



Reflexos administrativos do processo de judicialização da saúde no município de Palmas-TO

Ingridy Diaquelem Ramos Sousa¹
Aline Sueli de Salles Santos²

RESUMO: A saúde como um direito social fundamental, está descrita no texto constitucional como direito de todos e dever do Estado. Nesta senda, o Sistema Único de Saúde é fruto de muitos embates envolvendo diversos setores da sociedade com o propósito de se garantir a efetivação da saúde pública no Brasil. A partir da década de 1990 observou-se uma atuação significativa do Poder Judiciário no campo da saúde resultando em um número crescente de demandas, configurando-se na chamada judicialização da saúde. Nesse contexto, evidencia-se que os entes municipais são fortemente impactados devido ao orçamento enxuto e grande responsabilidade na execução de políticas públicas sociais. Contudo, são limitados os estudos voltados para avaliação dos reflexos da judicialização da saúde no âmbito municipal, e, nesse sentido, optou-se por analisar a forma que a gestão pública do município de Palmas-TO tem se posicionado frente a judicialização da saúde a partir da avaliação das repercussões na organização administrativa e dos mecanismos elaborados para o enfrentamento. Assim realizou-se uma pesquisa baseada no método dedutivo, bibliográfica, documental, exploratória e quanti-qualitativa que acabou por demonstrar que a estratégias tais como o Núcleo de Estudos Jurídicos em Saúde e Núcleo de Apoio Técnico municipal, têm se consolidado como ferramentas importantes para o enfrentamento racional do processo de judicialização no âmbito municipal.

Palavras-chave: Direito à Saúde. Judicialização. Reflexos administrativos da judicialização.

Introdução

O acesso ao Judiciário em busca de efetivação do direito à saúde apresenta uma demanda crescente. O que se convencionou chamar de judicialização da saúde provoca preocupações que não são exclusivas das instituições judiciais como também de todas as instituições e entes federativos envolvidos direta ou indiretamente com a temática em tela.

Nesse contexto, observa-se que, se por um lado muito tem sido escrito sobre judicialização enquanto mecanismo de viabilização do direito fundamental à saúde, condição importante para efetivação do Estado Democrático de Direito, esse fenômeno não tem a mesma repercussão nos estudos sob o prisma da gestão pública municipal, em especial, não existindo clareza sobre os percalços que os municípios enfrentam para

¹ Fundação Escola Saúde Pública de Palmas-TO. E-mail: diaquelem@gmail.com

² Universidade Federal do Tocantins



garantir a prestação da tutela jurisdicional conquistada, o que na maioria das vezes fragiliza a assistência integral à população em geral.

Nesse sentido, é importante analisar as repercussões da judicialização da saúde na organização administrativa da Secretaria Municipal de Saúde de Palmas-TO identificando os mecanismos que a gestão pública municipal tem elaborado para enfrentamento mais racional dos entraves que surgem no decorrer do processo.

Metodologia

Com o objetivo de se atingir os objetivos propostos, optou-se por uma pesquisa baseada no método dedutivo, bibliográfica, documental, exploratória e quanti-qualitativa. Nesse sentido, foram explorados documentos diversos tais como a Constituição, leis, recomendações, resoluções, portarias, doutrinas, dissertações, artigos científicos, relatórios de gestão, Plano Municipal de Saúde, Plano Estadual de Saúde, dentre outros.

Resultados e discussão

Inúmeros são os autores que procuraram retratar o tema a respeito do crescente número de demandas judiciais envolvendo o setor de saúde no Brasil, muito foi escrito a respeito desse panorama, porém, poucos são os trabalhos que buscaram a descrição desse fenômeno sob o prisma dos municípios que por possuírem em geral uma menor parcela do orçamento acabam por arcar com maiores despesas por serem mais requisitados no polo passivo das demandas judiciais.

