

## OS DESAFIOS E AS ESTRATÉGIAS DO PODER JUDICIÁRIO NO TOCANTINS PARA A MINIMIZAÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE

*THE CHALLENGES AND STRATEGIES IN JUDICIARY OF TOCANTINS  
FOR REDUCING HEALTH JUDICIALIZATION*

Dorane Rodrigues Farias

Servidora do Judiciário Tocantinense; bacharela em Direito pela Universidade Federal do Tocantins (UFT); pós-graduada em Direito Público pela Universidade Anhanguera (UNIDERP); e mestranda do curso de Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos (UFT/ESMAT).

Maria da Vitória Costa e Silva

Servidora pública federal; graduada em Direito (UNIRG); especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho (UNITINS), Direito Civil e Processual Civil (UNITINS), Direito Constitucional (LFG/UNIDERP), Direito Tributário (LFG/UNIDERP) e em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos (ESMAT). Mestre (profissional e interdisciplinar) em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos (UFT e ESMAT).

Aline Sueli de Salles Santos

Doutora em Direito pela UnB; professora adjunta da UFT; conselheira da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça.

Káthia Nemeth Perez

Mestre em Psicologia e Sociedade; graduada em Psicologia; especialista em Psicologia Clínica pelo CFP; e especialista em Saúde Pública.

### RESUMO

A Judicialização da saúde causa impactos de ordem econômica e política, e, por consequência, se aplicada como regra geral vulneraliza os direitos coletivos. O Poder Judiciário do Estado do Tocantins, em observância às normativas do Conselho Nacional de Justiça, tem desenvolvido estratégias dialógicas com as instituições do Estado e a sociedade com o objetivo de minimizar as demandas de saúde, por meio do

estabelecimento de procedimentos que otimizem a atividade administrativa a cargo dos Poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, o presente artigo pretende analisar o ativismo da Prestação Jurisdicional no Tocantins e as plataformas de proteção do direito fundamental à saúde.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas; Acesso à saúde; Efetividade das decisões; Direitos humanos.

## ABSTRACT

The health legalization cause impacts of economic and political order, therefore, be applied as a general rule weakens collective rights. The Tocantins State Judiciary, in compliance with the regulations of the National Council of Justice, has developed dialogical strategies with State institutions and society in order to minimize the health demands, through the establishment of procedures to optimize activity administrative office of the executive and legislative branches. In this sense, this article aims to analyze the activism of the constitutional provision in Tocantins and protection platforms of the fundamental right to health.

**KEYWORDS:** Public policy; Health care access; Effectiveness of decisions; Human rights.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo examinar os desafios e as estratégias do Poder Judiciário no Estado do Tocantins para otimizar as políticas públicas no âmbito da saúde e minimizar sua judicialização, ancorando-se nas normativas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que, a partir da Resolução nº 107, de 6 de abril de 2010, instituiu o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde. O cumprimento das recomendações e orientações do CNJ pelo Poder Judiciário do Estado do Tocantins (TJTO) e a identificação dos possíveis mecanismos de acesso à saúde têm o fito de racionalizar a execução dos recursos orçamentários e minimizar os impactos da judicialização da saúde sobre os Direitos Humanos.

A pesquisa utiliza como referencial para a consulta os sítios do Conselho Nacional de Justiça (1) e do Tribunal de Justiça do Tocantins (2) na internet, tendo em vista que todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, o Poder Judiciário, o Ministério Público, os órgãos da administração indireta e entidades privadas, que recebem recursos públicos diretamente do orçamento, devem disponibilizar o acesso à informação, fomentar o

desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública, principalmente no âmbito do direito à saúde (Lei nº 12.527 (3), de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II, do § 3º, do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal).

Para a consecução e êxito deste artigo, busca-se encontrar respostas às seguintes perguntas essenciais:

1. Quais as principais ferramentas que o Conselho Nacional de Justiça disponibiliza aos Tribunais de Justiça para otimizar a qualidade das políticas públicas na área da saúde e reduzir sua judicialização?
2. Quais os procedimentos que o Tribunal de Justiça do Tocantins tem colocado em prática para a adesão das recomendações e/ou orientações do Conselho Nacional de Justiça que viabilizam a promoção das políticas de acesso à saúde?
3. Quais os mecanismos que o Poder Judiciário do Tocantins e os demais órgãos de controle do Estado (Ministério Público, Defensorias, Procuradorias, Tribunal de Contas do Estado e Conselhos Comunitários) podem propor aos Poderes Executivo e Legislativo para reduzir os impactos econômicos e sociais da judicialização da saúde e promover o acesso à saúde pública de qualidade?
4. Qual o papel do cidadão como partícipe do desenvolvimento do Estado Democrático de Direito?

