

A atuação da Defensoria Pública do Estado no processo de judicialização da saúde na cidade de Fortaleza nos anos de 2017 e 2018

The performance of the Public Defender's Office in the process of health judicialization in the city of Fortaleza in 2017 and 2018

La actuación de la Defensoría Pública del Estado en el proceso de judicialización de la salud en la ciudad de Fortaleza en los años 2017 y 2018

Francisco José Guimarães Peixoto^{1*}, Vicente Alfeu Teixeira Mendes¹.

RESUMO

Objetivo: Verificar a quantidade de atividades desempenhadas pelo Núcleo de Defesa da Saúde – NUDESA, que pertence a Defensoria Pública do Estado do Ceará, e dentre essas atividades verificar a quantidade de ações ingressadas nos anos de 2017 e 2018 perante o Poder Judiciário da cidade de Fortaleza. **Método:** Estudo descritivo, de análise transversal quali-quantitativo, baseado na avaliação retrospectiva das atividades desenvolvidas pelo NUDESA, no período compreendido entre 01/01/2017 a 31/12/2018. **Resultado:** Foi verificado que o NUDESA realizou somente na cidade de Fortaleza 13.898 atendimentos, destes 5.755 foram ações judicializadas perante o Poder Judiciário da cidade de Fortaleza nos anos de 2017 e 2018. **Conclusão:** Após análise, constataram-se que diversos problemas relacionados à saúde vem causando o fenômeno jurídico conhecido como judicialização da saúde no país, e não diferentemente a cidade de Fortaleza passa por este processo, através do NUDESA verificou-se que houve um aumento no número de ações, entre o primeiro semestre de 2017 e o segundo de 2018 verificou-se um aumento de 59,1%, e no comparativo dos anos de 2017 e 2018 um aumento de 49%.

Palavras-chave: Judicialização da saúde, Defensoria Pública do CE, NUDESA.

ABSTRACT

Objective: To verify the amount of activities carried out by the Health Defense Nucleus - NUDESA, which belongs to the Public Defender's Office of the State of Ceará, and among these activities verify the number of actions filed in the years 2017 and 2018 before the Judicial Branch of the city of Fortaleza. **Method:** Descriptive, qualitative and quantitative cross-sectional study based on the retrospective evaluation of the activities carried out by NUDESA in the period from 01/01/2017 to 12/31/2018. **Result:** It was verified that NUDESA only carried out 13,898 visits in the city of Fortaleza, of which 5,755 were actions brought before the Judicial Branch of the city of Fortaleza in the years 2017 and 2018. **Conclusion:** After analysis, it was verified that several problems related to health have been causing the legal phenomenon known as health judicialization in the country, and not unlike the city of Fortaleza goes through this process, through NUDESA it was verified that there was an increase in the number of between the first half of 2017 and the second half of 2018, there was an increase of 59.1%, and a 49% increase in the comparison of 2017 and 2018.

Keywords: Health Judiciary, Public Defender's Office, NUDESA.

RESUMEN

Objetivo: Verificar la cantidad de actividades desempeñadas por el Núcleo de Defensa de la Salud - NUDESA, que pertenece a la Defensoría Pública del Estado de Ceará, y entre esas actividades verificar la cantidad de acciones ingresadas en los años 2017 y 2018 ante el Poder Judicial de la ciudad de Fortaleza. **Método:** Estudio descriptivo, de análisis transversal cuali-cuantitativo, basado en la evaluación retrospectiva de las actividades desarrolladas por el NUDESA, en el período comprendido entre el 01/01/2017 al 31/12/2018. **Resultado:** Se verificó que el NUDESA realizó solamente en la ciudad de Fortaleza 13.898 atendimientos, de estos 5.755 fueron acciones judicializadas ante el Poder Judicial de la ciudad de Fortaleza en los años de 2017 y 2018. **Conclusión:** Después del análisis, se constataron que diversos problemas

¹ Mestrando da Universidade de Fortaleza. Fortaleza/CE. *E-mail: franzeguimaraes@yahoo.com.br

relacionados a la salud causa el fenómeno jurídico conocido como judicialización de la salud en el país, y no diferentemente la ciudad de Fortaleza pasa por este proceso, a través del NUDESA se verificó que hubo un aumento en el número de acciones entre el primer semestre de 2017 y el segundo de 2018 se registró un aumento del 59,1%, y en el comparativo de los años 2017 y 2018 un aumento del 49%.

