



Câmara técnica de conciliação da saúde: a experiência do município de belo horizonte na solução de conflitos.

Kammilla Éric Guerra de Araújo¹
Marina Azevedo de Souza²

RESUMO: O presente trabalho tem objetivo de apresentar a experiência de conciliação pré-processual realizada pela Câmara Técnica de Conciliação da Saúde (CTCS) do Juizado Especial Cível (JESP) do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e o município de Belo Horizonte. Utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental. Foram analisados 277 itens classificados em medicamento, insumo, dieta, procedimento, material permanente e exame que foram objeto de demanda da CTCS no período de 02.02.2017 a 31.07.2017. Em seguida, foi verificado se tais itens foram objeto de ação judicial no JESP por meio de consulta ao Processo Judicial Digital (PROJUDI). Os dados foram planilhados em Excel para tratamento e, então, passou-se para a interpretação e análise qualitativa da amostra. Da análise dos dados observou-se que houve conciliação pré-processual em 41% dos itens analisados. Desse percentual destaca-se que 93% dos itens conciliados não foram objeto de ação judicial. Tais resultados demonstram que a CTCS tem alcançado êxito na tratativa das demandas judiciais cujos objetos são bens e serviços de saúde e, assim, reduzido a Judicialização em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Palavras-chave: Conciliação - Saúde – Judicialização

Introdução

A consagração do direito à saúde e o nascimento do SUS pela Constituição da República de 1988 (CR/88) (1), fruto de avanços e retrocessos, são conquistas inestimáveis para toda a sociedade brasileira que recebeu um sistema de saúde gratuito, pautado, especialmente, na universalidade, na equidade e na integralidade. Nesse sentido, propôs-se aos atuais e pouco mais de 200 milhões de habitantes, distribuídos em um território continental de 8,5 milhões km, uma política social de Estado.

De acordo com Vale (2), a saúde é um bem jurídico individual e social, requerido por meio de direitos sociais fundamentais. Nesse sentido, o direito à saúde permite exigir do Estado ação ou não ação, a fim de que não prejudique e, concomitantemente, promova a saúde, quer por meio de prevenção, quer por meio do tratamento (3).

Juntamente a essas conquistas, a CR/88 também estabeleceu mecanismos para se garantir e facilitar o acesso e a efetivação dos direitos constitucionais, seja pela via

¹ Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte (PGM). E-mail: kammilla.guerra@pbh.gov.br

² Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte (SMSA). E-mail: marinaazevedo@pbh.gov.br



administrativa, seja pela via judicial. Assim, o Estado Democrático, constitucionalmente instituído, ofereceu mecanismos favoráveis para se contestar a incapacidade das instituições em dar provimento às demandas sociais. Especificamente, em relação ao direito à saúde, qualquer habitante do território brasileiro pode reportar-se ao Poder Judiciário para exigir direitos, constitucionalmente garantidos, de acesso universal e integral. (4)

A busca de efetivação do direito à saúde pela via judicial, cada vez mais crescente, consiste na solicitação e na concessão de bens e/ou serviços de saúde por meio de decisão judicial, sob o argumento constitucional. Esse fenômeno denominado “Judicialização da saúde”, ou “Judicialização das políticas de saúde”, caracteriza-se por “uma dinâmica na qual o Poder Judiciário se substitui ao Executivo na escolha de fornecer esse ou aquele medicamento/tratamento, sob o fundamento de assegurar a efetivação do direito à saúde, previsto constitucionalmente” (5)

Em observância a esse fenômeno o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e o município de Belo Horizonte celebraram termo de Cooperação Técnica com vistas a proporcionar conciliação processual e pré-processual de demandas relacionadas à saúde por meio da Câmara Técnica de Conciliação da Saúde (CTCS) que faz a conexão entre o TJMG, os usuários e a Secretaria Municipal de Saúde (SMSA) para a solução de demandas.

O presente trabalho pretende apresentar alguns resultados dessa dinâmica de mediação de conflitos promovida pelas instituições envolvidas.

Metodologia

Trata-se de um estudo documental, retrospectivo, quali-quantitativo, exploratório e descritivo. Quanto à abordagem, é qualitativo, com interpretação, atribuição de significados e análise hipotético-indutiva (6).