Para tanto, busca-se refletir sobre a globalização econômica sobre os direitos humanos, a importância do fortalecimento das instituições do Estado e a participação democrática do cidadão, como propositura à defesa e à proteção dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente. O que requer a existência de mecanismos eficazes de acesso à justiça.

O segundo momento é dirigido à compreensão da judicialização da saúde no Brasil, dirimindo suas principais causas e possíveis soluções para minimizar seu impacto sobre os direitos humanos. Também propõe refletir sobre o papel do Poder Judiciário, como órgão protagonista na solução dos conflitos no âmbito do direito à saúde e, com ênfase na ação comunicativa de Jürgen Habermas, conclamar os órgãos de controle do Estado (Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado, Poder Legislativo, Ministério Público, Defensorias, Procuradorias, Conselhos Comunitários), que apoiem as iniciativas do Conselho Nacional de Justiça, contribuam para a qualidade da saúde pública do país e, pelo diálogo harmônico, estimulem o Poder Executivo Estadual e Municipal a desenvolver boas práticas de acesso à inclusão social.

A terceira parte aborda, a partir do “*hard case*” apreciado pelo Supremo Tribunal Federal (ADPF nº 54 e a Audiência Pública nº 04), a postura proativa do Conselho Nacional de Justiça no estabelecimento e disseminação de novas práticas de justiça para a efetividade das decisões judiciais no âmbito do direito à saúde, o que implica a

averguiação sobre o cumprimento das recomendações e orientações do CNJ pelo Poder Judiciário Tocantinense.

## **I A GLOBALIZAÇÃO DA ECONOMIA REFLEXOS SOBRE OS DIREITOS HUMANOS E O ACESSO À JUSTIÇA COMO GARANTIA**

A globalização, a descoberta de novas técnicas e o acesso à informação têm estreitado distâncias, alterado culturas e modificado comportamentos sociais, políticos e econômicos.

No processo histórico, as relações entre trabalho e poder econômico não foram harmoniosas, pois a ascensão do capital, com sua concentração em pequenos grupos, fragiliza os direitos humanos, por instrumentalizar a vida a serviço do lucro descomedido.

Com efeito, acentua-se a vulnerabilidade dos direitos humanos pela ausência de políticas públicas de qualidade na área da segurança, educação, saúde, saneamento básico, transporte, dentre outras necessidades básicas à salutar dignidade humana.

Assim, estudar a judicialização da saúde requer, antes de tudo, a compreensão do contexto atual da sociedade e dos reflexos da globalização econômica sobre os direitos humanos, para viabilizar novos mecanismos que garantam o acesso à justiça e a inclusão social, mormente ao direito à saúde, haja vista que quando o Estado passa por algum tipo de crise, mormente econômica e política, a tendência é a fragilização dos grupos vulneráveis (mulheres, crianças, idosos, dentre outros).

### **I.1 A globalização econômica e a vulnerabilidade dos direitos humanos<sup>1</sup>**

Após as atrocidades cometidas aos direitos humanos pelos regimes fascista e nazista, surge uma força de propulsão universal em defesa da vida, que se consubstancia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e se propaga com a consagração, em âmbito constitucional, de um rol de direitos fundamentais e sociais que representam “patamar mínimo civilizatório” a compor a agenda da Administração Pública e do Estado Democrático de Direito.

---

<sup>1</sup>A esse respeito, consultar dissertação de mestrado de Silva, Maria da Vitória Costa e. A judicialização da saúde: plataforma estratégica para o acesso a mais saúde e promoção de direitos humanos no estado do Tocantins, 2016. 133f. Dissertação (Mestrado profissional e interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, Palmas, 2016.

Nesse sentido, embora não haja consenso na conceituação, “os direitos humanos são, resumidamente, aqueles fundamentais para todas as pessoas e necessários para o pleno desenvolvimento de suas potencialidades. O seu núcleo formador está alicerçado pelo princípio da dignidade da pessoa humana” (FINN, 2007, p. 39).

Os direitos humanos têm reconhecimento universal. À luz dessa assertiva, leciona Piovesan (2012, p. 64):

O reconhecimento de que os seres humanos têm direitos sob plano internacional implica a noção de que a negação desses mesmos direitos impõe, como resposta, a responsabilização internacional do Estado violador. Isto é, emerge a necessidade de delinear limites à noção tradicional de soberania estatal, introduzindo formas de responsabilização do Estado na arena internacional, quando as instituições nacionais se mostram omissas ou falhas na tarefa de proteger os direitos humanos internacionalmente assegurados.

No Brasil, a violação aos direitos humanos, principalmente a garantia do direito à saúde, não ocorre por falta de legislação específica, pois a Constituição Brasileira, de 1988, além de consagrar dentre seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, de estabelecer os direitos fundamentais e sociais mínimos à promoção dos Direitos Humanos, reforçou que essas normas têm aplicação imediata, e que os direitos e garantias expressos constitucionalmente não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte, conferindo aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, o mesmo tratamento dado às emendas constitucionais (§§ 1º, 2º e 3º do art. 5º da CF).

