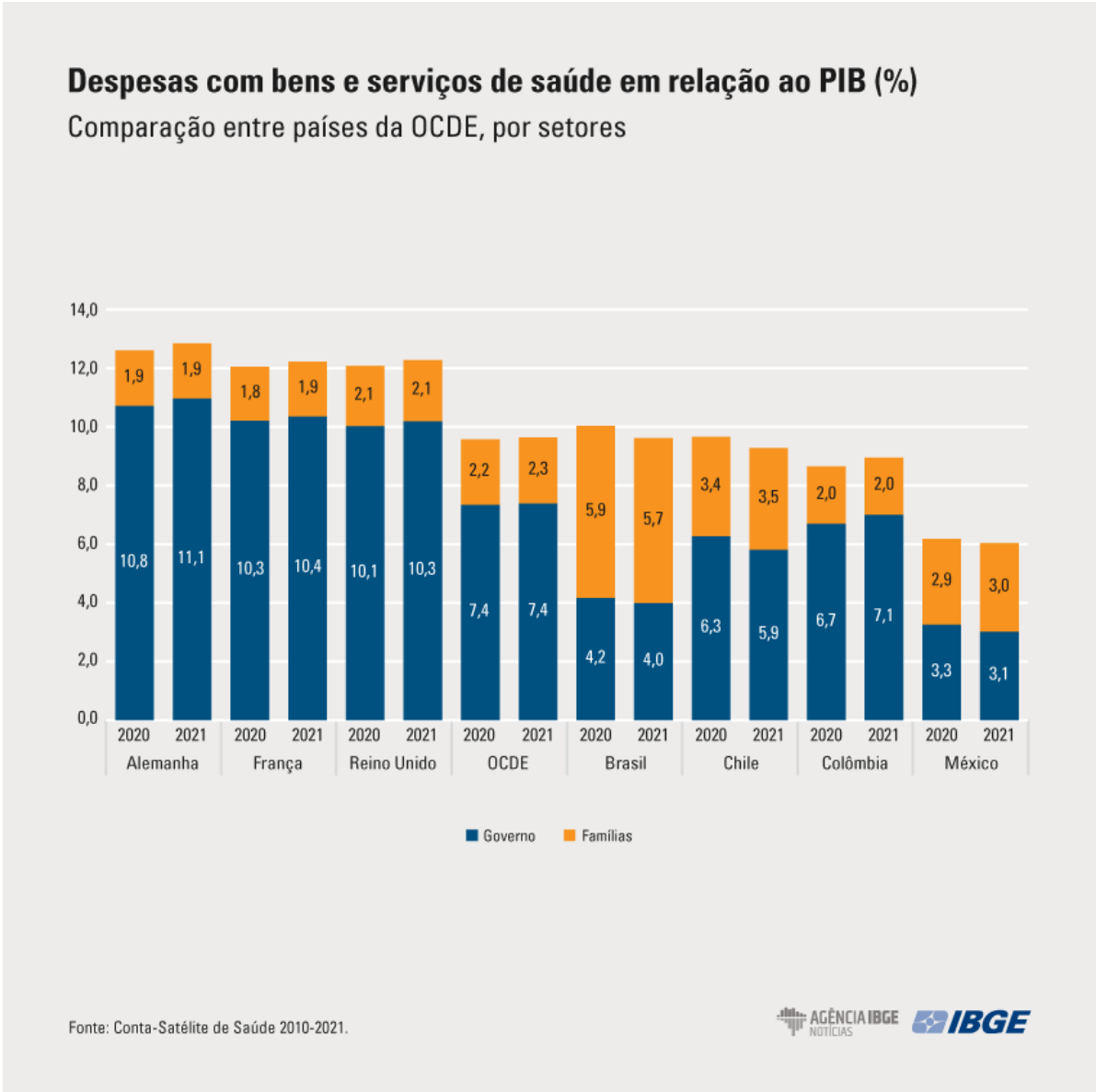
Na análise do texto constitucional, nota-se a complexidade do direito à saúde; percebe-se um grau de abstração dessa garantia na tratativa do legislador constitucional. Assim, quando se analisa o direito à saúde, este deverá ser interpretado como um conceito multifacetado, percebendo-o como uma garantia constitucional de obter prestações sanitárias do Estado, positivas ou negativas, com o objetivo de proteger a saúde do indivíduo e da coletividade (Barcellos, 2017).

O direito à saúde está estritamente relacionado com o direito ao acesso aos instrumentos disponíveis à proteção da saúde no campo da gestão pública (Hernández et al., 2004, p. 81 *apud* Barcellos, 2017, p. 458), o que significa que não basta a mera disposição no texto constitucional; o orçamento público e a boa administração são essenciais para o funcionamento dos instrumentos disponíveis (Barcellos, 2015).

Em 2021, as despesas totais de consumo final com saúde representaram 9,7% do PIB no Brasil, todavia, mesmo com a gratuidade do serviço público prestado, os principais gastos das famílias foram com serviços de saúde privados, respondendo por 63,7% desse valor (Ferreira; Brito, 2024).

Se comparado com países selecionados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o gasto com saúde, como proporção do PIB, é semelhante à média entre Alemanha, França, Reino Unido, Chile, Colômbia e México. Quando analisada a participação do governo no gasto com saúde em relação ao PIB, o Brasil possuía uma das menores participações, com a proporção de 4% do PIB, ficando apenas à frente do México (Ferreira; Brito, 2024):

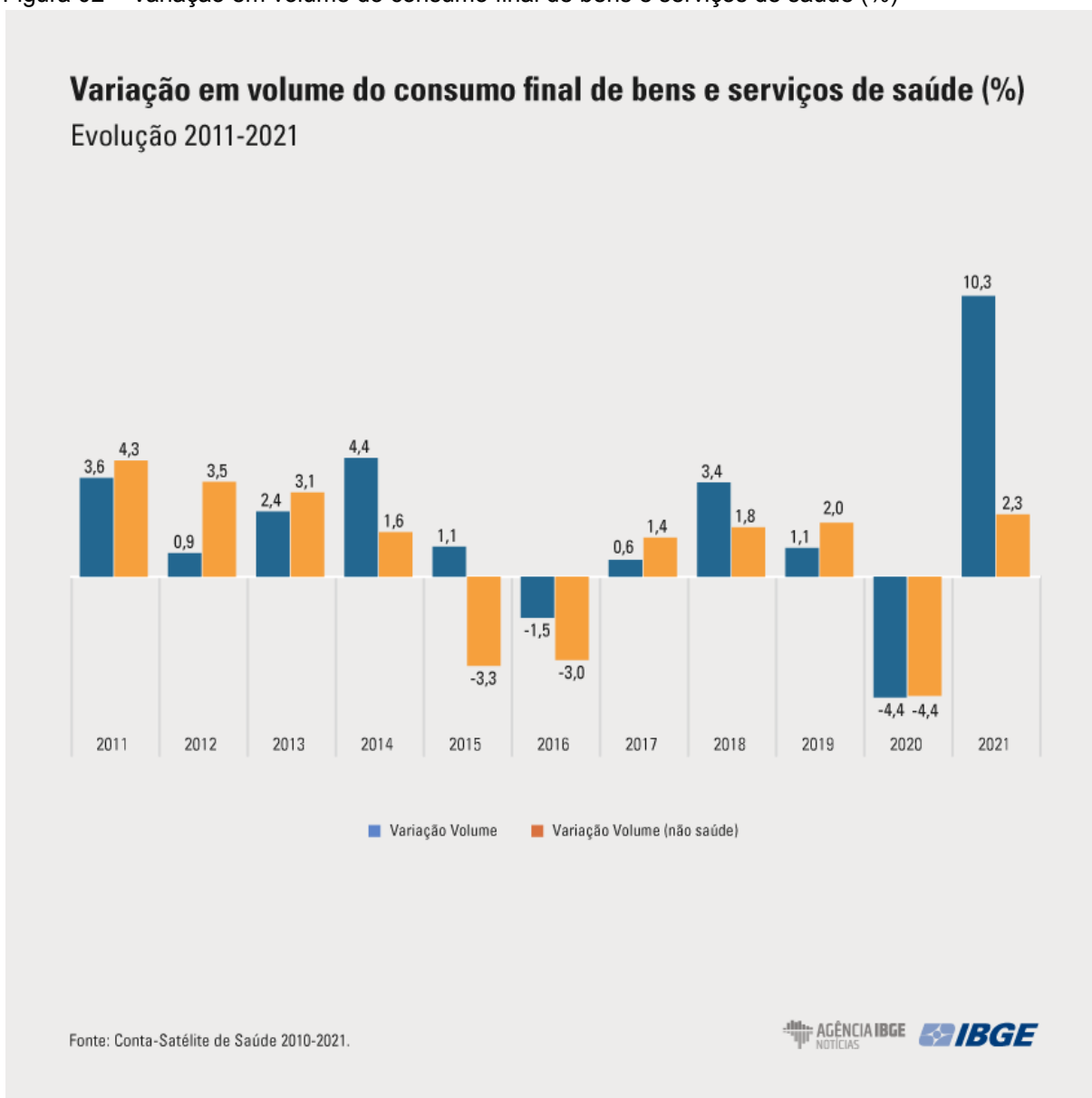
Figura 01 – Despesas com bens e serviços de saúde em relação ao PIB



Fonte: Ferreira; Brito (2024).