Quanto aos procedimentos, o presente trabalho utilizou-se de pesquisa documental e do levantamento de 277 itens que foram objeto de análise pré-processual no âmbito de atuação da CTCS no período de 02.02.2017 a 31.07.2017. Tais itens foram classificados em medicamento, insumo, dieta, procedimento, material permanente e exame. Em seguida, foi verificado se tais itens foram objeto de ação judicial em face do município de Belo Horizonte no Juizado Especial Cível (JESP) do TJMG por meio de consulta, no



período de 10.08.2017 a 22.08.2017, ao Processo Judicial Digital (PROJUDI). O Sistema CNJ PROJUDI é um software mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e utilizado na comarca de Belo Horizonte (BH), para o JESP e Vara de Registros Públicos, na tramitação de processos judiciais, e substitui o papel por autos processuais digitais.

Foram levantadas as seguintes variáveis: data de atendimento na CTCS, quantidade solicitada, descrição do item, quantidade oferta, se houve conciliação, se houve judicialização do item, a data da distribuição do processo judicial, tempo para entre o primeiro atendimento e a judicialização e se houve deferimento de liminar em face do município de Belo Horizonte.

Os dados foram planilhados em Excel para tratamento e, então, passou-se para a interpretação e análise qualitativa da amostra.

A pesquisa exploratória mostrou-se proveitosa, resultando na análise e na revisão da literatura de documentos, entre artigos científicos, manuais, legislação e documentos institucionais. Além disso, tornou-se possível descrever as características do fenômeno da Judicialização da saúde.

Sobre a Câmara Técnica de Conciliação da Saúde

Em observância a Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (7) o TJMG e o município de Belo Horizonte celebraram em 30.06.2016 Termo de Cooperação Técnica que tem como objetivo o

(...) estabelecimento de bases de cooperação entre os partícipes, no âmbito de suas respectivas áreas de atuação, com vistas a proporcionar conciliação processual e pré-processual em situações de conflito envolvendo o Poder Público Municipal de Belo Horizonte, de reclamações relacionadas às questões de saúde pública (...)

A CTCS situa-se, fisicamente, no edifício do JESP. No local, encontram-se disponíveis um profissional farmacêutico da SMSA e um profissional, também farmacêutico, da Secretária de Estado da Saúde de Minas Gerais (SES-MG) para prestar orientações e elaborar parecer técnico sob cada demanda.

Há dois caminhos para se acessar a CTCS: o atendimento presencial denominado “pré-processual” e a emissão de parecer técnico, já na fase processual, por solicitação do juízo. No primeiro, o indivíduo, comumente desacompanhado de advogado, dirige-se ao local e recebe orientações sobre a política existente e quais os bens ou serviços



disponíveis, ou alternativos à pretensão por ele apresentada estão disponíveis no município de Belo Horizonte. Nesse momento, o indivíduo poderá aceitar ingressar no programa ou na política, se existente, e ter sua demanda resolvida. Caso rejeite a proposta, será encaminhado para a atermação de seu pedido e distribuição da ação judicial, juntamente com o parecer técnico emitido pelo profissional técnico. Há também a possibilidade desse indivíduo ingressar com ação judicial por meio de advogado particular ou defensor público.

O segundo caminho de acesso à CTCS se perfaz pelas demandas judiciais distribuídas por advogados particulares ou defensores públicos, ou ainda, pelo próprio autor por meio da atermação no JESP independentemente de ter recebido atendimento pré-processual na CTCS. Dessa forma, após distribuir a demanda judicial e anterior a manifestação do juízo em relação ao pedido liminar, o processo é encaminhado à CTCS para emissão de parecer técnico sobre a demanda.

Os pareceres técnicos para os atendimentos tanto pré-processuais quanto processuais são elaborados pelo farmacêutico pertencente ao quadro de profissionais da SMSA e trazem informações sobre o diagnóstico alegado pelo autor da ação, sobre a prescrição médica apresentada, sobre a pertinência ou alternativas terapêuticas existente de acordo com políticas existentes.

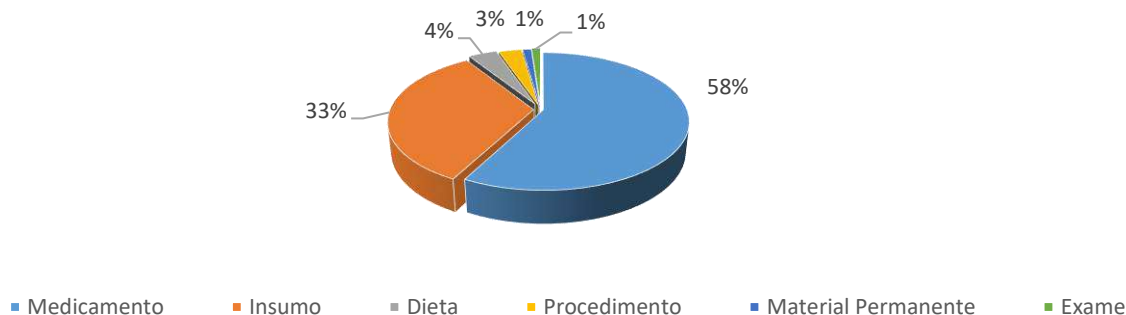
Destaca-se que há emissão de parecer pelo representante da SMSA sempre que a demanda é dirigida ao município de Belo Horizonte. Do mesmo modo, junta-se o parecer técnico emitido pelo representante da SES-MG, quando há demanda em face do EMG.