Cunha Júnior (2013, p. 304-305) faz uma síntese das principais legislações da saúde suplementar, na qual confirma que o problema da saúde não é ausência de legislação. Assim destaca como marcos legais da saúde suplementar:

Marco legal	Objeto	Data
Constituição da República		15 de outubro de 1988
Lei nº 8.080	Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.	19 de setembro de 1990

Lei nº 9.656	Dispõe sobre os planos de seguros privados de assistência à saúde.	3 de junho de 1998
Medidas Provisórias nºs de 1.665 a 2.177-44	Altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que dispõe sobre os planos privados de assistência à saúde e dá outras providências.	De 4 de junho de 1998 a 24 de agosto de 2001
Lei nº 9.961	Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e dá outras providências.	28 de janeiro de 2000
Lei nº 10.185	Dispõe sobre a especialização das sociedades seguradoras em planos privados de assistência à saúde e dá outras providências.	12 de fevereiro de 2001
Lei nº 10.850	Atribui competências à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e fixa as diretrizes a serem observadas na definição de normas para implantação de programas especiais de incentivo à adaptação de contratos anteriores aos da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998.	25 de março de 2004

Para Grinover (2013, p. 132-133), os direitos fundamentais constituem o objetivo central do Estado, e a implementação exige a formulação de políticas públicas, pois “apresentam um núcleo central, ou núcleo duro, que assegure o mínimo existencial necessário a garantir a dignidade humana”.

Esse núcleo central, que corresponde ao mínimo existencial, quando descumprido, justifica a intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas, para corrigir rumos, independentemente da existência de lei ou de atuação administrativa.

Não obstante esses avanços legais, na era da globalização e do “império do poder econômico”, que estimula o consumismo desenfreado, a concentração de riquezas e a instrumentalização da vida humana, como conciliar os interesses Econômico, Político e Jurídico no Estado Democrático de Direito e a promoção dos Direitos Humanos?

Foucault (2008, p. 403) alerta para o fato de que o homo oeconomicus (ponto abstrato, ideal e puramente econômico que povoa a realidade densa, plena e complexa da sociedade civil) e a sociedade civil (conjunto concreto no interior do qual é preciso

recolocar esses pontos ideais que são os homens econômicos, para poder administrá-los convenientemente) fazem parte do conjunto da tecnologia governamental. Esta, na arte de governar, corresponde a:

(...) uma autolimitação que não infringe nem as leis da economia nem os princípios do direito, que não infringe tampouco nem sua exigência de generalidade governamental nem a necessidade de uma onipresença do governo. Um governo onipresente, um governo a que nada escapa, um governo que obedece às regras do direito, mas um governo que respeita a especificidade da economia, será um governo que administrará a sociedade civil, que administrará a nação, que administrará a sociedade, que administrará o social.

Ao analisar as implicações entre o mercado e a sociedade civil, Foucault (2007, p. 410) alerta para o fato de que

A análise do mercado prova que em toda a superfície do globo, afinal de contas, a multiplicação dos ganhos se fará pela síntese espontânea dos egoísmos. Não há localização, não há territorialidade, não há agrupamento singular no espaço total do mercado. Em compensação, na sociedade civil (...) diz, Ferguson, que faz que o indivíduo "abraça a causa de uma tribo ou de uma comunidade". A Sociedade civil não é humanitária, é comunitária.

Assim, para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, requer-se um Estado com instituições fortes, coerentes e éticas, bem como uma sociedade civil que funcione como motor da história (FOUCAULT, 2008, p. 414), razão pela qual as autoridades públicas brasileiras devem encontrar mecanismos que atendam aos anseios sociais.

O clamor da sociedade brasileira que volta a reivindicar políticas sociais de inclusão, a partir de junho de 2013, precisa de respostas concretas do Estado de Direito, ou seja, dos poderes constituídos do Estado, mudança de cultura que tenha a ética, a defesa da vida e do meio ambiente como eixos centrais do desenvolvimento econômico e político.

Esse movimento renova o debate sobre a legitimidade da desobediência civil, que, para a filósofa Arendt, citada por LAFER (1989, p. 200), corresponde a uma ação legítima, quando representar uma reação às injustiças plantadas pelo Poder Político e pelo Mercado.