Observa-se que esses dados não acompanham a realidade brasileira, segundo Ferreira e Brita (2024), o consumo de bens e serviços de saúde cresceu mais que o dobro dos demais bens e serviços, enquanto o consumo dos demais bens e serviços aumentou, em média, 0,8%:

Figura 02 – Variação em volume do consumo final de bens e serviços de saúde (%)



Fonte: Ferreira; Brito (2024).

Isso evidencia que há uma fragmentariedade nos serviços de saúde brasileiros, divididos em dois sistemas de financiamento paralelos: o público e o privado, com a predominância do segundo na realidade brasileira. Historicamente, a adoção pelo sistema público é recente, na década de 30, os serviços de saúde pública eram bastante restritos, visto que se organizava para atender apenas ao trabalhador acometido por doenças que o impedia de trabalhar, qualquer atendimento fora dessa linha era tratado com natureza assistencial (Kallmann, 2022).

No período militar, em meados de 1973, os recursos públicos destinados ao Ministério da Saúde correspondiam apenas a 1% do orçamento da União, com a manutenção do modelo de seguro social. O processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxeram uma nova perspectiva sobre o direito à saúde, instituindo-o como uma prerrogativa de todos e dever do Estado que levou à consequente criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

O Sistema Único de Saúde proclamou a adoção do modelo Beveridgiano de cobertura universal, em que garante a todos os indivíduos o acesso aos serviços públicos de saúde, sendo compromisso do Estado a garantia da continuidade desse serviço essencial (Kallmann, 2022). Como atividade estatal, depende de uma estrutura estável e complexa de financiamento para a manutenção dos serviços, caso contrário, há o esvaziamento de políticas essenciais à população.

A nossa Constituição, apesar de completa na garantia de direitos e deveres, acabou por ser demasiadamente lacônica na previsão das fontes de financiamento, sendo comum a percepção de que os constituintes não previram as fontes de recursos para implantar as políticas sociais (Gomes *apud* Kallmann, 2014). Para culminar, o constituinte optou por inserir no sistema protetivo da seguridade social, levando a uma disputa acirrada de recursos com a previdência e a assistência social (Kallmann, 2022).

Posteriormente, promulgou-se o art. 55 do Ato das Disposições que reservou 30% do orçamento federal da seguridade social à área da saúde até que fosse aprovada a primeira lei de diretrizes orçamentárias (Brasil, 1988):

Art. 55. Até que seja aprovada a lei de diretrizes orçamentárias, trinta por cento, no mínimo, do orçamento da seguridade social, excluído o seguro-desemprego, serão destinados ao setor de saúde (Brasil, 2018).

Segundo Élide Pinho (2015), o objetivo constitucional de promover uma base de financiamento sólida e diversificada foi desvirtuado, ficando à mercê de barganhas políticas em prol de uma fonte vinculada de recursos que poderia ser extinta a qualquer momento.

Na tentativa de reverter essa situação, a Emenda Constitucional n. 29/00 tentou assegurar recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde por cada ente federado, enquanto os Estados e os Municípios ficaram obrigados a reservar 12% e 15%, respectivamente, do produto arrecadado pelos impostos, o gasto mínimo da União seria baseado no valor gasto no ano anterior, com atualização pelo resultado do PIB (Brasil, 2000).

Destaca-se a Emenda Constitucional n. 95/2016 que instituiu um Novo Regime Fiscal à União, congelando os investimentos no SUS durante 20 anos, sob a justificativa de que o governo anterior (Dilma Rousseff, PT) teria gerado um déficit público e gastos em excesso, sendo severamente criticada por limitar o potencial de desenvolvimento das políticas públicas de saúde, educação e assistência social (Mariano, 2017).

Com a chegada da pandemia de COVID-19 e a consequente crise multissetorial no mundo, o Teto de Gastos foi flexibilizado e, em 2023, substituído pela Lei Complementar n. 200 que instituiu o Marco Fiscal (Brasil, 2023). O panorama geral sobre o financiamento da saúde no Brasil nos permite identificar que a base de financiamento da saúde pública enfrenta diversos desafios para a sua consolidação, ainda estando sujeita a contextos e interesses políticos da época.

Segundo o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Brasil, 2006), o SUS foi construído para ser operado de maneira tripartite, com a cooperação mútua entre a União, os Estados e os Municípios, considerando o pacto federativo da Constituição que instituiu a possibilidade dos estados e municípios gerarem receitas próprias e, por consequência, desenvolverem suas próprias políticas públicas. Todavia, o que se verifica é um verdadeiro desequilíbrio, estados e municípios tiveram um aumento de responsabilidade, sem ter um aumento no aporte de receitas, o que afeta diretamente o financiamento dos serviços públicos.

De todo o produto da arrecadação direta, a União fica com a maior parte da receita do país, recebendo 68,74% de todos os recursos tributários no país no ano de 2024, enquanto isso, os Estados recolheram apenas 25,35% e os Municípios, 6,19%. A análise simples desses dados brutos revela que há um desequilíbrio na capacidade arrecadatória de cada ente que leva a uma

dependência dos estados e municípios de transferências de recursos federais para o financiamento das políticas públicas (Luiz; Santos, 2016).

Nesse cálculo, os Municípios acabam por custear a maior parte das políticas públicas de saúde (15% dos impostos) ao mesmo tempo em que são os entes com menor arrecadação. A partir desse contexto, verifica-se que o Município de Fortaleza não foge à regra, sendo responsável pelo custeamento de todo o serviço público de saúde, na qual o Instituto Dr. José Frota está inserido.

3.3 A organização e o financiamento do Instituto Dr. José Frota

O IJF integra o Sistema Único de Saúde (SUS) do município de Fortaleza, ofertando mais de 20 especialidades médicas de plantão, sendo uma das 10 unidades hospitalares que integram a rede pública de saúde de Fortaleza (Lima, 2023).

O Instituto Dr. José Frota é uma autarquia de direito público interno do município de Fortaleza, criado pelo Decreto n. 3.376, de 06 de janeiro de 1970 e regulamentada pela Lei Complementar nº 193, de 22 de dezembro de 2014, sendo administrada pela Superintendência, com ouvidoria e procuradoria jurídica próprias e divisões em assessorias internas. Trata-se de uma instituição com autonomia administrativa e financeira, com vinculação à Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza e unidade orçamentária própria, com sede e foro no município de Fortaleza (Fortaleza, 2014):

Art. 2º. O Instituto Dr. José Frota (IJF), autarquia municipal de direito público interno, com autonomia administrativa e financeira, com sede e foro no Município de Fortaleza, vinculado à Secretaria Municipal da Saúde, tem as seguintes atribuições:

- I – prestar serviços de assistência médico-hospitalar de urgência e emergência em seu campo de atuação;
- II – desenvolver a política de assistência médico-hospitalar de urgência e emergência à população do município;
- III – planejar, coordenar e monitorar as políticas e atividades de atendimento aos usuários do Hospital, garantindo a integralidade, qualidade e eficiência das ações, em consonância com a Política Municipal de Saúde;
- IV – celebrar acordos ou convênios com organizações públicas ou privadas para a melhoria dos serviços de assistência médica prestados;
- V – administrar corpo técnico especializado para a prestação dos serviços médico-hospitalares;
- VI – promover o desenvolvimento contínuo e sistemático da administração hospitalar;
- VII – colaborar com as Instituições de Ensino na formação teórico-prática dos profissionais de saúde;

VIII – desempenhar outras atividades necessárias ao cumprimento de suas finalidades, bem como outras que lhe forem delegadas.

Em suma, o IJF presta serviços de assistência médico-hospital de urgência e emergência, desenvolve políticas nesse sentido, bem como planeja, coordena e monitora de forma autônoma todas as políticas e atividades de atendimento do hospital. Também celebra acordos ou convênios com organizações públicas ou privadas, administra o corpo técnico e colabora com Instituições de Ensino na formação teórico-prática (Fortaleza, 2014).

Inicialmente, o Instituto foi inaugurado no ano de 1930, sendo conhecido por dois nomes: o Hospital de Pronto Socorro (HPS) e a Assistência Municipal de Fortaleza (AMF). Foram realizadas inúmeras ampliações e adaptações dos gestores municipais e, em 1970, no mandato do ex-prefeito José Walter, teve seu nome modificado para homenagear o ex-diretor da Assistência Municipal de Fortaleza, José Ribeiro da Frota, e alcançou o título de Autarquia Municipal, tornando-se oficialmente um instituto, o Instituto Dr. José Frota (Lima, 2013).

Em termos gerais, o Instituto Dr. José Frota é um hospital de média a alta complexidade, com referência na Capital e no restante do Ceará. A divisão da assistência à saúde em Média e Alta Complexidade (MAC) serve para identificar as unidades que realizam diversas ações de níveis secundários e terciários de atenção (Brasil, 2020).

A Média Complexidade se trata de um dos três níveis de atenção à saúde, trata-se de ações e serviços que buscam atender os principais problemas de saúde da população, demandando disponibilidade de profissionais especializados e o uso da tecnologia para apoiar o diagnóstico e a recuperação. A Alta Complexidade integra um conjunto de procedimentos com alta tecnologia e alto custo, prestando um serviço qualificado à população, sendo um serviço altamente especializado (Brasil, 2009).