Palabras clave: Judicialización de la salud, Defensoría Pública del CE, NUDESA.

INTRODUÇÃO

O direito fundamental à saúde foi incrementado por meio do processo de redemocratização, onde o serviço público de saúde ganhou *status* de universalidade, sendo o momento culminante para a fundamentalidade de tal direito a constituinte de 1988, a qual criou o Sistema Único de Saúde (SAÚDE, 2009).

O acesso efetivo a saúde é hodiernamente reconhecida como de fundamental importância entre os direitos individuais e sociais insculpidos na Carta de 1988, tendo os mesmos sido dotados de eficácia imediata, em vista que a ausência de mecanismos para sua efetividade torna tal direito inócuo (CAPPELLETTI M e GARTH B, 2002).

Ainda, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que compõe ideais dignificadores de valores atinentes à pessoa humana, já assinalava a saúde em seu art. 25, quando retrata que toda pessoa tem direito, entre outros, a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde, bem como à assistência médica (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

O dever de prestar saúde é da República Federativa do Brasil, no entanto, devido ao pacto federativo, onde compreende o Estado na pessoa da União, dos Estados e Distrito Federal, e dos Municípios, todos estes são responsáveis pela implementação de políticas públicas úteis à manutenção da saúde integral do indivíduo, dentro de sua órbita de governo (BULOS UL, 2007).

Apesar de ser obrigação do Estado em fornecer saúde a sua população, o art. 197 da Constituição Federal de 1988 permitiu que a iniciativa privada continuasse a prover tais serviços, no entanto, cabe ao Poder Público promover sua regulamentação, fiscalização e controle (BRASIL, 1988).

Os serviços prestados por empresas privadas, consideradas sistema de saúde suplementar, têm o objetivo de completar a saúde ofertada pelo Estado, ou seja, se encontra fora da órbita do Sistema Único de Saúde, trata-se da atuação das operadoras de planos de saúde na prestação de assistência médico-hospitalar (SCHULMAN G, 2009).

Tal sistema privado dá-se pela constatação da incapacidade do Poder Público de manter um sistema de atendimento à saúde de forma efetivamente universal, abrangente e eficiente. Sendo o atual sistema público dependente do sistema privado nesse setor da vida social e econômica, de modo complementar ou mesmo preferencial a atividade direta do Estado (SCARFF FC, 2010).

O fato de não haver recursos financeiros ilimitados, o sistema de saúde tende a priorizar e escolher em que o dinheiro disponível será investido. Tais escolhas recebem a influência das opções constitucionais as quais seguimentos da saúde se devem priorizar, pois os gastos públicos além de serem limitados, o ordenamento normativo brasileiro impõe certas diretrizes para seu uso (BARCELOS AP, 2002).

A falta de recursos e problemas com planos de saúde tem levado o Poder Judiciário a enfrentar uma verdadeira avalanche de ações deste seguimento, o qual ficou conhecido como processo de judicialização da saúde.

Trata-se de um problema que tem afetado outras instituições, que no presente caso, a Defensoria Pública do Estado do Ceará, através do Núcleo de Defesa da Saúde – NUDESA.

Assim, com o propósito de colaborar para a amplificação da compreensão das atividades desempenhadas por este núcleo, e dentre essas atividades verificar a quantidade de ações ingressadas nos anos de 2017 e 2018 perante o Poder Judiciário da cidade de Fortaleza, foi realizado o presente estudo.

MÉTODOS

Trata-se de um estudo descritivo, de análise transversal quali-quantitativo, baseado na avaliação retrospectiva das atividades desenvolvidas pelo NUDESA, e desta extrair a quantidade de ações iniciais judicializadas na cidade de Fortaleza, através de pesquisa de dados disponíveis na Defensoria Pública do Estado do Ceará no período compreendido entre 01/01/2017 a 31/12/2018.

Em uma primeira seleção, por meio do portal da transparência da Defensoria Pública do Estado, na opção gestão de pessoas, e na parte de relatório de produtividade por membro, foram realizadas pesquisas referentes aos dois semestres de 2017 e aos dois semestres 2018, aos quais se chegou ao número de 13.898 atividades realizadas pelo núcleo nestes dois anos, estes compreendidos no exercício de atividades como análise de procedimento, atendimento, coordenação, ofícios e requisições, procedimentos administrativos, e petições iniciais.