Lafer sintetizando o pensamento de Arendt, pontuou que:

I. a desobediência civil deve representar uma ação coletiva, que ocorre quando as minorias organizadas, unidas por uma opinião comum, tomam a decisão de se opor às leis ou às políticas governamentais percebidas como injustas. Esse grupo de cidadãos se convence de que os canais normais de mudança já não funcionam e que

as reivindicações não estão sendo ouvidas. Porém, essa “reação” não deve ser violenta ou ultrapassar os limites da razoabilidade ou proporcionalidade para não resultar em ação violenta; e,

2. a desobediência civil enquanto resistência à opressão é não violenta. Enfim, pela desobediência civil os cidadãos pretendem demonstrar a injustiça da lei positiva ou a existência de políticas públicas injustas por meio de uma ação que almeja a inovação e a mudança da norma ou dos comportamentos políticos inadequados pela publicidade do ato de transgressão. Corresponde ao cumprimento de um dever ético do cidadão. Esse comportamento não é a rejeição da obrigação política, mas sua reafirmação, pois visa obstruir a reconstrução de um estado de natureza totalitário (LAFER, 1989, p. 200, 232-234).

Logo, legítimo o exercício da cidadania pela participação (reação não violenta) que objetiva a concretização de melhorias sociais, principalmente uma saúde pública de qualidade para as pessoas menos favorecidas economicamente, que não têm condições ao alimento, nem sequer para pagar um plano de saúde digno.

Para Perius (2013, p. 134-135), o modelo político de exclusão das minorias, para estimular a ascensão do mercado, petrifica o processo histórico e legitima a hegemonia da ordem econômica mundial que, aliada à despolíticação da economia, gera uma intransparência perigosa, tendo em vista que condena as pessoas a se moverem ciclicamente no interior desse sistema (modelo místico) sem possibilidade de enxergar além. “Essa ordem pretensamente despoliticada, esteriliza qualquer pensamento político”.

O intuito dessa reflexão filosófica de Perius consiste na intenção de abrir o espírito coletivo da inquietação e da resistência contra qualquer forma de ideologia que pretenda fazer o ser humano refém do capitalismo selvagem.

Os Estados modernos devem se projetar pela reconstrução dos direitos humanos, numa verdadeira opção pela preservação e defesa da vida humana e um (VER) meio ambiente equilibrado e saudável a todos. É o caminho que se pretende alcançar.

A lógica política deve oferecer as condições essenciais a uma vida digna, e o Estado de Direito buscar a promoção da justiça em todos os quadrantes do crescimento econômico voltado para a promoção dos direitos humanos.

O investimento em políticas públicas, comprometidas com as questões sociais mais latentes, revigora a esperança no futuro de um mundo melhor, em que as possibilidades de educação, saúde, cultura e participação popular encontram abrigo seguro a conduzir um Estado Democrático de Direito voltado à execução dos objetivos delineados no artigo 3º da Constituição Federal.

O ser humano, como sujeito da história, deve participar da vida política do Estado, não só por meio do legítimo direito ao voto, mas também pelo exercício da participação democrática, seja nas manifestações coletivas das ideias, da fiscalização e das decisões que contribuam para um novo florescer da vida humana e do Estado Democrático de Direito. Isso só será possível quando as políticas públicas de qualidade estiverem

voltadas para a educação, a saúde, o saneamento básico, o transporte, a moradia, a comida na mesa de todos e a defesa do meio ambiente equilibrado.

A efetivação das políticas sociais de inclusão requer o desenvolvimento dos mecanismos de acesso à justiça. Papel a cargo dos Poderes Públicos, administrados por gestores comprometidos com a ética e a responsabilidade na condução do patrimônio público; pela participação democrática da sociedade civil e pela propagação da ética na política.

## 1.2 O acesso à justiça como política de inclusão social

A busca pela defesa da vida, após as graves violações aos direitos humanos no decorrer do processo histórico, não só motivou os novos direitos, mas também requereu o desenvolvimento de novos mecanismos de acesso à justiça, como força de propulsão de inclusão social das pessoas desprotegidas e carentes de atenção por parte do Estado.

Bobbio (2004, p. 25) defende que os direitos do homem fazem parte de um processo histórico, “nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”.

No processo de defesa da dignidade humana, a Declaração Universal de Direitos Humanos e o reconhecimento dos direitos fundamentais e sociais pelas Constituições democráticas modernas têm fortalecido o debate em torno do funcionamento dos sistemas jurídicos.

Nesse sentido, houve invasão nos domínios do Direito, por críticos oriundos de outras ciências sociais (sociólogos, antropólogos, economistas, cientistas políticos, psicólogos etc.), que, diante da ruptura da crença e confiabilidade nas instituições jurídicas, inspirados no desejo de tornar os direitos efetivos e não simbólicos, são aliados na luta pelo “acesso à justiça”, que “serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado”. (CAPELLETTI e GARTH, 1988, p. 8)

Capelletti e Garth (1988, p. 8) alertam para o fato de que o sistema jurídico “deve ser igualmente acessível a todos” e “deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos”. Nesse aspecto, os diplomas processuais civis devem lograr alterações com a finalidade de efetivar o acesso à justiça.