O IJF proporciona esses dois níveis de atenção à saúde, atende desde o atendimento básico até o de grandes traumas, integrando o grupo de serviços da atenção terciária, com o envolvimento de procedimentos de alta tecnologia e/ou alto custo. Ressonância magnética, centro cirúrgico, inclusive com transplante, unidade de queimados, leitos de enfermaria e de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) são

alguns dos serviços prestados via referência ou emergência. Por essa razão, é procurado, mesmo por aqueles que possuem seguro privado de saúde, diante da alta complexidade e especialidade do Hospital (Lima, 2023).

Dessa forma, trata-se de uma unidade essencial à política de saúde da cidade de Fortaleza e do Estado do Ceará. Como integrante do Sistema Único de Saúde, é afetado diretamente pela questão do financiamento e por decisões de governo e Estado.

Diante de diversas limitações, o presente trabalho não conseguirá investigar a fundo as decisões administrativas que levaram aos diversos problemas ocorridos no IJF em 2024, mas buscará analisar as previsões e execuções orçamentárias do período de 2021 a 2024, visto que a estruturação do financiamento é essencial para a execução da política pública.

4 ANÁLISE DA CRISE DO IJF SOB A ÓTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO E DA CAPACIDADE DE RESPOSTA

A delimitação da “crise” ocorrida no Instituto Dr. José Frota no tópico anterior nos auxilia a compreender a extensão dos seus efeitos, entendendo que não se trata de um caso isolado na história do instituto, mas que ganhou ampla repercussão diante do cenário político e eleitoral da época. Dois discursos imperavam na época, enquanto o ex-prefeito José Sarto alegava que o IJF possuía um déficit histórico, devendo ser estadualizado ou federalizado, o atual prefeito Evandro Leitão afirmou a falta de transparência pela antiga gestão e a má administração dos recursos disponíveis pelo ex-prefeito.

Sabemos que o IJF é um instituto de média a alta complexidade, atendendo cirurgias e exames diversos, dependendo de um alto investimento para a sua manutenção que vão desde a compra de insumos básicos até o custeio de máquinas de alta tecnologia. Fora dos vieses dos debates políticos, a análise das receitas e despesas pode nos revelar um cenário mais concreto do modelo de financiamento desse instituto.

Quem custeia, majoritariamente, o IJF? Qual o peso desse instituto para o orçamento público do município? A União e o Estado do Ceará conseguem suprir esse déficit histórico? O próximo tópico buscará responder as presentes questões.

4.1 Panorama das previsões e execuções orçamentárias do período de 2021 a 2024

O Instituto Dr. José Frota não integra o orçamento do Fundo Municipal de Saúde, por ser autarquia autônoma que, por consequência, possui unidade orçamentária própria, com uma rubrica em todos os instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA).

O levantamento de dados levará em consideração as previsões anuais de orçamento do instituto e as execuções orçamentárias de cada exercício-ano do período de 2021 a 2024. Dos valores empenhados, analisará a origem das fontes de custeio do IJF, em vista de, posteriormente, comparar os discursos apresentados

pela gestão de Evandro Leitão e pelo ex-prefeito José Sarto. Todos os dados apresentados foram corrigidos com o Índice IPCA do exercício-ano 2025, de forma a promover valores mais atualizados com a inflação e a economia atual.

De forma geral, o IJF ocupa um grande espaço no orçamento público municipal, o que justifica a rubrica própria nos documentos. No ano de 2021, o orçamento total de Fortaleza foi estimado em, aproximadamente, 12,1 bilhões, com 6% dos recursos destinados ao custeio do IJF, essa porcentagem se manteve nos anos de 2022 e 2023 que tiveram o orçamento total de 12 bilhões e 12,2 bilhões, respectivamente. Em 2024, 5% das receitas foram destinadas ao IJF, considerando o orçamento de 14,4 bilhões.

Tabela 02 - Tabela comparativa dos orçamentos

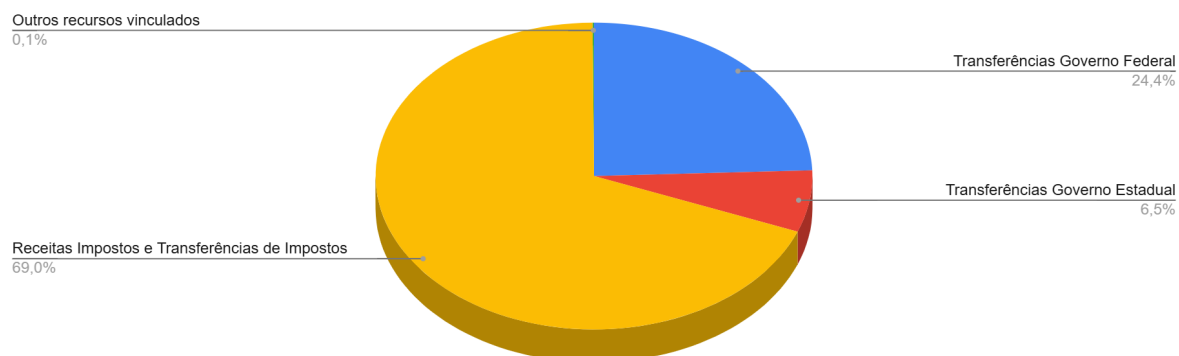
Exercício ano	Orçamento do IJF	Orçamento total	Impacto do IJF no orçamento do Município
2021	R\$797.776.684,81	R\$ 12.128.881.861,95	6,58%
2022	R\$753.678.169,01	R\$ 12.035.740.675,15	6,26%
2023	R\$ 810.467.346,37	R\$ 12.278.150.071,94	6,60%
2024	R\$ 827.202.594,54	R\$ 14.403.402.595,01	5,74%

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

Os recursos do IJF, apenas no ano de 2024, são maiores que os valores combinados da Secretaria Municipal de Infraestrutura (619,2 milhões), da Secretaria Municipal das Finanças (144,5 milhões) e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (32,4 milhões). Além disso, é um dos equipamentos com maior recurso público destinado, se comparado com outros órgãos como a Câmara Municipal (308, milhões) e a Guarda Municipal (220,1 milhões).

Referente às execuções orçamentárias de 2021, a Lei Orçamentária Anual de Fortaleza teve como previsão para o IJF, o orçamento de R\$797.776.684,81. Em contrapartida, o portal da transparência de Fortaleza indica a execução do valor de R\$719.445.553,94 para as despesas com saúde pública, do que foi empenhado: 69% foram custeados por receitas de impostos, 24,4% de transferências do Governo Federal e 6,5% dos repasses do Governo Estadual.

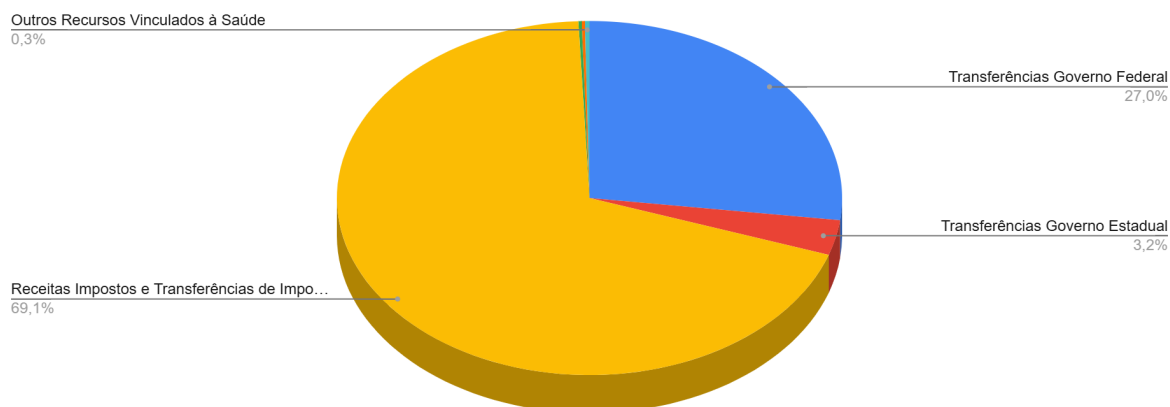
Gráfico 01 - Fontes das Execuções Orçamentárias do ano de 2021.



Fonte: elaborado pela autora (2026), com base em dados do Portal da transparência de Fortaleza (2021).

No ano de 2022 o orçamento foi previsto para R\$753.678.169,01. Relativo à execução, a prefeitura empenhou o valor de R\$ 769.947.443,10. Desse valor, 69,1% foi custeado por meio de receitas de impostos, 27% das transferências voluntárias do Governo Federal e 3,2% das transferências do Governo do Estado do Ceará.

Gráfico 02 - Fontes das Execuções Orçamentárias do ano de 2022.