Após análise minuciosa, foram excluídas as atividades realizadas pelo núcleo de análise de procedimento, atendimento, coordenação, ofícios e requisições, e procedimentos administrativos, deixando apenas o número de petições iniciais protocoladas nos períodos compreendidos pelos dois semestres de 2017 e aos dois semestres 2018, aos quais se chegou ao número de 5.755 ações judiciais ingressadas pelo núcleo nestes dois anos. Os dados utilizados foram todos da seara pública e disponíveis no endereço eletrônico da Defensoria Pública do Estado do Ceará, havendo dispensa do registro e avaliação pelo sistema CEP (Comitê de Ética em Pesquisa).

Com o intuito de dar embasamento científico para a discussão, foi realizado levantamento bibliográfico da literatura disponível sobre o assunto, a literatura foi escolhida de maneira seletiva, levando-se em conta a experiência do autor na área. A escolha desse método permitiu a realização de um levantamento dos principais teóricos relacionados com o tema escolhido para o trabalho.

Os dados foram coletados através de ficha de leituras e resumos dos livros, tendo por objetivo comparar a perspectiva dos autores utilizados. Ademais, foram utilizados artigos publicados em periódicos e dissertações e teses, disponível em bibliotecas e em plataformas *online*, que discutem o tema escolhido. Logo, as ferramentas escolhidas permitiram alcançar o objetivo pretendido na pesquisa.

Desta feita, além dos materiais já mencionados, foram utilizados dados oficiais constantes de bases indexadas como Biblioteca Virtual Universitária, Cambridge, E-evolution, Lectio, Minha Biblioteca, EBSCO Host, Euromonitor Internacional, MedicinaNet, Portal de Periódicos da Capes, Revista dos Tribunais Online, Sage Research Methods e Vlex, tendo como meta uma proposta de seleção crítica das leituras. Tendo como fins exploratórios, pois almejou aprimorar as ideias, proporcionando descobrir maiores informações sobre a temática ora tratada.

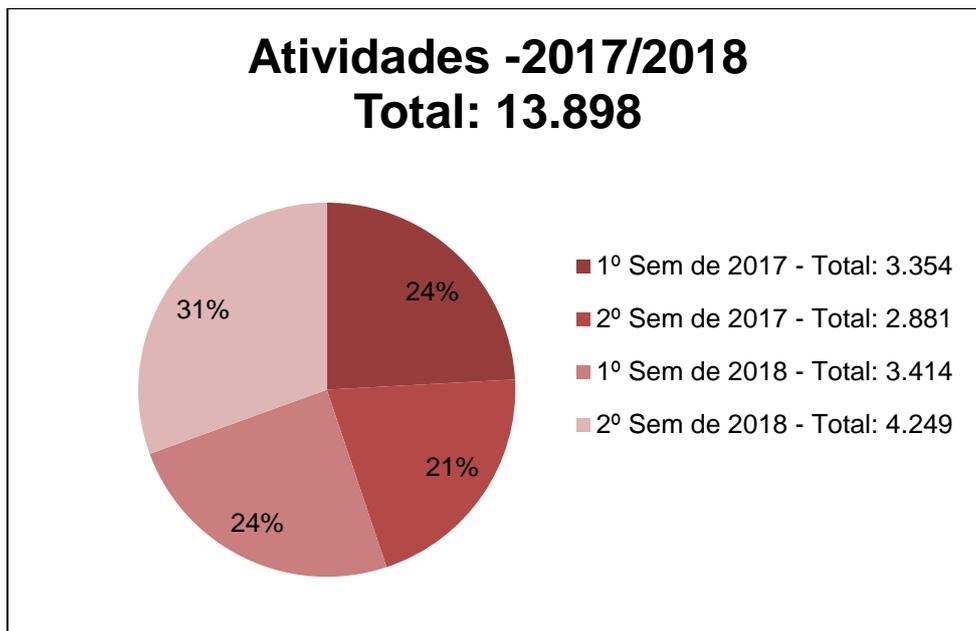
RESULTADOS

O levantamento *online*, por meio do portal Defensoria Pública do Estado, constatou que foram realizadas 13.898 atividades pelo NUDESA no período de 2017 e 2018, estes compreendidos no exercício de atividades como análise de procedimento, atendimento, coordenação, ofícios e requisições, procedimentos administrativos, e petições iniciais.