Gomes Neto (2005, p. 12), ao resumir a subdivisão metodológica estabelecida por Mauro Capelletti, em relação ao movimento do acesso à justiça, descreve três momentos distintos e importantes:

Primeiro, era imprescindível aparelhar as máquinas jurisdicionais com um número suficiente de defensores públicos, a fim de que pessoas carentes, economicamente falando, pudessem ser bem representadas em juízo; segundo,

pretendeu-se proporcionar uma eficaz representação em juízo para a defesa dos interesses difusos; e a terceira fase desse movimento processual-civil-ideológico dispôs-se a oferecer um conjunto de mecanismos processuais destinados a solucionar conflitos de interesses de modo célere e, ao mesmo tempo, seguro, tais como o uso da conciliação, a criação de juízos e tribunais com competência para processar e julgar causas de menor relevância jurídico-financeira, através de procedimentos com menos rigor formal que os tradicionais.

Santos (2011, p. 49-69) elogia a evolução dos regimes políticos brasileiros que consagrou um modelo público de assistência jurídica e cita o trabalho desenvolvido pelas defensorias públicas gratuitas, universidades, organizações sociais, iniciativas comunitárias e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), para a consagração dos mecanismos que ampliem o acesso à justiça. Porém, adverte que é imprescindível a capacitação jurídica do cidadão voltada a uma estratégia de luta transformadora das práticas tradicionais de acesso à justiça. Assim, esclarece:

Esta profusão de iniciativas inovadoras, alternativas ou críticas partilham um denominador com grande potencial de transformação das práticas tradicionais de acesso à justiça: a capacitação jurídica do cidadão. É preciso que os cidadãos se capacitem juridicamente, por que o direito, apesar de ser um bem que está na sabedoria do povo, é manejado e apresentado pelas profissões jurídicas através do controle de uma linguagem técnica ininteligível para o cidadão comum. Com a capacitação jurídica, o direito converte-se de um instrumento hegemônico de alienação das partes e despolitização dos conflitos a uma ferramenta contra-hegemônica apropriada de baixo para cima como estratégia de luta.

No processo histórico de reconstrução dos direitos humanos não pode haver retrocesso dos direitos fundamentais e sociais reconhecidos universalmente. Daí a importância da evolução dos mecanismos de acesso à justiça que favoreçam a inclusão social.

Bobbio (2004, p. 21) afirma que

Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos (...) a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais.

Ventura, Simas, Pepe e Schramm (2010, *online*) advertem, também, que

O fortalecimento destes mecanismos de controle do poder estatal e de prestação de contas passa a integrar a própria estrutura de garantia dos direitos

humanos, sob a ótica de que a legitimidade do poder político não está restrita à representatividade, mas está igual e diretamente relacionada à transparência e accountability no que se refere às políticas públicas. Neste sentido, a ampliação do poder judicial, com a conseqüente judicialização da política, não pode ser analisada de maneira pontual e isolada, mas, sim, como um fenômeno situado historicamente no processo de construção democrática da sociedade brasileira, e potencialmente favorável à ampliação dos mecanismos de participação e garantia de direitos. A identificação do Judiciário como arena de embate – onde se garante formalmente a igualdade com o contraditório e a ampla defesa – é uma resposta à insuficiência ou deficiências dos canais institucionais tradicionais de controle social e de participação popular. A construção normativa de uma sociedade pressupõe o conflito de interesses e, do mesmo modo, a demanda judicial reflete disputas, conquistas ou retrocessos, estabelecidos para além da esfera jurídica. O grande desafio é pensar na judicialização da saúde como estratégia legítima, porém a ser orquestrada com outros mecanismos de garantia constitucional de saúde para todos. As demandas judiciais não podem ser consideradas como principal instrumento deliberativo, pois, de fato, para o alcance da justiça, deve ser adotado um conjunto de ações por meio das quais se busque implementar as diretrizes constitucionais.

A proteção dos direitos humanos requer a participação democrática de toda a sociedade e o fortalecimento das instituições do Estado Brasileiro, com o fim de resguardar o cumprimento dos direitos fundamentais e sociais reconhecidos constitucionalmente, e promover o acesso das pessoas carentes às políticas sociais que contribuam para o desenvolvimento da cidadania, e que esta tenha um papel crítico e criativo na construção do Estado Democrático de Direito e no crescimento econômico voltado para a promoção da dignidade humana e preservação do meio ambiente equilibrado e saudável à presente e às futuras gerações.

Não obstante os direitos fundamentais consagrados constitucionalmente, no Brasil o fenômeno da “judicialização da saúde” tem preocupado a sociedade e estudiosos das várias áreas do conhecimento, razão pela qual o próximo item busca refletir sobre esse tema, suas principais causas e possíveis soluções.