Os reflexos da judicialização são analisados sob o viés do impacto orçamentário e do problema de saúde pública, com relação ao primeiro impacto, destaca-se o peso de ações judiciais, a exemplo das solicitações de medicamentos que são as demandas mais comuns sobre os orçamentos municipais. A consequência desse primeiro impacto leva ao segundo, pois, a execução das políticas públicas é diretamente afetada. Tais conclusões baseiam-se em uma pesquisa realizada com todas as secretarias de saúde dos municípios brasileiros, totalizando 1.276 municípios que efetivamente responderam a um questionário específico. Com os resultados obtidos, encontrou-se que em mais da metade dos municípios analisados o problema da judicialização da saúde tem impactado o orçamento público (1).



Nesse sentido, refletir sobre o processo de judicialização da saúde levando-se em consideração os aspectos peculiares da esfera municipal é imprescindível para identificação de pontos que merecem melhor atenção do gestor para a proposição de soluções viáveis e efetivas frente ao crescente número das demandas judiciais.

Ocorre que a maior parte das liminares concedidas estabelece um prazo diminuto para que o medicamento seja dispensado ao usuário, nota-se que nesse breve intervalo se faz necessário a instrução do processo, aquisição, entrega do medicamento ou produto pela empresa e a dispensação ao paciente. Quando se tratam de medicamentos que não são padronizados e conseqüentemente não integram nenhum Programa é bem provável que também não estejam disponíveis no estoque e é diante desses fatos que para atendimento à demanda judicial solicita-se a aquisição por dispensa de licitação por emergência ou declaração de inexigibilidade por exclusividade, encontrando fundamentação legal, respectivamente, o inciso IV do artigo 24 e o inciso I do artigo 25, ambos da Lei n. 8.666/93 (2).

Nesse contexto, sendo a perspectiva do aumento da judicialização algo concreto, se faz necessário refletir a respeito de alternativas que possam diminuir a sua incidência ao passo que se busca despertar os vários setores da gestão pública para propositura de soluções mais rápidas e viáveis para as demandas judiciais sem, contudo, desconsiderar a dimensão política da judicialização em saúde, que exige, na maioria das vezes, soluções coletivas a curto, médio e longo prazo.

Reflexos administrativos

Nesse cenário, a Secretaria Municipal de Saúde de Palmas-TO tem cogitado dentre outras alternativas a utilização do Cartão Corporativo, instituído em âmbito municipal através do decreto Nº 124, de 10 de março de 2010 para atender às demandas solicitadas com caráter de urgência em prazo viável.

Convém evidenciar que o pagamento com Cartão Corporativo é um meio que visa proporcionar à Administração Pública mais agilidade, controle e modernidade na gestão de recursos, porém, conforme determina Manual elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU) com base na legislação que orienta essa temática como a Lei 4.320/64, Decreto-Lei nº 200/67, Decreto nº 5.355/2005, Decreto nº 6.370/2007, as despesas que



podem ser feitas com Cartão Corporativo são aquelas passíveis de enquadramento como Suprimento de Fundos.

Entende-se por Suprimento de Fundos o adiantamento concedido a servidor, a critério e sob a responsabilidade do Ordenador de Despesas apresentando prazo determinado para aplicação e comprovação de gastos. As despesas com recursos de Suprimento de Fundos somente serão consideradas elegíveis quando restarem demonstrados: pequeno vulto, o caráter excepcional da aquisição, a impossibilidade e a vantagem de não serem submetidas ao processo normal de aplicação e o interesse público (3).

A respeito das demandas judiciais envolvendo medicamentos foi publicado o Decreto nº 1.279, de 29 de julho de 2016, o qual disciplina procedimentos a serem adotados pelos servidores públicos municipais na prescrição de medicamentos e na solicitação de exames e procedimentos de saúde:

Art. 1º Ficam os servidores públicos municipais, em suas atribuições funcionais no SUS, autorizados por legislações específicas, obrigados a prescrever medicamentos e solicitar exames e procedimentos de saúde nos termos **das políticas públicas, das listas padronizadas e dos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDT)** do Sistema Único de Saúde (SUS) e **normativas** da Secretaria Municipal da Saúde de Palmas. (GRIFEI)

Além desses meios alternativos, cabe ainda dissertar a respeito da atuação do Núcleo de Estudos Jurídicos em Saúde (NEJS) e Núcleo de Apoio Técnico Municipal (NAT), estratégias descritas nos tópicos que se seguem.