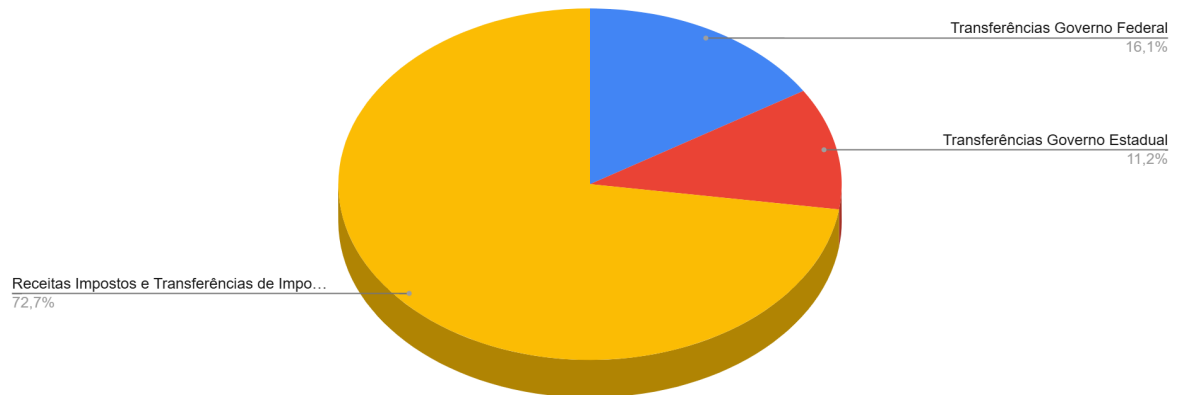


Fonte: elaborado pela autora (2026), com base em dados do Portal da transparência de Fortaleza (2022).

A LOA de 2023 teve um aumento considerável no orçamento previsto ao órgão, se comparado com os outros anos, com a previsão de R\$ 810.467.346,37. Todavia, a gestão executou, efetivamente, R\$ 829.398.662,15, tendo como fonte 72,7% de receitas de impostos, 16,1% repasses da União e 11,25% do Governo do

Estado.

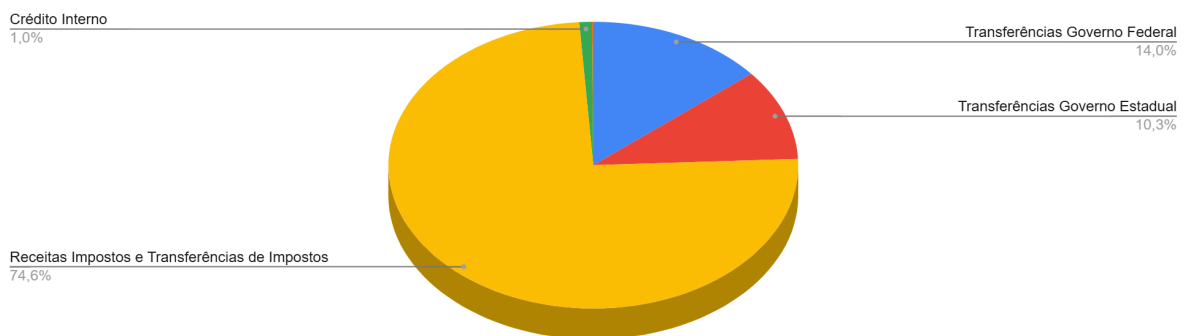
Gráfico 03 - Fontes das Execuções Orçamentárias do ano de 2023.



Fonte: elaborado pela autora (2026), com base em dados do Portal da transparência de Fortaleza (2023).

Por fim, a LOA 2024 previu o orçamento de R\$ 827.202.594,54 para o IJF, com a execução de R\$ 914.282.071,07. Nas fontes de custeio, predominaram as receitas de impostos (74,6%), em sequência os repasses da União (14%) e as transferências do Governo Estadual (10,3%).

Gráfico 04 - Fontes das Execuções Orçamentárias do ano de 2024.



Fonte: Elaborado pela autora (2026), com base em dados do Portal da Transparência de Fortaleza (2024).

Os dados nos permitem concluir que: a) os recursos empenhados no IJF sempre foram superiores às previsões na LOA; b) houve um aumento razoável nas previsões do período de 2021 até 2024; c) as receitas de impostos do município são as principais responsáveis pelo custeio do IJF; d) há um considerável desnível entre

os repasses da União e do Estado durante o período, o que revela uma inconstância nessas receitas.

Em 2021, 24,4% das execuções orçamentárias derivaram da União e 6,5% do Estado; em 2022, 27% era do repasse do Governo Federal e 3,2% do Governo Estadual; no ano de 2023, 15,1% era de transferência da União e 11,2% do governo do Ceará; no ano de 2024, o IJF foi custeado por 14% dos repasses da União e 10,3% do Estado.

A análise isolada dos repasses do Estado há uma diferença de 8% entre o menor ano de repasse (2022, 3,2%) e o maior ano de repasse (2023, 11,2%), desnível considerado muito alto levando em consideração que em 2022 os municípios ainda estavam se recuperando dos efeitos da pandemia de COVID-19 sobre os cofres públicos, necessitando de auxílio direto da União e Estados. Não há um padrão lógico e subsequente entre os repasses, sendo inconsistente a participação do Estado no custeio do IJF.

O desnível na esfera da União é ainda mais alto, a diferença entre o menor ano de repasse (2024, 14%) e o maior ano de repasse (2022, 27%) é de 10,4%. Observa-se que segue um padrão cronológico conforme os efeitos da pandemia de COVID-19 vão diminuindo, mas chama atenção a redução alarmante dos repasses da União no custeio do IJF.

Anualmente, a Prefeitura de Fortaleza tem a responsabilidade de apresentar as demonstrações contábeis, com a apresentação das receitas e as despesas previstas nas leis orçamentárias em confronto com as efetivamente realizadas (Fortaleza, 2021). Dessa atividade, é produzido o Balanço Geral, documento contábil que se utiliza dos dados obtidos da escrituração efetuada nos órgãos da Administração Direta, Fundos e Entidades da Administração Indireta no Sistema de Gestão de Recursos e Planejamento de Fortaleza - GRPFOR-FC (Fortaleza, 2024).

Nesse documento, apresenta-se o Balanço Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, as Demonstrações das Variações Patrimoniais, as Demonstrações dos Fluxos de Caixa, as Notas Explicativas, e ainda os Demonstrativos Fiscais e Anexos da Lei nº 4.320/64.

Cada demonstrativo retrata a execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social que abrange os Órgãos da Administração Direta, os Fundos e as Entidades da Administração Indireta, incluindo Autarquias, Fundações do Poder Executivo e da execução do Poder Legislativo, de acordo com a unificação orçamentária que foi prevista na LOA 2024.

O presente trabalho apenas irá analisar o tópico Demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas da unidade orçamentária 25201 – Instituto Dr. José Frota dos Balanços Gerais do período de 2021 a 2024, comparando a receita com as despesas, cabendo destacar que as ilustrações apresentadas não estão atualizadas conforme o IPCA por terem sido retiradas diretamente do documento.

Em 2021, o IJF obteve o subtotal da receita de R\$2.263.746,39 (R\$ 832.152,90 de receita corrente e R\$1.431.593,49 de receita de capital). O repasse recebido chegou a R\$720.374.572,15. O total das despesas empenhadas foi de R\$745.656.642,47 (R\$743.733.541,71 de despesa corrente e R\$1.923.100,76 de despesa de capital). Por consequência, o IJF teve o déficit de R\$24.378.526,46.

Tabela 02 - Demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas.

EXERCÍCIO: 2021 PERÍODO (ATÉ MÊS): DEZEMBRO			
RECEITAS		DESPESAS	
RECEITAS CORRENTES	625.028,37	DESPESAS CORRENTES	558.616.770,21
Impostos, Taxas, Contribuições de Melhoria	-	Pessoal e Encargos Sociais	364.471.605,53
Receita de Contribuições	-	Juros e Encargos da Dívida	-
Receita Patrimonial	253.532,90	Outras Despesas Correntes	194.145.164,68
Receita Agropecuária	-		
Receita Industrial	-		
Receita de Serviços	298.881,39		
Transferências Correntes	-		
Outras Receitas Correntes	72.614,08		
Dedução para Formação do FUNDEB	-		
SUPERÁVIT CORRENTE	-	DÉFICIT CORRENTE	557.991.741,84
RECEITAS DE CAPITAL	1.075.267,00	DESPESAS DE CAPITAL	1.444.437,12
Operações de Crédito	-	Investimento	1.444.437,12
Alienação de Bens	5.600,00	Inversões Financeira	-
Amortizações de Empréstimos	-	Amortização da Dívida	-
Transferências de Capital	1.069.667,00		
Outras Receitas de Capital	-		
REPASSE RECEBIDO	541.071.895,06	REPASSE CONCEDIDO	1.021.645,39
TOTAL DA RECEITA	542.772.190,43	TOTAL DA DESPESA	561.082.852,72
DÉFICIT	18.310.662,29	SUPERÁVIT	-
TOTAL	561.082.852,72	TOTAL	561.082.852,72

RESUMO			
RECEITAS		DESPESAS	
RECEITAS CORRENTES	625.028,37	DESPESAS CORRENTES	558.616.770,21
RECEITAS DE CAPITAL	1.075.267,00	DESPESAS DE CAPITAL	1.444.437,12
REPASSE RECEBIDO	541.071.895,06	REPASSE CONCEDIDO	1.021.645,39
DÉFICIT	18.310.662,29	SUPERÁVIT	-
TOTAL	561.082.852,72	TOTAL	561.082.852,72

Fonte: Balanço Geral da Prefeitura de Fortaleza (2021).

O ano de 2022 obteve uma receita de R\$2.089.441,25, com o repasse dos entes federativos de R\$795.203.061,16, as despesas foram calculadas no valor de R\$797.998.433,87, o que gerou o déficit de R\$705.931,46 ao Instituto Dr. José Frota.

Tabela 03 - Demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas.