No primeiro semestre de 2017 foram registradas 3.354 atividades, correspondente 24% do total compreendido pelos dois anos de atividades, no segundo semestre de 2017 foram registradas 2.881 atividades, correspondente 21% do total, já no primeiro semestre de 2018 foram registradas 3.414 atividades, correspondente 24% do total, e por fim, no segundo semestre de 2018 foram registradas 3.354 atividades, correspondente 31% do total (**Gráfico 1**).

Após exclusão das atividades de análise de procedimento, atendimento, coordenação, ofícios e requisições, e procedimentos administrativos, deixando apenas o número de petições iniciais protocoladas nos períodos compreendidos pelos quatro semestres do período de 2017 a 2018, chegou-se ao número de 5.755 ações judiciais ingressadas pelo NUDESA nestes dois anos.

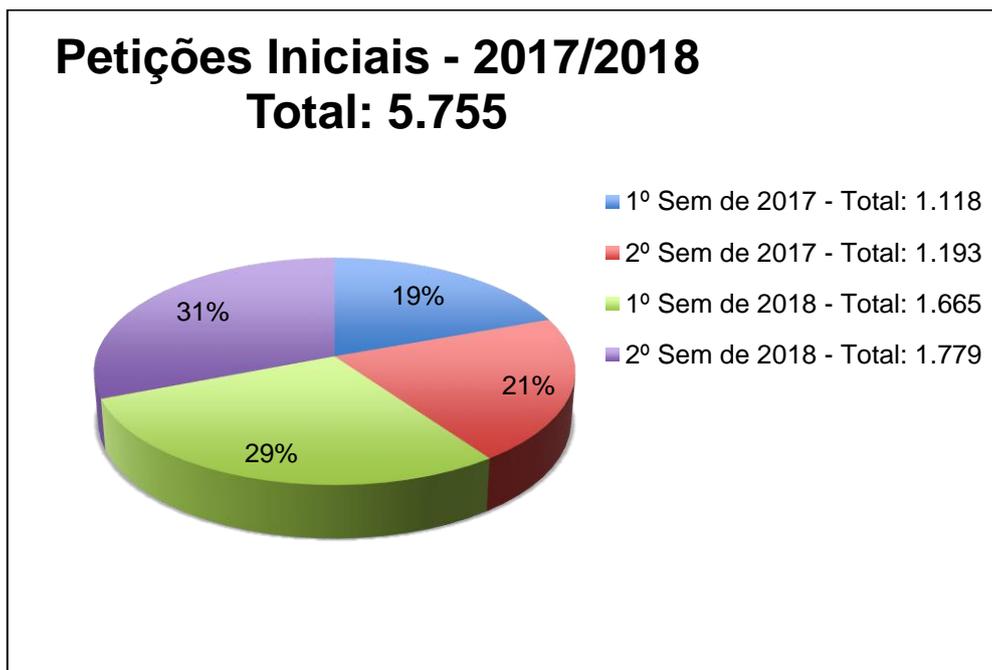
Gráfico 1 – Atividades desempenhadas pelo NUDESA nos anos de 2017 e 2018.



Fonte: Defensoria Pública do Estado do Ceará, 2019.

No primeiro semestre de 2017 foram registradas 1.118 ações judiciais ingressadas, correspondente 19% do total compreendido pelos dois anos de atividades, no segundo semestre de 2017 foram registradas 1.193 ações judiciais ingressadas, correspondente 21% do total, já no primeiro semestre de 2018 foram registradas 1.665 ações judiciais ingressadas, correspondente 29% do total, e por fim, no segundo semestre de 2018 foram registradas 1.779 ações judiciais ingressadas, correspondente 31% do total (**Gráfico 2**).

Gráfico 2 – Petições Iniciais ingressadas pelo NUDESA nos anos de 2017 e 2018.



Fonte: Defensoria Pública do Estado do Ceará, 2019.

Verificou-se que foram realizadas 13.898 atividades pelo NUDESA no período de 2017 e 2018, sendo que destas, 5.755 foram de ações judiciais ingressadas. No primeiro semestre de 2017 foram registradas 3.354 atividades, destas 1.118 eram novas ações judiciais, no segundo semestre de 2017 foram registradas 2.881 atividades, destas 1.193 eram novas ações judiciais, já no primeiro semestre de 2018 foram registradas 3.414 atividades, destas 1.665 eram novas ações judiciais, e por fim, no segundo semestre de 2018 foram registradas 4.249 atividades, destas 1.779 eram novas ações judiciais (**Gráfico 3**).

Gráfico 3 – Comparativo de números entre as Atividades e as Petições Iniciais ingressadas pelo NUDESA nos anos de 2017 e 2018.