A atuação do núcleo de estudos jurídicos em saúde

A proposta de construção de um saber integrado que estimule a discussão entre as ciências jurídicas e a saúde é uma das inúmeras alternativas para questões que envolvam o Direito, a Saúde e a Cidadania.

O campo do Direito e o da Saúde, devido suas complexidades, necessitam de aproximações a partir da melhor qualificação dos profissionais que atuam nessas duas grandes áreas do saber de tal forma que seja possível uma real aproximação dos legítimos interesses da população.



Assim, a criação de espaços que possibilitem diálogos e articulações entre esses dois campos têm a capacidade de aperfeiçoar tanto o cotidiano dos processos decisórios, judiciais e sanitários quanto estimular a formação e aperfeiçoamento de recursos humanos capazes de atuar na interface saúde e direito de forma mais consciente e, portanto, mais efetiva.

Sendo assim, o Núcleo de Estudos Jurídicos (NEJS) criado pela Fundação Escola Saúde Pública de Palmas em Portaria Conjunta com a Secretaria Municipal da Saúde (portaria institucional Nº 17/SEMUS/FESP, de 29 de junho de 2016) tem funcionado como uma das estratégias para acompanhamento e apoio às demandas relativas à saúde pública, no âmbito do Poder Executivo municipal a fim de estimular a prática de estudos jurídicos tendo como eixo a melhoria na perspectiva da diversidade em todos os níveis facilitando assim a interlocução fundamentada entre os diversos setores que são impactados pela Judicialização na busca de soluções viáveis e mais justas tanto para Gestão Pública como para os usuários do Sistema Único de Saúde local.

O Núcleo é composto atualmente por 13 (treze) integrantes os quais recebem para execução de suas atividades bolsa de desenvolvimento científico com fulcro no art. 26 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, contando com representantes em sua maioria da Assessoria Jurídica, Comissão Especial de Credenciamento (COMEC), Núcleo de Apoio Técnico em Saúde (NAT), Vigilância Sanitária, Auditoria, Fundação Escola Saúde Pública de Palmas.

A coordenação do NEJS fica sob a responsabilidade de representante indicado pela gestão com lotação na Assessoria Jurídica

Busca-se com a iniciativa otimizar a problemática da Política Pública, por meio de iniciativas que têm como base a identificação de evidências que apontam as necessidades de cooperação/apoio a ser desenvolvido junto ao gestor, tanto para dirimir conflitos de judicialização da saúde, quanto para exercer o alinhamento dos projetos com as diretrizes do Sistema Único de Saúde, tornando ferramenta fundamental no âmbito da gestão.

Para isso o Núcleo tem como objetivos fortalecer e consolidar a prática da pesquisa jurídica no âmbito do SUS; desenvolver parcerias através de experiências que focalizem a qualidade através do exercício do direito pelos sujeitos demandatários; exercitar atividades que dialoguem com as diversas áreas de conhecimento na produção de práticas jurídicas;



promover ações que demandem celeridade aos processos; fomentar o uso das novas tecnologias e ferramentas de comunicação em ambientes virtuais de aprendizagem.

Prioriza-se o desenvolvimento de mecanismos técnicos, estratégias organizacionais de qualificação das ações em saúde, o fortalecimento das equipes técnicas, a realização de estudos e pesquisas com a divulgação de informações estratégicas, trabalhos estes pautados pela concepção de atender as especificidades da gestão no âmbito do SUS, tendo como base um amplo processo de cooperação, envolvendo além dos servidores, gestores e as instituições de ensino e pesquisa.

Com a execução dos planos de intervenção individuais com foco nos setores envolvidos objetiva-se conferir à Administração Pública da Secretaria Municipal de Saúde meios viáveis para se assegurar o alcance dos Princípios da Administração Pública quais sejam, Eficiência, Eficácia e Economicidade dentro de um contexto onde são priorizados os Princípios e Diretrizes do Sistema Único de Saúde.