## 2 AJUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL<sup>2</sup>

○ estudo desse tema tem por fim conhecer as causas de sua prática corriqueira,

---

<sup>2</sup>A esse respeito, consultar dissertação de mestrado de Silva, Maria da Vitória Costa e. A judicialização da saúde: plataforma estratégica para o acesso a mais saúde e promoção de direitos humanos no estado do Tocantins, 2016. 133f. Dissertação (Mestrado profissional e interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, Palmas, 2016.

bem como encontrar possíveis mecanismos que racionalizem e minimizem os impactos econômicos de sua utilização sobre os direitos coletivos.

A Constituição da República Federativa do Brasil, conhecida como “Constituição Cidadã”, no seu art. 1º, II e III, evidencia, dentre os princípios fundamentais, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Além disso, descreve explicitamente, no seu art. 3º, que constituem objetivos fundamentais: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e outras formas de discriminação.

Nos artigos 6º e 196, combinado com o inciso XXXV do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, embora encontrem as principais diretrizes constitucionais a consubstanciar o acesso à saúde, essas garantias encontram-se mitigadas, ante a ausência de execução de políticas sociais de qualidade na área da saúde, por parte dos Poderes Executivo e Legislativo.

Barroso (2011, p. 407-408) elucida que um conjunto de fatores, como a constitucionalização, aumento da demanda por justiça e ascensão institucional do Poder Judiciário, tem causado a judicialização de questões políticas e sociais, que passam a ter nos tribunais a sua instância decisória final. Para elucidar essa assertiva, relembra alguns casos apreciados pelo Supremo Tribunal Federal, dentre eles destaca a temática dos direitos fundamentais: legitimidade da interrupção da gestação nas hipóteses de inviabilidade fetal e das pesquisas científicas com células-tronco embrionárias e a fixação do valor máximo de reajuste de mensalidade de planos de saúde.

“Os métodos de atuação e de argumentação dos órgãos judiciais são, como se sabe, *jurídicos*, mas a natureza de sua função é inegavelmente *política*, aspecto que é reforçado pela exemplificação acima” (BARROSO, 2011, p. 408).

A inobservância ou a ausência de um plano de Estado, com previsão das prioridades sociais e a forma de execução das verbas orçamentárias no âmbito do direito à saúde, tem fragilizado a proteção aos direitos humanos.

A insatisfação em relação à ausência de políticas sociais de qualidade e o descrédito da população nos Poderes Executivo e Legislativo têm provocado comoção social no Brasil. O movimento da população brasileira, de junho de 2013, representa um quadro preocupante para a sociedade.

Figueiredo (2014, p. 23), ao analisar as manifestações de 2013, desabafa:

Quando a sociedade tem um canal de expressão e não tem esperança, o *status quo* se reproduz. Quando não tem canais e tem esperança, os canais necessariamente aparecem e se consolidam. Agora, quando não há canais de expressão nem esperança, só irritação, acontece o que se assistiu em junho de 2013: uma manifestação pública gigantesca e fascinante, que ficará marcada na história do Brasil.

Ao tratar sobre o movimento popular de junho de 2013, Macedo (2014, p. 41) observa que essa reação popular requer compreensão da atual realidade do país que, em decorrência do crescimento populacional nas áreas urbanas e a carência de recursos públicos para atender necessidades básicas, como segurança, educação, saúde, saneamento e mobilidade urbana, e por esses temas envolverem aspectos econômicos, políticos e sociais “constatou-se a incapacidade estatal de prover serviços de qualidade usando os recursos que arrecada. Essa constatação do papel do Estado diz respeito a temas tipicamente econômicos, com sua eficácia e eficiência, ao lado da distribuição dos benefícios aos cidadãos.”

Ao analisar os aspectos político-econômicos, com base nos dados do IBGE, Macedo (2014, p. 41-60) faz um levantamento da evolução decenal da população brasileira total (urbana e rural), por domicílio, e de seu eleitorado, no período de 1950 a 2010, como motivadores das manifestações de junho 2013, a qual se encontra insatisfeita com as políticas públicas ofertadas pelo Estado. O mesmo autor também reflete sobre os gastos sociais do Governo Federal e sua concentração de poder, o que agrava as condições da infraestrutura econômica e social do país. Nesse aspecto, ressalta os seguintes fatores:

**1. Crescimento populacional urbano das principais cidades brasileiras.** Nas duas primeiras décadas do período (1950-1970) o aumento populacional urbano teve um aumento de cerca de 20 milhões por década. De 1970 a 1980, esse crescimento alcançou perto de 25 milhões em cada década, e, em 1990, voltou ao patamar de 20 milhões por década. “No conjunto total do período, a taxa de urbanização mais que dobrou, passando de 36% a 84% da população total.” Alerta Macedo que esse aumento da taxa de urbanização, que no Brasil levou 50 anos e nos Estados Unidos ocorreu em cerca de 110 anos, num país em desenvolvimento, dificultou a tarefa de assegurar bons serviços públicos à população;