Resultados

Foram analisados 126 atendimentos pré-processuais envolvendo o total de 277 itens. Destaca-se que 58% desses itens referem-se a medicamentos conforme demonstrado no Gráfico 01.



Gráfico 01: Percentual por tipo de itens demandados



Houve conciliação pré-processual em 41% dos itens analisados. Desse percentual, destaca-se que 93% dos itens conciliados não foram objeto de ação judicial.

Tabela 01: Demonstrativo de itens judicializados e não judicializados pós CTC pré-processual

	Judicializado	Não Judicializado
Conciliado*	8	105
Não conciliado	78	86

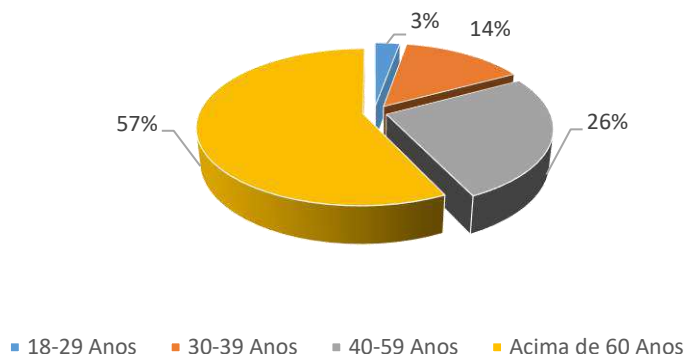
*Pré-processual
Elaborado pelas Autoras

De acordo com os dados levantados os itens judicializados correspondem a 41 ações judiciais sendo composta por 61% de mulheres. Destaca-se, ainda, que 57% dos autores das ações são idosos e que 26% encontram-se entre 40 e 59 anos, conforme demonstrado no Gráfico 02.

Além disso, nota-se que 72% dessas ações foram propostas pelos próprios autores e 26% pela Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG) e todas em face do município de Belo Horizonte e do EMG solidariamente. Observa-se, também, que o tempo médio entre o atendimento pré-processual e a distribuição da ação é de 23 dias e que 76% delas obtiveram tutela antecipada, 13% foram indeferidas e 11% não foram apreciadas até o período de análise da amostra.



Gráfico 02: Perfil dos autores das ações judiciais por idade



Discussão

As atividades desenvolvidas pela CTCS embasam-se nos conceitos da conciliação e mediação uma vez que visam solução, pacificação de conflitos, prevenção de litígios e, conseqüentemente, a excessiva Judicialização. Além disso, destaca-se que a conduta da CTCS é pautada nas normas aplicáveis, quais sejam, a Resolução nº 125/2010 do CNJ e o Código de Processo Civil vigente. No entanto, destaca-se que os procedimentos adotados conferem características diferenciadas à dinâmica de solução de conflitos notadamente no atendimento classificado como pré-processual.

A solução do conflito não se dá por meio da intervenção de uma terceira pessoa neutra e imparcial. Pelo contrário, observa-se que as partes interessadas se encontram em um ambiente terceiro a relação pretendida: o TJMG. Tal lógica permite inferir que a presença do Poder Judiciário, não personificada, proporciona um espaço de encontro dos interessados onde o requerente apresenta sua pretensão e o município de Belo Horizonte a proposta de acordo.

Além disso, observa-se que esse momento de encontro proporciona o acolhimento do usuário com a escuta de queixas e ressentimentos sobre o atendimento em seu centro de saúde de referência, dificuldade de comunicação de ambos, orientação inadequada sobre fluxos por parte dos servidores do SUS ou sobrecarga do próprio Sistema. Observa-se, que a CTCS por vezes assume um papel de escuta capaz de reduzir demandas judiciais pelo acolhimento. Isso demonstra um cenário de carência de acolhimento maior que a própria disputa (8) (9).