Atuação do núcleo de apoio técnico municipal

Com intuito de acompanhar a dinâmica da saúde pública brasileira e aperfeiçoar-se na oferta de uma jurisdição que atenda aos anseios sociais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio da Recomendação Nº 31, de 30 de março de 2010, solicitou aos Tribunais de Justiça a adoção de mecanismos para assegurar maior eficácia na solução das demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde.

O Tribunal de Justiça do Tocantins em consonância com a recomendação do CNJ instituiu o Comitê Executivo para Monitoramento das Ações da Saúde no Estado do Tocantins – CEMAS-TO, que tem como objetivo o monitoramento das ações judiciais que envolvam a prestação de assistência à saúde.

Dentre as estratégias adotadas pelo judiciário tocantinense merece destaque a adoção do termo de cooperação com as Secretarias de saúde do Estado do Tocantins, Município de Araguaína e Município de Palmas para a implantação dos Núcleos de Apoio Técnico.

Quanto aos procedimentos realizados no âmbito do NAT, o Núcleo analisa o pedido do autor, com atenção especial aos documentos médicos apresentados na peça inicial e a partir disso elabora parecer técnico-científico o qual é anexado aos autos do processo, destaca a autora que tal parecer é um documento informativo elaborado por especialistas a



pedido de uma das partes do processo com a finalidade de avaliar certa situação e dados pré-existentes no processo, servindo para o livre convencimento do magistrado, permitido pela lei e não como documento postulatório ou probatório no sentido estrito do processo. Logo, esse parecer se aproxima de uma consulta que o magistrado pode realizar a documento técnico ou profissional que seja de sua confiança, com a diferença que o NAT está institucionalizado existindo recomendação da gestão judiciária quanto ao uso desse tipo de assessoria pelos magistrados (4).

O Núcleo possui uma equipe mínima composta por 01 presidente, 01 assistente administrativo, 01 bacharel em Direito, 01 enfermeiro, 01 farmacêutico, 01 nutricionista, sendo que a secretaria da saúde disponibiliza, quando necessário, um médico especialista que auxilia na elaboração de pareceres (5).

Os pareceres do NAT influenciam na decisão do magistrado no ano de 2014 dos processos em que o NAT estadual emitiu parecer, 52,98% foram acatados totalmente, 17,88% foram acatados parcialmente, atingindo um montante de 70,86% de decisões em harmonia com o parecer emitido pelo Núcleo (5).

Em especial, no município de Palmas, o Núcleo de Apoio Técnico (NAT) foi instituído por meio da Portaria Nº 468/SEMUS/GAB, de 27 de maio de 2016, publicado no Diário Oficial do Município de Palmas Nº 1.511.

Cabe ainda ao Núcleo de Apoio Técnico o fornecimento de informações sobre a previsão de existência ou não de políticas públicas nos casos concretos. Desta forma, as notas técnicas emitidas pelo NAT devem indicar se os documentos que porventura sejam juntados aos autos estão em observância aos aspectos exigidos pela Política Pública do SUS, sendo responsável ainda pela emissão de informações nas fases pré-processual e processual.

No ano de 2014 (janeiro a dezembro), foram encaminhadas 775 consultas ao NAT estadual, 286 judiciais e 489 extrajudiciais. Em 2015, essas consultas totalizaram 1.361 sendo 511 judiciais e 850 extrajudiciais. Observando-se um aumento significativo de mais de 75% no número de consultas (6).

Levantamentos sobre a atuação do NAT municipal revelam que entre os meses de agosto a dezembro de 2016, o NAT de Palmas emitiu 52 Notas Técnicas tendo como o principal demandante a Defensoria Pública do Estado do Tocantins



Dessas Notas Técnicas 44 (quarenta e quatro) são extra-judiciais e 8 (oito) judiciais, não sendo possível determinar no momento quantas das demandas extra-judiciais sofreram processo de judicialização, assim como, ainda não é possível definir quantos dos pareceres emitidos foram acatados pelos magistrados por ainda não terem sido emitidas sentenças.