Fonte: Defensoria Pública do Estado do Ceará, 2019.

DISCUSSÃO

Em março de 2019 o Conselho Nacional de Justiça lançou relatório sobre a judicialização na saúde, o qual apontou um crescimento de aproximadamente 130% nas demandas de primeira instância entre 2008 e 2017 em todo o país. Os maiores problemas foram com convênios (30,3%), pedidos de seguro em saúde (21,1%), saúde pública (11,7%), o tratamento médico-hospitalar ou fornecimento de medicamentos (7,8%) e fornecimento de medicamentos (5,6%). Na primeira instância, são saúde pública (23%), planos de saúde (22,8%) e seguro (14%). No âmbito de segunda instância, os planos de saúde respondem por 38,4% e seguro, por 24,7% (CNJ, 2019).

A pesquisa entre 2008 e 2017, conforme dados fornecidos com base na Lei de Acesso a Informação, constatou 498.715 processos em primeira instância, constantes de 17 Tribunais de Justiça dos Estados da Federação, e 277.411 processos de segunda instância, constantes de 15 Tribunais de Justiça dos Estados da Federação. Sendo que, perante a segunda instância havia em 2008 apenas 2.969 processos os quais saltaram para mais de 20 mil em 2017 (CNJ, 2019).

No Ceará 67% dos processos são relativos a seguro. A saúde suplementar, entre 2008 e 2017, corresponde a 53.729 ações no Estado e a saúde pública a 11.757 ações, 18% do total de 65.486 ações neste período (CNJ, 2019).

Preocupados com o crescimento do número de ações no âmbito da saúde o Tribunal de Justiça do Ceará criou em meados de 2016 o Núcleo de Apoio Técnico ao Judiciário - NatJus, que é composto por médicos, enfermeiros e farmacêuticos, que objetivam elaborar notas técnicas e pareceres para auxiliarem os juízes nas decisões que envolvam matérias de saúde, estando o núcleo atendendo apenas a Comarca de Fortaleza (CNJ, 2018).

Com a mesma preocupação a Defensoria Pública do Estado do Ceará lançou em seu portal relação de documentos necessários para o ingresso de ações no âmbito da saúde, daqueles processos mais comuns, que são ações de medicamentos, fornecimento de fraldas, tratamento ambulatorial, consultas, exames, pedidos de internação, manutenção ou transferência hospitalar clínica ou psiquiátrica, pedido de fornecimentos de prótese, cadeira de rodas, e ação visando reverter negativa de plano de saúde em fornecer o tratamento prescrito pelo médico (DPEC, 2019).

O Estado dispõe de políticas públicas no âmbito da saúde, para o controle destes atos estatais, voto do Ministro Celso de Melo na ADPF nº 45-9, são necessários observar o limite fixado pelo mínimo existencial a ser garantido ao cidadão, a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas reclamadas (GRINOVER AP, 2010).

O mínimo existencial compreende o direito que toda pessoa humana possui em ter ao seu alcance às condições mínimas de sua existência humana digna, que é exigido mediante prestações positivas do Estado, trata-se de um direito fundamental, pois sem esta, reduz a possibilidade de sobrevivência humana e de sua liberdade. Para tanto, inegável é a proibição de retrocessos para com tais garantias mínimas (TORRES RL, 1990).

Assim, o princípio do mínimo existencial justifica as ações de controle judicial das políticas públicas com o fim de corrigi-las ou anulá-las. Para tal desiderato o Poder Judiciário utiliza-se, quando da tensão de princípios constitucionais, do princípio da proporcionalidade para o exame do caso concreto, analisando se o gestor público se utilizou de interesses individuais ou coletivos para pautar sua decisão (GRINOVER AP, 2010).

A censura imposta pelo Poder Judiciário não significa invasão ao mérito do ato administrativo, pois o controle judicial de políticas públicas só se faz necessário quando a situação se mostre que o ato praticado pelo gestor é totalmente irrazoável (MELLO CAB, 2001).

Críticas são feitas no sentido de que a concessão de tratamentos médicos e de medicamentos através de liminares concedidas pelo Poder Judiciário tem contribuído para dificultar a gestão da assistência farmacêutica, pois a administração pública, devido à demanda de ações, passa a se utilizar de procedimentos de contratação e compra não usuais para aquisição destes procedimentos médicos e medicamentos, causando um maior gasto para o ente público responsável (PEPE VLE, et al., 2010).