EXERCÍCIO: 2022 PERÍODO(ATÉ MÊS): DEZEMBRO			
RECEITAS		DESPESAS	
RECEITAS CORRENTES	1.569.375,13	DESPESAS CORRENTES	597.475.575,36
Impostos, Taxas, Contribuições de Melhoria	-	Pessoal e Encargos Sociais	421.279.859,63
Receita de Contribuições	-	Juros e Encargos da Dívida	-
Receita Patrimonial	776.528,37	Outras Despesas Correntes	176.195.715,73
Receita Agropecuária	-		
Receita Industrial	-		
Receita de Serviços	600.521,98		
Transferências Correntes	-		
Outras Receitas Correntes	192.324,78		
Dedução para Formação do FUNDEB	-		
SUPERÁVIT CORRENTE	-	DÉFICIT CORRENTE	595.906.200,23
RECEITAS DE CAPITAL	-	DESPESAS DE CAPITAL	1.899.446,42
Operações de Crédito	-	Investimento	1.899.446,42
Alienação de Bens	-	Inversões Financeira	-
Amortizações de Empréstimos	-	Amortização da Dívida	-
Transferências de Capital	-		
Outras Receitas de Capital	-		
REPASSE RECEBIDO	597.275.422,95	REPASSE CONCEDIDO	-
TOTAL DA RECEITA	598.844.798,08	TOTAL DA DESPESA	599.375.021,78
DÉFICIT	530.223,70	SUPERÁVIT	-
TOTAL	599.375.021,78	TOTAL	599.375.021,78

RESUMO			
RECEITAS		DESPESAS	
RECEITAS CORRENTES	1.569.375,13	DESPESAS CORRENTES	597.475.575,36
RECEITAS DE CAPITAL	-	DESPESAS DE CAPITAL	1.899.446,42
REPASSE RECEBIDO	597.275.422,95	REPASSE CONCEDIDO	-
DÉFICIT	530.223,70	SUPERÁVIT	-
TOTAL	599.375.021,78	TOTAL	599.375.021,78

Fonte: Balanço Geral da Prefeitura de Fortaleza (2022).

No exercício ano de 2023, a receita total obtida pelo IJF foi no valor de R\$1.835.059,63, com as transferências recebidas dos outros entes no valor de R\$803.413.108,20. As despesas que foram vinculadas totalizaram em R\$824.457.524,77, o que gerou o déficit alarmante de R\$19.236.226,79.

Tabela 04 - Demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas.

EXERCÍCIO: 2023 PERÍODO(ATÉ MÊS): DEZEMBRO

RECEITAS		DESPESAS	
RECEITAS CORRENTES	1.437.086,09	DESPESAS CORRENTES	644.455.285,74
Impostos, Taxas, Contribuições de Melhoria	-	Pessoal e Encargos Sociais	468.205.200,16
Receita de Contribuições	-	Juros e Encargos da Dívida	-
Receita Patrimonial	867.043,15	Outras Despesas Correntes	176.250.085,58
Receita Agropecuária	-		
Receita Industrial	-		
Receita de Serviços	569.004,43		
Transferências Correntes	-		
Outras Receitas Correntes	1.038,51		
Dedução para Formação do FUNDEB	-		
SUPERÁVIT CORRENTE	-	DÉFICIT CORRENTE	643.018.199,63
RECEITAS DE CAPITAL	-	DESPESAS DE CAPITAL	1.200.266,00
Operações de Crédito	-	Investimento	1.200.266,00
Alienação de Bens	-	Inversões Financeira	-
Amortizações de Empréstimos	-	Amortização da Dívida	-
Transferências de Capital	-		
Outras Receitas de Capital	-		
REPASSE RECEBIDO	629.175.085,51	REPASSE CONCEDIDO	21.042,52
TOTAL DA RECEITA	630.612.171,60	TOTAL DA DESPESA	645.676.594,26
DÉFICIT	15.064.422,66	SUPERÁVIT	-
TOTAL	645.676.594,26	TOTAL	645.676.594,26

RESUMO			
RECEITAS		DESPESAS	
RECEITAS CORRENTES	1.437.086,09	DESPESAS CORRENTES	644.455.285,74
RECEITAS DE CAPITAL	-	DESPESAS DE CAPITAL	1.200.266,00
REPASSE RECEBIDO	629.175.085,51	REPASSE CONCEDIDO	21.042,52
DÉFICIT	15.064.422,66	SUPERÁVIT	-
TOTAL	645.676.594,26	TOTAL	645.676.594,26

Fonte: Balanço Geral da Prefeitura de Fortaleza (2023).

No ano da crise (2024), as receitas totais do IJF foram contabilizadas em R\$1.477.728,68 e o repasse em R\$905.955.436,96. As despesas empenhadas foram de R\$908.835.241,31, quase 1 bilhão, gerando mais um déficit de R\$1.653.521,33 para o instituto.

Tabela 05 - Demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas.

EXERCÍCIO: 2024 PERÍODO(ATÉ MÊS): DEZEMBRO

RECEITAS		DESPESAS	
RECEITAS CORRENTES	1.150.150,31	DESPESAS CORRENTES	702.950.119,71
Impostos, Taxas, Contribuições de Melhoria	-	Pessoal e Encargos Sociais	515.181.502,75
Receita de Contribuições	-	Juros e Encargos da Dívida	-
Receita Patrimonial	782.681,13	Outras Despesas Correntes	187.768.616,96
Receita Agropecuária	-		
Receita Industrial	-		
Receita de Serviços	320.228,71		
Transferências Correntes	-		
Outras Receitas Correntes	47.240,47		
Dedução para Formação do FUNDEB	-		
SUPERÁVIT CORRENTE	-	DÉFICIT CORRENTE	701.799.969,40
RECEITAS DE CAPITAL	7.100,00	DESPESAS DE CAPITAL	8.783.961,84
Operações de Crédito	-	Investimento	8.783.961,84
Alienação de Bens	7.100,00	Inversões Financeira	-
Amortizações de Empréstimos	-	Amortização da Dívida	-
Transferências de Capital	-		
Outras Receitas de Capital	-		
REPASSE RECEBIDO	709.478.826,90	REPASSE CONCEDIDO	196.914,07
TOTAL DA RECEITA	710.636.077,21	TOTAL DA DESPESA	711.930.995,62
DÉFICIT	1.294.918,41	SUPERÁVIT	-
TOTAL	711.930.995,62	TOTAL	711.930.995,62

RESUMO			
RECEITAS		DESPESAS	
RECEITAS CORRENTES	1.150.150,31	DESPESAS CORRENTES	702.950.119,71
RECEITAS DE CAPITAL	7.100,00	DESPESAS DE CAPITAL	8.783.961,84
REPASSE RECEBIDO	709.478.826,90	REPASSE CONCEDIDO	196.914,07
DÉFICIT	1.294.918,41	SUPERÁVIT	-
TOTAL	711.930.995,62	TOTAL	711.930.995,62

Fonte: Balanço Geral da Prefeitura de Fortaleza (2024).

Dos dados apresentados, podemos concluir que: a) O IJF foi deixado em situação deficitária mais amena em 2024, se comparado ao déficit de 2023; b) Mesmo com os repasses em 2021 e 2022, o instituto se encontrava em déficit; c) O déficit diminuiu drasticamente entre 2023 e 2024, o que pode está correlacionado com o aumento no repasse recebido; d) durante todo o período analisado, o IJF sempre esteve em déficit, nunca em superávit, o que evidencia o alto custo do órgão para o Município de Fortaleza.

4.2 A Gestão de 2021 a 2024 sob a perspectiva do critério capacidade de resposta e do orçamento público

Como abordado anteriormente, a capacidade de resposta foi o critério escolhido para analisarmos se houve uma boa gestão no IJF no período de 2021 a 2024. A capacidade de resposta foi definida como a habilidade do gestor público em garantir o cumprimento eficaz e eficiente aos serviços públicos, equilibrando os interesses e as prioridades do Estado, por meio da colaboração mútua entre entes estatais, não estatais e sociedade civil (ONU, 2015 *in* Brasil, 2020).

Dessa forma, são requisitos essenciais para se concretizar a capacidade de resposta: a) o bom manejo da crise ou serviço público com a otimização de recursos, evitando o desperdício (eficiência); b) a garantia dos resultados esperados (eficácia); c) o equilíbrio do interesse público; d) a colaboração mútua entre União, Estado, Município e sociedade civil.

No caso em comento, a gestão dos recursos foi ineficiente, de 2021 a 2024 o Hospital atuou em déficit, o que levou a falta de insumos básicos e 74,4% do estoque de medicamentos estava zerado, como mencionado anteriormente. Não desconsideramos a superveniência da pandemia de Covid-19 que assolou a área da saúde no ano de 2020 ao começo de 2022, mas cabe destacar que fora o período

que o instituto receberá mais recurso da União e tivera o menor déficit, observa-se que tanto em 2023 e 2024, o déficit apresentado no balanço geral é exorbitante, ultrapassando os R\$600 milhões, algo que não foi acompanhado pelos orçamentos, o que evidencia um erro de planejamento financeiro e orçamentário da gestão.

Cirurgias suspensas, funcionários e acompanhantes sem alimentação, falta de medicamentos básicos como dipirona, superlotação, dois homicídios no hospital durante o intervalo de menos de 1 (um) ano, são alguma das situações que foram denunciadas pela mídia e pelo corpo hospitalar que evidenciam uma gestão que não conseguiu garantir o mínimo dos objetivos de uma unidade de saúde do nível de porte do IJF, sendo ineficaz quanto aos seus resultados, o que afronta diretamente o interesse público do município.