Contudo, é interessante destacar que dados provenientes do sistema adotado pela Prefeitura Municipal de Palmas-TO, sistema PRODATA, com base em dados fornecidos pelo setor de finanças da Secretaria Municipal de Saúde de Palmas e Secretaria de Finanças, revelam um valor crescente de gastos com demandas judiciais até o ano de 2015 com um declínio de 20,6% em 2016 coincidindo com a implantação do Núcleo de Apoio Técnico (NAT) de Palmas.

Conclusão

Refletir sobre o processo de judicialização da saúde levando-se em consideração os aspectos peculiares da esfera municipal é imprescindível para identificação de pontos que merecem melhor atenção do gestor para a proposição de soluções viáveis e efetivas frente ao papel dos municípios no SUS e ao crescente número das demandas judiciais. Objetiva-se com essa atitude, semelhante ao que ocorre na assistência à saúde realizar diagnósticos de forma mais precoce possível, traçar prognósticos realistas e, sobretudo promover uma intervenção integral que permita avaliar as demandas desde de sua gênese até seus impactos a médio e longo prazo, com um envolvimento de todos os atores atingidos pelo processo quer sejam usuários do SUS, representantes da saúde, do Judiciário ou de outros setores impactados pela judicialização.

Nesse contexto município de Palmas frente ao fenômeno de judicialização da saúde tem realizado diagnóstico a fim de traçar suas peculiaridades na esfera municipal, identificando os principais gargalos e estimulado espaços de discussão com intuito de propor soluções factíveis, tal como se evidencia pela atuação do Núcleo de Estudos Jurídicos em Saúde e Núcleo de Apoio Técnico Municipal.

Observa-se de forma positiva o início de um processo que procura evitar que todo o esforço da gestão fique direcionado apenas para tentar garantir a execução da demanda sem elaboração de propostas de soluções para a gênese do processo, ficando evidente ainda a necessidade de diálogos cada vez mais horizontalizados entre os entes de



diferentes esferas da saúde , com o Estado e a União, com Judiciário e com os próprios usuários do Sistema Único de Saúde a fim de que vias administrativas sejam utilizadas antes de se utilizar de forma desnecessária ou abusiva o litigioso judicial, tratando-se nesse sentido, de uma possibilidade na verdade de se fortalecer a juridicização das relações sociais no âmbito do SUS.

Referências

1. WANG, Daniel et al. Judiciário e fornecimento de insulinas análogas pelo Sistema Público de Saúde: direitos, ciência e política pública. Relatório de pesquisa do Projeto Casoteca Direito GV, 2011.
2. CONASS, Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Assistência Farmacêutica no SUS/Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília, DF: CONASS, 2007. 186 p.
3. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Presidência da República. Manual Suprimentos de Fundos e Cartão de Pagamento: Perguntas e Respostas. Brasília: Gráfica Brasil, 2008. 3-5 p. Disponível em:<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/orientacoes-aos-gestores/arquivos/suprimento-de-fundos-e-cartao-de-pagamento.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.
4. SILVA, Miriam Ventura da. O processo decisório judicial e a assessoria técnica: a argumentação jurídica e médico-sanitária na garantia do direito à assistência terapêutica no Sistema Único de Saúde. / Miriam Ventura da Silva. -- 2012. xi,186 f. : tab.
5. RADDATZ, Lucimara Andreia Moreira. O Conflito entre o Público e o Privado: As Enfermidades do Sistema e a Judicialização da Saúde no Estado do Tocantins. Palmas,TO, 2015. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal do Tocantins –Campus Universitário de Palmas – Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2015.
6. FARIAS, Dorane Rodrigues. Judicialização da saúde: aspectos processuais e Institucionais na efetivação do direito à saúde pública no Estado do Tocantins. Palmas-TO,2016.Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Palmas – Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2016
7. ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni. Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiência. Coordenadores: Felipe Dutra Asensi e Roseni Pinheiro. - Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível<<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/6781486daef02bc6ec8c1e491a565006.pdf>>. Acesso em:05 abr. 2017.
- 8.