**2. Crescimento eleitoral (1950-2010).** Nesse período, verifica-se que, em 1950, o eleitorado alcançava 11,5 milhões, o que representava apenas 22% da população. Ao final do período pesquisado (2010), esse eleitorado havia se multiplicado quase 12 vezes, incorporando cerca de 120 milhões de eleitores. Nas regiões mais industrializadas, observa Macedo o começo da consolidação do eleitorado urbano, mais consciente de seu papel social, reivindicante de melhorias nas condições de emprego e salário, contribuindo com o surgimento do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) que, aliado ao Partido Social Democrático (PSD) e com a adesão da União Democrática Nacional (UDN), faz crescer a importância política, abrindo-se caminho para a ascensão do Partido dos Trabalhadores, que, ao chegar à Presidência da República, em 2002, e optar por políticas populistas, prejudica investimentos públicos na expansão da infraestrutura econômica e social;

**3. Gastos não financeiros do governo federal, sem incluir o pagamento de juros da dívida, no período de 1999-2012.** Verifica-se, a partir de 2003 e por todo o

período que vai até 2012, terem ocorrido gastos sociais expressivos, sem expandir os investimentos como porcentagem do PIB. Relata o autor que, tomando-se os dados de 2012 em comparação com os observados em 2002, os gastos do INSS aumentaram em 1,2% do PIB, enquanto os demais gastos sociais pagos em dinheiro tiveram um acréscimo de 1,1% do PIB. Porém, os investimentos, em que pese o alardeado Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), tiveram aumento de 0,1% do PIB. Tudo isso prejudicou o crescimento e agravou as condições de infraestrutura econômica e social do país. (MACEDO, 2014, p. 41-60)

Com efeito, agrava o acesso ao direito à saúde, por depender este do desenvolvimento de políticas sociais de qualidade “em saneamento básico e em educação, esta incluindo o que se refere a cuidados pessoais e à capacidade de ler receitas, embalagens de remédios e bulas.” (MACEDO, p. 60)

Não há como evitar o exercício do direito de ação por parte do cidadão lesado. O direito à saúde, por se tratar de um direito fundamental, tem aplicabilidade imediata e eficácia plena como adverte Schwartz (2014, *online*):

A saúde é direito fundamental do homem, e a norma do art. 196 da CF/88 se reveste de aplicabilidade imediata e eficácia plena, por força do disposto no artigo 5º, § 1º, da Carta Magna, que deve ser interpretado sempre na busca da maior otimização possível desse direito (...) Face à sua inegável dimensão subjetiva, a saúde é direito público oponível contra o Estado, observado o requisito do risco da preservação da vida e do respeito à dignidade humana, e na hipótese de o cidadão não tiver condições financeiras para garantir sua saúde sem que comprometa seu sustento próprio e/ou de sua família.

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem promover ações de melhorias que concretizem a defesa e proteção dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente, que dignifiquem a dignidade da pessoa humana.

Quando os Poderes Executivo e Legislativo deixam de atender ao clamor social por cumprimento desses direitos essenciais à vida digna, por não promoverem políticas públicas de inclusão social, resta ao cidadão lesado provocar o Poder Judiciário para satisfazer essa pretensão.

Grinover (2013, p. 138-139) esclarece que o Poder Judiciário só poderá intervir nas políticas públicas “em situações em que ficar demonstrada a irrazoabilidade do ato discricionário praticado pelo Poder Público, devendo o juiz pautar sua análise em atenção ao princípio da proporcionalidade”. A alegação da Administração para a omissão reside na ausência de disponibilidade financeira para custear as despesas no âmbito da saúde – chamada reserva do possível. Nesse sentido, alerta para o fato de que a alegação de falta de recursos deve ser comprovada pela Administração (art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor), sob pena de levar à condenação da Administração

as seguintes obrigações de fazer: a) inclusão no orçamento da verba necessária ao adimplemento da obrigação; e b) o dever de aplicar a verba para o adimplemento da obrigação.

O protagonismo do Poder Judiciário requer o diálogo, não só com os operadores do direito, mas com os gestores públicos, os profissionais da área de saúde e a sociedade civil, com o escopo de desenvolver mecanismos de acesso à justiça que garantam a qualidade de atendimento e inclusão dos menos favorecidos economicamente ao direito à saúde, com o mínimo de dignidade, e minimizem os impactos econômicos das decisões judiciais sobre o direito coletivo, tendo em vista a limitação dos recursos públicos.

Para salvaguardar os direitos dos cidadãos que buscam a tutela do direito à saúde, e com o fim de evitar a lesão à ordem, à segurança, à economia e à saúde pública, o presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Gilmar Mendes, em 5 de março de 2009, convocou audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em matéria de Sistema Único de Saúde, objetivando esclarecer questões técnicas, científicas, administrativas, políticas, econômicas e jurídicas para subsidiar o julgamento das ações de prestação de saúde que congestionam a Justiça Brasileira. Ao todo, de 2009 a 2014, foram realizadas 4 audiências públicas que se referem ao direito à saúde (4).