No capítulo 02 foi destacado que o Sindicato dos Médicos do Ceará vinha avisando ao Poder Público sobre a falta de insumos no IJF desde 2022, inclusive, no início de 2024, o ex-prefeito José Sarto se reunira com representantes do instituto em uma mesa de negociação, sendo informado sobre a potencialidade de uma crise ampla no instituto e a sobrecarga do hospital, contudo, nenhuma medida foi tomada (Ceará, 2024).

Apenas quando a crise foi amplamente divulgada na mídia e completando quase 04 (quatro) anos de administração, o ex-gestor afirmou que o instituto precisava de uma repactuação entre a União e o Estado ou ser federalizado, enquanto o governador culpava exclusivamente Sarto. Ainda mais grave, o repasse estadual só foi aprovado e transferido após o fim das eleições municipais e com a vitória do candidato Evandro Leitão, em dezembro de 2024, enquanto os recursos da União só foram anunciados no ano de 2025.

Como verificado, o IJF custa, aproximadamente, 6% aos cofres públicos municipais. Durante todo o período analisado mais de 60% da receita que entrava no hospital vinha dos impostos do município. Nota-se que o Estado do Ceará é quem menos repassa, tendo um índice de participação no custeio muito inconstante, em 2022 representava apenas 3,2% das fontes de custeio, enquanto que em 2023 era 11,25%. Essa variação pode ser um forte indicativo dos diversos conflitos políticos e ideológicos que ocorriam entre o ex-prefeito José Sarto e o governador

Elmano de Freitas.

O próprio ex-prefeito alegou em 2024 que o déficit do IJF era histórico e que necessitava uma repactuação entre Estado e União, contudo, chama atenção sobre a inércia da gestão e a priorização de conflitos políticos sobre uma crise que já vinha sendo anunciada desde 2023. A resposta do Poder Público foi fragmentada e atrasada, pois atuou no ápice da sobrecarga do instituto, comprometendo severamente o funcionamento do órgão.

A Administração Pública não teve capacidade de resposta no gerenciamento da crise, visto que: a) foi avisada continuamente desde 2022, mas não atuou preventivamente; b) não agiu em tempo hábil no ano de 2024; c) não colaborou ativamente com os outros entes federativos e a sociedade civil sobre a questão do financiamento e repasse.

4.3 IJF depois da gestão 2021 a 2024

O cenário evidenciado dentro do IJF no fim de 2024 e início de 2025 foi um grande desafio ao prefeito Evandro Leitão: médicos comiam fora do hospital para poupar a alimentação para os pacientes, 74,4% do estoque de medicamentos do IJF estava em falta, déficit de profissionais de saúde, a sobrecarga dos funcionários e inúmeras paralisações. As cobranças externas da sociedade e da mídia referente a pasta da saúde foram intensas, pois a crise estava atingindo não só o IJF, mas outras unidades de saúde, como as UPAs e o Hospital da Mulher (Nascimento; Viana, 2025).

Em meio ao caos, a gestão de Fortaleza sofreu com uma mudança significativa na sua direção, a secretaria de saúde, a médica Socorro Martins, pediu retirada do comando da pasta, diante dos severos desgastes provocados pelas críticas de líderes políticos, população e meios midiáticos em relação à área da saúde, enfrentando um dos piores índices de avaliação entre as pastas da gestão em levantamentos internos encomendados pela Prefeitura (Aguiar, 2025). A então superintendente do IJF, Riane Azevedo, foi chamada a assumir a pasta, exercendo o cargo até o presente momento (Riane..., 2025).

No final de 2024, Evandro Leitão revelou que a dívida acumulada em relação ao Hospital Instituto Dr. José Frota estava em torno de R\$100 milhões, mas a equipe de transição ainda estava enfrentando alguns impasses com o acesso total aos dados para estimar o valor total (Prefeito..., 2024). A resposta dos outros entes federativos foi lenta, apenas em 2025, o Governo do Estado anunciou o aumento do repasse das transferências voluntárias que subiram de R\$72 milhões para R\$ 120 milhões, acréscimo de R\$ 50 milhões (Após..., 2025). cabendo destacar o repasse emergencial de R\$ 19 milhões de verba federal ocorrida no mês de dezembro, anunciada pelo governador Elmano (Governo..., 2024).

Em março de 2025, o Governo Federal, por meio do Ministro da Saúde, Alexandre Padilha, anunciou o investimento de R\$200 milhões para o custeio do instituto, contratações e insumos, com a promessa de aumento no número de exames (Fortaleza, 2025). O aumento nos repasses é fruto da articulação política entre os gestores da União, Estado e Município, destaca-se que Lula, Elmano e Evandro pertencem a mesma sigla partidária (PT) e se alinharam durante as eleições de 2024.

O presente trabalho não busca aprofundar o período atual do IJF, mas provocar um questionamento: por qual motivo a maior parte dos repasses só foram anunciados depois da vitória de Evandro nas eleições? Nota-se que houve uma breve repactuação entre Estado, Município e União sobre o custeio do IJF, graças ao alinhamento ideológico entre os gestores. O quanto a diferença de siglas partidárias entre chefes do Poder Executivo pode influenciar o destino de um ente federativo?

Fora dessas reflexões, a Lei Orçamentária Anual de 2026 do Município de Fortaleza proposta pela gestão de Evandro Leitão e aprovada pela Câmara priorizou recursos para o IJF, destinando o valor de R\$ 917,1 milhões de reais para o exercício ano de 2026, aumento expressivo se comparado para o valor previsto para 2025, que foi de R\$ 729,5 milhões (Souza, 2025). O atual gestor, durante a abertura dos trabalhos legislativos da Câmara Municipal, comprometeu-se com a ampliação das ações na área de saúde, com a reforma do Centro de Queimados do IJF e outras unidades de saúde como promessa de sua campanha (Barros; Leite, 2026).

Ainda em 2026, noticiou-se uma melhora nos fluxos do Hospital, com a ampliação em 124% dos exames de ressonância magnética e a redução das filas de espera (Fortaleza, 2026a), também houve a ampliação de atendimento com a requalificação de 10 leitos de UTI pós-operatória no IJF (Fortaleza, 2026b), além do aumento de 23,5% em cirurgias se comparados aos meses de janeiro a março entre 2025 e 2026 (Fortaleza, 2026c).

Verifica-se uma estabilização do cenário acompanhado em 2024, com a retomada de serviços à sociedade. Todavia, alguns problemas persistem, em abril de 2025 um adolescente entrou no hospital e matou um dos pacientes a tiros o que evidencia que, mesmo com nova gestão, a falta de segurança no instituto ainda é evidente (ADOLESCENTE..., 2025). Já em abril de 2026, durante o quadro chuvoso de Fortaleza, houve o rompimento de um cano no setor novo do hospital (Almeida, 2026).

Observa-se que as notícias relativas ao IJF já não possuem a mesma repercussão que as notícias em 2024 e nem há a mesma propagação de que há uma “crise institucional” no órgão, o que leva a crer numa potencial estabilização do setor, o que não significa que todos os problemas enfrentados pelo órgão estão totalmente resolvidos.

5 CONCLUSÃO

Um dos desafios dessa pesquisa foi analisar as causas da crise do IJF, sem perspectiva ideológica e partidária. A gestão do ex-prefeito José Sarto apresenta inúmeras polêmicas por causa da grande repercussão midiática na cidade de Fortaleza, o que torna complexa a diferenciação entre opiniões e fatos. Principalmente envolvendo temáticas sensíveis como a saúde, é difícil separarmos o que é exclusivamente responsabilidade do gestor público.

O presente trabalho teve algumas limitações por questões práticas, como a falta de acesso a informações sobre o processo decisório do IJF e a limitação da análise do instituto a apenas um período de gestão, mas se propôs a elucidar uma parte da instabilidade ocorrida no IJF no ano de 2024.

Conseguimos concluir que o colapso do instituto não se deu por um único fator, o déficit do IJF sempre foi histórico, o orçamento destinado ao órgão sempre foi diminuto, se comparado com a complexidade e o porte do Hospital. O município de Fortaleza não consegue, sozinho, custear uma unidade de saúde do nível do IJF, sem comprometer outras pastas, como saúde, educação, cultura, assistência social e etc.

No ano de 2026, o orçamento do IJF chega a quase 1 bilhão de reais, mas ainda representa 5,74% da receita do município e não supre o déficit anual que o instituto enfrenta. Há uma necessidade evidente de repactuação de custeio no financiamento do IJF entre Estado e União, sob o risco de comprometer o próprio funcionamento do instituto.

Entretanto, a gestão analisada também incorreu em uma série de más escolhas que contribuíram para o agravamento e a ocorrência da crise. Ora, saber do déficit histórico do IJF e manter relações conflituosas com o Governo do Estado, ignorar os inúmeros avisos desde 2022 da sociedade civil sobre a futura sobrecarga do instituto, ser avisado da falta de insumos no início de 2024 e não agir a tempo são escolhas administrativas tomadas conscientemente pelo gestor.

Apesar do caráter político do cargo do Poder Executivo, a Administração Pública não pode estar sujeita a disputa de poderes e vontades particulares, a

análise objetiva da gestão do ex-prefeito nos permite concluir que houve o descumprimento do direito fundamental à boa administração no que atine a capacidade de resposta.