Existem também posicionamentos favoráveis ao processo de judicialização da saúde, pois tem contribuído para o acesso de tratamentos e medicamentos de última geração, que muitas vezes sequer existe no Brasil, trata-se de importante caminho para a efetivação do bem-estar do ser humano (PEPE VLE, et al., 2010).

Devido à visão de lucro da iniciativa privada, quando da atuação no âmbito da saúde, a redução de tempo para uma maior lucratividade, criou-se os chamados contratos de massa, feito mediante a adesão a cláusulas e disposições previamente formuladas pelas empresas que se oferecem para prestar ou para custear os serviços médicos e hospitalares que interessam aos consumidores, assim, em favor destes últimos, tem-se a inversão do ônus da prova quando da prestação de tais serviços (SCAFF FC, 2010).

O Governo Federal na tentativa de impor ainda mais limites às contratações realizadas pela iniciativa privada, e beneficiar os consumidores, determinou que tais contratos passaram a ter sua cobertura direcionada pelo poder público, pois devido os interesses das operadoras que criavam listas de procedimentos muitas vezes ultrapassadas e objetivando único e exclusivamente o lucro, criavam-se problemas maiores do que a solução de ter planos privados em cooperação ao Sistema Único de Saúde (CNSS, 2011).

CONCLUSÃO

Após análise, constatou-se que diversos problemas relacionados à saúde vêm causando o fenômeno jurídico conhecido como judicialização da saúde no país, e não diferentemente a cidade de fortaleza passa por este processo, através do NUDESA verificou-se que houve um acréscimo de ações de 6,7% no semestre

de 2017.2, em comparação ao semestre de 2017.1, de 39,6% no semestre de 2018.1, em comparação ao de 2017.2, de 6,8% no semestre de 2018.2, em comparação ao de 2018.1. Por fim, entre o primeiro semestre de 2017 e o segundo de 2018 verificou-se um aumento de 59,1%, e no comparativo dos anos de 2017 e 2018, um aumento de 49%, no número de ações, no âmbito da saúde, ingressadas pela Defensoria Pública do Estado do Ceará, somente na cidade de Fortaleza.

REFERÊNCIAS

1. BARCELLOS AP. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002; 378p.
2. BRASIL. 1988. In: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2016.
3. BULOS, UL. Constituição Federal Anotada. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007; 1596p.
4. CAPPELLETTI M, GARTH B. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002; 168p.
5. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 2018. In: Judicialização da saúde: núcleo de apoio estuda atuação maior no CE. Brasília: CNJ. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/87743-judicializacao-da-saude-nucleo-de-apoio-estuda-ampliar-atuacao-no-ce>. Acesso em: 28 jun. 2019.
6. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 2019. In: Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. Relatório 2019. Brasília: CNJ. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj>. Acesso em: 28 jun. 2019.
7. CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. 2011. In: Saúde Suplementar: coleção para entender a gestão do SUS. v. 12. Brasília: CONASS. Disponível em: <https://www.conass.org.br/biblioteca/saude-suplementar-2/>. Acesso em: 28 jun. 2019.
8. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ. 2019. In: Núcleo de Defesa da Saúde - NUDESA. Fortaleza: DPEC. Disponível em: <http://www.defensoria.ce.def.br/atuacaogeral/saude/>. Acesso em: 28 jun. 2019.
9. GRINOVER, AP. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. Revista do Curso de Direito da Universidade Metodista de São Paulo, 2010; 7(7): 9-37.
10. MELLO, CAB. Curso de direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001; 800p.
11. NAÇÕES UNIDAS. 1948. In: Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH. Paris: Assembleia Geral. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em: 1 jan. 2016.
12. PEPE VLE, et al. A judicialização da saúde e os novos desafios da gestão da assistência farmacêutica. Ciência & Saúde Coletiva. 2010; 15(5): 2405-2414.
13. SAÚDE. 2009. In: Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. Rio de Janeiro: Ministério Público Federal. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/saude/pg>. Acesso em: 28 jun. 2019.
14. SCAFF FC. Direito à saúde no âmbito privado: contratos de adesão, planos de saúde e seguro-saúde. São Paulo: Saraiva, 2010; 156p.
15. SCHULMAN G. Planos de saúde: saúde e contrato na contemporaneidade. Rio de Janeiro: Renovar. 2009; 438p.
16. TORRES RL. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. Revista de Direito Administrativo da Faculdade Getúlio Vargas. 1989; 177: 29-49.