Importa destacar que tal acolhimento realizado por profissional da saúde proporciona ao indivíduo um atendimento humanizado, multidisciplinar e global sobre sua demanda permitindo-lhe o conhecimento e o almejado entendimento a respeito das políticas públicas existentes, reduzindo ou afastando a pretensão judicial (10).

Além disso, destaca-se que o perfil do atendimento pré-processual majoritariamente de idosos, 57% da amostra, permite observar o reflexo do envelhecimento da população brasileira e o inevitável aumento de demanda de bens e serviços de saúde dessa faixa etária. Por meio da atuação da CTCS com resultados exitosos, 41% dos itens analisados foram objeto de acordo extrajudicial e desse percentual 93% não foram objeto de demanda judicial, é possível dizer o direito à saúde tem se concretizado sem a necessidade de se demandar judicialmente bens e serviços de saúde.

O percentual de demandas judiciais evitadas pode ser cada vez mais promissor à medida que permite conscientizar os demandantes das diretrizes e políticas existentes no SUS pelo acolhimento. Além disso, avança no sentido de reduzir a assimetria de informação entre profissionais de saúde e pacientes permitindo que estes entendam seu estado de saúde e conheçam melhor o tratamento que está a se submeter.

Conclusão

A CTCS tem sido uma experiência de sucesso com vistas a atender as diretrizes do CNJ no que toca a solução de conflitos. Além disso, por meio da CTCS é possível promover diálogo entre as partes que ultrapassa o caráter de disputa e, sobretudo, permite o empoderamento do demandante de bens e serviços de saúde, assim como, compreensão dos dele sobre o próprio SUS.

No entanto, a análise dos dados permite inferir que a falha no acolhimento de pacientes pelo SUS pode ser interpretado como um dos motivos da judicialização. Exige-se, portanto, uma revisão no atendimento/acolhimento de pacientes majoritariamente idosos e demandantes de bens e serviços de saúde a fim de se evitar a utilização de recursos extras para a concretização do direito constitucional à saúde.

Referências

1. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.



2. VALE, Luís A. M. M. Racionamento e racionalização no acesso à saúde: contributo para uma perspectiva jurídico-constitucional. Dissertação de Mestrado. Universidade de Coimbra, 2007.
3. CANOTILHO, Joaquim J. G. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
4. BITTENCOURT, Guaraci B. “O ‘Estado da Arte’ da produção acadêmica sobre o fenômeno da judicialização da saúde no Brasil” Cad. Ibero-Amer. Dir. Sanit., Brasília, 5(1):102-121, jan./mar, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.17566/ciads.v5i1.261>
5. BORGES, Danielle C. L.; SCHUMACHER, Mercedes. “O equilíbrio entre o individual e o coletivo na busca pela universalidade do Sistema Único de Saúde”. Cad. IberAmer. Direito. Sanit., Brasília, v.2, n.2, jul./dez. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.17566/ciads.v2i2.66> [10 junho de 2017].
- 6 SERAPIONI, Mauro. “Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias para a integração” Ciência & Saúde Coletiva. 5(1), 187-192. <https://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232000000100016>
7. CNJ. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_125_29112010_11032016162839.pdf
8. COELHO, Meire Lúcia Monteiro Mota; LÚCIO, Magda de Lima. Litigiosidade e Impacto na Gestão Pública –A mediação como instrumento de gestão– A experiência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central. Brasília, v. 4, n. 2, p. 75-97, 2010. Disponível em: <http://www.bc.gov.br/pgbcb/122010/revista_pgbc_vol4_n2_dez2010.pdf#page=75> Acesso em: 07 ago. 2017.
9. TENÓRIO, Maxilândia Leite. Câmara de Conciliação e Mediação de Litígios: Uma alternativa para resoluções de litígios na área da saúde em Campina Grande-PB. 2016. 23 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2016. Disponível em: <[http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/12523/1/PDF - Maxilândia Leite Tenório.pdf](http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/12523/1/PDF%20-%20Maxil%C3%A2nia%20Leite%20Ten%C3%B3rio.pdf)>. Acesso em: 07 ago. 2017.
10. BEIRÃO, André; BEIRÃO, Ana Carolina. “As origens da Politização da Justiça ou da Judicialização da Política no atual Sistema Constitucional Brasileiro”. Revista Interdisciplinar do Direito - Faculdade de Direito de Valença, [s.l.], v. 13, n. 2, p.117-128, 31 ago. 2016. <http://dx.doi.org/10.24859/fdv.2016.2007>.