A sobrecarga do IJF em 2024 é resultado de uma má administração em conjunto com uma insuficiência de recursos municipais para o seu custeio. O resultado disso foram cirurgias suspensas, falta de medicamentos essenciais e insumos básicos e homicídios ocorrendo no hospital.

O estudo apresentado não visa apresentar uma solução para a questão do IJF, mas apontar algumas das causas que levaram à sobrecarga do instituto durante um período. Entretanto, propõe-se a futuros pesquisadores ou gestores: a) aprofundar a repactuação federativa do financiamento do IJF entre Município, Estado e União ou analisar a viabilidade da federalização; b) investigar mecanismos de governança e de controle que impeçam disputas políticas de influenciar no gerenciamento de políticas públicas; e c) mapear indicadores de alerta precoce nos casos de déficits operacionais, aproximando a sociedade dos mecanismos de controle, na busca de garantir o cumprimento do direito fundamental à boa administração.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530998394/>. Acesso em: 16 mar. 2026.

ADOLESCENTE mata rival a tiros dentro de hospital em Fortaleza. **G1 CE**, Fortaleza, 02 de mar. de 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2025/03/02/homem-entra-no-ijf-e-mata-paciente-a-tiros-em-fortaleza.ghtml>. Acesso em: 07 maio 2026.

AGUIAR, Inácio. O que levou Sarto a ficar fora do segundo turno mesmo no comando da Prefeitura. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 06 de outubro de 2024. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniaao/colunistas/inacio-aguiar/o-que-levou-sarto-a-ficar-fora-do-segundo-turno-mesmo-no-comando-da-prefeitura-1.3567625>. Acesso em: 7 set. 2025.

AGUIAR, Inácio. Em meio a críticas na saúde, Socorro Martins deixa a pasta; veja quem deve assumir o cargo. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 19 de maio de 2025. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniaao/colunistas/inacio-aguiar/em-meio-a-criticas-na-saude-socorro-martins-deixa-a-pasta-veja-quem-deve-assumir-o-cargo-1.3650772>. Acesso em: 07 maio 2026.

ALMEIDA, Gabriela. Cano rompe e vaza água em setor novo do IJF durante manhã chuvosa. **O Povo**, Fortaleza, 11 de abril de 2026. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2026/04/11/cano-rompe-e-vaza-agua-em-setor-novo-do-ijf-durante-manha-chuvosa.html>. Acesso em: 07 maio 2026.

APÓS meses de crise, governo anuncia aumento do repasse de verba estadual para o IJF em quase R\$ 50 milhões. **G1 CE**, Fortaleza, 20 de maio de 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2025/01/21/apos-meses-de-crise-governo-anuncia-aumento-do-repasse-de-verba-estadual-para-o-ijf-em-quase-r-50-milhoes.ghtml>. Acesso em: 07 maio 2026.

ARAÚJO, Henrique; FIRMO, Érico. Fortaleza: Sarto é oficializado candidato à reeleição e Élcio é confirmado vice. **O Povo**, Fortaleza, 28 de julho de 2024. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/politica/eleicoes/2024/07/28/eleicao-fortaleza-sarto-o-prefeito-candidato-reeleicao-convencao-vice.html>. Acesso em: 5 set. 2025.

ÁVILA, Humberto. **Constituição, liberdade e interpretação**. São Paulo: Malheiros, 2019.

BARROS, L. Camilo relembra racha de PT e PDT e não descarta reaproximação: “A política não é feita de inimigos”. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 26 de agosto de 2022. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/camilo-relembra-racha-de-pt-e-pdt-e-nao-descarta-reaproximacao-a-politica-nao-e-feita-de-inimigos-1.3272210>. Acesso em: 3 set. 2025.

BARROS, Maria Elizabeth; PIOLA, Sérgio Francisco; VIANNA, Solon Magalhães. **Políticas de Saúde no Brasil: diagnóstico e perspectivas**. Brasília: Ipea, 1966.

BARROS, Luana; LEITE, BRUNO. Reforma no IJF, novos parques e ônibus climatizados: quais ações Evandro prometeu na CMFor para 2026. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 2 fevereiro de 2026. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/reforma-no-ijf-novos-parques-e-onibus-climatizados-quais-aco-es-evandro-prometeu-na-cmfor-para-2026-1.3739260>. Acesso em: 07 maio 2026.

BEZERRA, Renato; GADELHA, Mylena; RIFANE, Isabella. Funcionário é morto a tiros e tem a cabeça decepada no IJF, em Fortaleza. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 23 de abril de 2024. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/funcionario-e-morto-e-tem-a-cabeca-decepada-no-ijf-em-fortaleza-1.3504219>. Acesso em: 22 out. 2025.

BITENCOURT, Caroline Muller, LOLLI, Eduardo Henrique; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. **Sequência**, Florianópolis, v. 43, n. 90, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e86761>. Acesso em: 27 abr. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde - CONASS. **SUS: avanços e desafios**. Brasília (DF), 2006. Disponível em: <https://www.conass.org.br/biblioteca/sus-avancos-e-desafios/>. Acesso em: 9 mar. 2026.

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade - MAC**. Brasília: CMAP, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/relatorio_avaliacao-cmag-2020-mac.pdf. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm. Acesso em: 17 nov. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 139, de 05 de maio de 2026**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc139.htm. Acesso em: 26 maio 2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **O SUS de A a Z**. Brasília: Editora Ms, 2009. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sus_az_garantindo_saude_municipios_3ed_p1.pdf. Acesso em: 17 nov. 2025.

BRASIL. Lei do arcabouço fiscal é sancionada; novo regime substitui o teto de gastos públicos. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 31 ago. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/993734-lei-do-arcabouco-fiscal-e-sancionada-novo-regime-substitui-o-teto-de-gastos-publicos/>. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa governança**. 2 e.d. Brasília: 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf. Acesso em: 24 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3 e.d. Brasília: 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-basico-de-governanca-organizacional>. Acesso em: 24 abr. 2026.

CAVALCANTE, I. Endividamento, crise na saúde e perda de aliados marcam o fim da gestão Sarto em Fortaleza. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 10 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/endividamento-crise-na-saude-e-perda-de-aliados-marcam-o-fim-da-gestao-sarto-em-fortaleza-1.3592222>. Acesso em: 5 set. 2025.

CEARÁ. Ministério Público do Estado do Ceará. **Inquérito Civil nº 06.2023.00001182-8**. Diário Oficial do Estado. Fortaleza, 2024.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Ação Civil Pública nº 3033977-47.2024.8.06.0001**. Fortaleza, 2024.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-54, 2022. DOI: 10.5007/2177-7055.2022.e86761. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86761>. Acesso em: 18 mar. 2026.

CUSTÓDIO, Gabriela. Crise no IJF: hospital reduz números de atendimentos, internações e cirurgias em 2024. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 29 de dezembro de 2024. Disponível em:

<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/crise-no-ijf-hospital-reduz-numeros-de-atendimentos-internacoes-e-cirurgias-em-2024-1.3598782>. Acesso em: 22 out. 2025.

DEL VECCHIO, Giorgio. **Lições de Filosofia do Direito**. 5. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1979.

FERREIRA, Igor; BRITTO, Vinícius. Sob efeitos da pandemia, consumo de bens e serviços de saúde cai 4,4% em 2020, mas cresce 10,3% em 2021. **Agência Ibge**. (s.l.), 5 de abril de 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39675-sob-efeitos-da-pandemia-consumo-de-bens-e-servicos-de-saude-cai-4-4-e-m-2020-mas-cresce-10-3-em-2021>. Acesso em: 19 nov. 2025.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Alexandre Padilha e Evandro Leitão anunciam investimento de R\$ 200 milhões para IJF e Hospital da Mulher. Fortaleza: 19 de mar. 2025. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/alexandre-padilha-e-evandro-leitao-anunciam-investimento-de-r-200-milhoes-para-ijf-e-hospital-da-mulher>. Acesso em: 7 maio 2026.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. IJF amplia em 124% os exames de ressonância magnética e reduz filas de espera. Fortaleza: 03. fev. 2026a. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/ijf-amplia-em-124-os-exames-de-ressonancia-magnetica-e-reduz-filas-de-espera>. Acesso em: 7 maio 2026.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Prefeitura amplia atendimento com requalificação de 10 leitos de UTI pós-operatória no IJF. Fortaleza: 24 abr. 2026b. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-amplia-atendimento-com-requalificacao-de-10-leitos-de-uti-pos-operatoria-no-ijf> Acesso em: 7 maio 2026.

FORTALEZA. Instituto Dr. José Frota. Cirurgias cresceram 23,5% no IJF. Instagram: 15 abr. 2026c. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/DXJvsPnjvSZ/>. Acesso em: 7 maio 2026.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Relatório de Transição 2024**. Fortaleza, CE: [s.n.], 2024.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Relatório Preliminar Equipe de Transição Governos 2021 a 2024 - 2025 a 2028**. Fortaleza, CE: [s.n.], 2025.

FORTALEZA. **Decreto n. 3.376, de 06 de janeiro de 1970**. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3196/text>. Acesso em: 06 set. 2024.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 193, de 22 de dezembro de 2014**. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3196/text>. Acesso em: 06 set. 2024.

FREITAS, Juarez. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. **Sequência**, Florianópolis, n. 70, p. 115–133, jan. 2015a. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/seq/a/bJmp9HRG7ynPXHSzNJpbTZJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 mar. 2026.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Nomos** - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v. 35, jan./jun., 2015b. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/ri/handle/riufc/21688>. Acesso em: 18 mar. 2026.

GOMES, Fábio de Barros Correia. Impasses no financiamento da saúde no Brasil: da constituinte à regulamentação da emenda 29/00. **Saúde Debate**, v. 38, n. 100, p. 06-17, 2014.

GOVERNO Federal destina verba de R\$ 19 milhões para IJF e Santa Casa de Fortaleza. **G1 CE**, Fortaleza, 09 de dez. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2024/12/09/governo-federal-destina-verba-de-r-19-milhoes-para-ijf-e-santa-casa-de-fortaleza.ghtml>. Acesso em: 07 maio de 2026.

GRAHAM, John; AMOS, Bruce; PLUMPTRE, Tim. Principles for good governance in the 21st century. In: **Institute on Governance**, ago. 2003. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN011842.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2025.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA POLÍTICAS DE SAÚDE & UMANE. **Setor Privado e Relações Público-Privadas da Saúde no Brasil**: Em Busca do Seguro Perdido. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://ieps.org.br/setor-privado-relacoes-publico-privadas-saude-volume-unico/>. Acesso em: 28 out. 2025.

ISMAIL FILHO, Salomão. Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 105–137, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77679>. Acesso em: 27 abr. 2026.

KALLMANN, Isabel H. **O financiamento do Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

LIMA, Camila. IJF Fortaleza: quando buscar, quais serviços oferecidos e como ser atendido. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 07 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ser-saude/ijf-fortaleza-quando-buscar-quais-servicos-oferecidos-e-como-ser-atendido-1.3452571>. Acesso em: 06 set. 2025.

LIMA, Diana Vaz de. **Orçamento, Contabilidade e Gestão no Setor Público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559773145/>. Acesso em: 16 mar. 2026.

LIMA, Juliana Diógenes de Araújo. **IJF: histórias despercebidas de um hospital**. 2013. 306 f. TCC (Graduação em Comunicação Social) - Universidade Federal do

Ceará, Instituto de Cultura e Arte, Curso de Comunicação Social, Habilitação em Jornalismo, Fortaleza (CE), 2013.

SANTOS, Homero. O controle da administração pública. **Revista do TCU**, Brasília, n. 75, p. p. 61–70, 1998. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1042>. Acesso em: 27 abr. 2026.

SANTOS, René José Moreira dos Santos; LUIZ, Viviane Rocha de. Transferências federais no financiamento da descentralização. In: BRASIL. Ministério da Saúde (ed.). MARQUES, Rosa Maria; PIOLA, Sérgio Francisco; ROA, Alejandra Carrillo (org.). **Sistema de Saúde no Brasil: organização e financiamento**. Rio de Janeiro: ABrES; Brasília: Ministério da Saúde, Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento ; OPAS/OMS no Brasil, 2016, p. 169-204. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sistema_saude_brasil_organizacao_financiamento.pdf. Acesso em: 18 mar. 2026.

SOUZA, Janaína. Orçamento de Fortaleza para 2026 prioriza educação e amplia recursos para o IJF. **A Notícia do Ceará**: Fortaleza, 18 dez. 2025. Disponível em: <https://anoticiadoceara.com.br/orcamento-de-fortaleza-para-2026-prioriza-educacao-e-amplia-recursos-para-o-ijf/>. Acesso em: 7 maio 2026.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 259, 16 fev. 2017. Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>. Acesso em: 2 maio 2026.

MAGALHÃES, Vítor. Camilo chora em discurso após vitória de Evandro Leitão e do PT em Fortaleza. **O Povo**, Fortaleza, 27 de outubro de 2024. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/politica/eleicoes/2024/10/27/camilo-chora-em-discurso-apos-vitoria-de-evandro-leitao-e-do-pt-em-fortaleza.html>. Acesso em: 5 set. 2025.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, n. 130, p. 42–53, 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em: 27 abr. 2026.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22>. Acesso em: 30 jul. 2018.

NASCIMENTO, Clarice; VIANA, Theyse. Médicos comiam fora para poupar alimentação para os pacientes durante crise no IJF, diz secretária. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 31 julho de 2025. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/medicos-comiam-fora-para-poupar-alimentacao-para-os-pacientes-durante-crise-no-ijf-diz-secretaria-1.3675775>. Acesso em: 7 maio. 2026.

NUNES, Roslange. Camilo critica Sarto por demissão de secretários que apoiam Evandro: “Falta de democracia”. **O Povo**, Fortaleza, 16 de outubro de 2024.

Disponível em:

<https://www.opovo.com.br/noticias/politica/eleicoes/2024/10/16/camilo-critica-sarto-por-demissao-de-secretarios-que-apoiam-evandro-falta-de-democracia.html>. Acesso em: 7 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**, 2017.

Disponível em:

<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2026.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **CESCR General Comment Nº 14**: The Right to the Highest Attainable Standard of Health. 2000.

Disponível em:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/Health/GC14.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

OLIVA, B. DE. Eleições 2022: veja resultado completo do Ceará. **O Povo**, Fortaleza, 03 de outubro de 2022. Disponível em:

<https://www.opovo.com.br/eleicoes-2022/2022/10/03/eleicoes-2022-veja-resultado-completo-do-ceara.html>. Acesso em: 3 set. 2025.

ONU. THE UNITED NATIONS. **World Public Sector Report**: responsive and accountable public governance. Nova Iorque: Nações Unidas, 2015. Disponível em:

<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2026.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 10. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

E-book. p.14. ISBN 9786559777471. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777471/>. Acesso em: 25 ago. 2025.

PESSOA, Robertônio Santos; CAVALCANTE, Rômulo Mourão. Boa administração pública e seus múltiplos aspectos: valor administrativo, direito subjetivo e direito fundamental. **Contribuciones a las ciencias sociales**, São José dos Pinhais, v. 17, n. 13, 2024. Disponível em:

<https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/14021>. Acesso em: 28 abr. 2026.

PETISTA Evandro Leitão vira contra o bolsonarista André Fernandes e será prefeito de Fortaleza. **O Globo**, Rio de Janeiro, 10 out. 2024. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2024/noticia/2024/10/27/petista-evandro-leitao-vira-contra-o-bolsonarista-andre-fernandes-e-sera-prefeito-de-fortaleza.ghtml>. Acesso em: 7 set. 2025.

PREFEITO eleito Evandro Leitão diz que dívidas com o IJF somam R\$ 100 milhões: ‘Poderá ser mais’. **G1 CE**, Fortaleza, 17 de dez. 2024. Disponível em:

<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2024/12/27/prefeito-eleito-evandro-leitao-diz-qu-e-dividas-com-o-ijf-somam-r-100-milhoes-podera-ser-mais.ghtml>. Acesso em: 7 maio 2026.

RIANE Azevedo Assume a Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza. **G1 CE**, Fortaleza, 20 de maio de 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2025/05/20/riane-azevedo-assume-a-secretaria-municipal-da-saude-de-fortaleza.ghtml>. Acesso em: 7 maio 2026.

ROCHA, João Vitor. Servidores paralisam os serviços no IJF após crise afetar alimentação do hospital. **G1**, Belo Horizonte, 12 dez. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2024/12/12/servidores-paralisam-os-servicos-no-ijf-apos-cri-se-afetar-alimentacao-do-hospital.ghtml>. Acesso em: 24 set. 2025.

SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. **Finanças públicas**: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro: Record, 2016.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519–550, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 27 abr. 2026.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança: democratizando a função administrativa**. 2010. 254 f. Tese (Pós-Doutorado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas - FGV, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/c0f282f9-95bc-41c0-90cd-4e308386733c>. Acesso em: 18 mar. 2026.

VIEIRA, L. IJF em crise: falta de pagamento a médicos está afetando cirurgias, afirma Sindicato. **O Povo**, Fortaleza, 19 de novembro de 2024a. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2024/11/19/ijf-em-cri-se-falta-de-pagamento-a-medicos-esta-afetando-cirurgias-afirma-sindicato-dos-medicos.html>. Acesso em: 7 set. 2025.

VIEIRA, L. IJF em crise: Sarto afirma que hospital deve ser “estadualizado”. **O Povo**, Fortaleza, 26 de dezembro de 2024b. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2024/12/26/ijf-em-cri-se-sarto-afirma-que-hospital-deve-ser-estadualizado.html>. Acesso em: 22 out. 2025.

VIEIRA, L. MP aciona Justiça para que Prefeitura de Fortaleza abasteça medicamentos no IJF. **O Povo**, Fortaleza, 8 de novembro de 2024c. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2024/11/08/mp-aciona-justica-para-que-prefeitura-de-fortaleza-abasteca-medicamentos-no-ijf.html>. Acesso em: 7 set. 2025.

VIEIRA, L. Relembre as polêmicas entre o governador Elmano de Freitas e o prefeito José Sarto. **O Povo**, Fortaleza, 27 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2023/07/27/relembre-as-polemicas-entre-o-governador-elmano-de-freitas-e-o-prefeito-jose-sarto.html>. Acesso em: 4 set. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Constitution of the World Health Organization**. WHO. 2006. Disponível em: <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1>. Acesso em: 6 set. 2025.