Após a realização da audiência pública nº 4 no STF, o ministro Gilmar Mendes, no julgamento de uma dessas ações, Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada nº 175, do Ceará, fez algumas observações importantes no seu voto.

Nesse aspecto, enalteceu que não é falta de legislação específica para a efetivação das políticas públicas de saúde, mas de "execução (administrativa) das políticas públicas pelos entes federados"<sup>3</sup>.

A responsabilidade dos entes da Federação também foi enfatizada nos debates da Audiência Pública nº 4 – Saúde –, oportunidade em que o ministro Gilmar Mendes ressaltou os seguintes entendimentos:

O Poder Judiciário, acompanhado pela doutrina majoritária, tem entendido que a competência comum dos entes resulta na sua responsabilidade solidária para responder pelas demandas de saúde (...) Não temos dúvida de que o Estado brasileiro é responsável pela prestação dos serviços de saúde. Importa aqui reforçar o entendimento de que cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e

---

<sup>3</sup>A BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Tutela Antecipada 175, Relator: Presidente, Ministro GILMAR MENDES, julgado em 16/6/2009, publicado em DJe-117 Divulgado em: 24/6/2009. Publicado em: 25/6/2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>>. Acesso em 30 abr. 2016, p. 90.

aos Municípios agirem em conjunto no cumprimento do mandamento constitucional. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Tutela Antecipada 175).

O certo é que as instituições do Estado de Direito encontram-se fragilizadas pela falta de ética na política e pela corrupção, o que compromete a segurança, a ordem, o bem-estar da população e a qualidade da educação, saúde, dentre outros.

Assim, o Estado de Porto Alegre tem optado pela cultura de gestão participativa de planejamento e execução dos recursos públicos.

O Poder Judiciário já vem abrindo espaço para essa discussão, mas é preciso a participação democrática da sociedade civil.

Os resultados da audiência pública nº 04 (5), realizada pelo Supremo Tribunal Federal para debater as questões relativas às demandas judiciais que objetivam prestações de saúde, motivaram o Conselho Nacional de Justiça instituir o Fórum Nacional para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde, com a atribuição de elaborar estudos e propor medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos, o reforço à efetividade dos processos judiciais e à prevenção de novos conflitos (Resolução nº 107, de 6 de abril de 2010).

A importância do papel proativo do CNJ tem contribuído para a melhoria do acesso à saúde, mas os desafios a serem enfrentados nesse processo de reconstrução da saúde pública brasileira requerem a contribuição de todos os Poderes do Estado, Organizações Não Governamentais e da sociedade civil organizada.

## 2.1 O papel do poder judiciário e a legitimidade de suas decisões <sup>4</sup>

No embate entre a ausência de políticas públicas de qualidade e a reação da população reivindicando a garantia e o respeito dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente, o Poder Judiciário que tem a competência para dirimir respectivos conflitos sob a ótica da imparcialidade, da ética, da moralidade e da independência, deve levar em consideração a importância sobre a ética do discurso que, nas lições de Jürgen Habermas, perpassa pelo processo da linguagem e do agir comunicativo.

Costa (2015, *online*), ao se referir sobre a ética do discurso em Habermas, esclarece que a validade da norma é multifacetada, e para aferir sua validade não basta verificar sua adequação formal (vigência) e sua observância (eficácia), sendo também necessário

---

<sup>4</sup>A esse respeito, consultar dissertação de mestrado de Silva, Maria da Vitória Costa e. A judicialização da saúde: plataforma estratégica para o acesso a mais saúde e promoção de direitos humanos no Estado do Tocantins, 2016. 133f. Dissertação (Mestrado profissional e interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, Palmas, 2016.

avaliar a sua legitimidade, por meio do agir comunicativo – um diálogo efetivo e racional entre os sujeitos.

Na estrutura argumentativa de Habermas, vale ressaltar que a condição de validade da ética do discurso requer que o princípio ético-discursivo parta do pressuposto de que é possível chegar a um acordo racional sobre questões normativas, por meio do acordo feito por todos os atingidos, dentro de um discurso prático real, não podendo a fundamentação racional da norma se concretizar monologicamente.

Em Habermas, a ótica do chamado princípio da universalização – regra de argumentação que possibilita o acordo em discursos práticos – fundamenta a ética do discurso, pois esse acordo deve expressar uma vontade comum.

Gisele Cittadino (2004, p. 114-115) leciona que “os direitos fundamentais, que integram as constituições de todas as sociedades democráticas contemporâneas, são, para Habermas, um bom exemplo de uma moralidade universalista.”

Com base nesse processo argumentativo, os conflitos sociais são mais bem intermediados e apontam soluções que venham contribuir para a melhoria e à promoção dos direitos humanos, pois o direito manejado por pessoas engajadas nas causas da Humanidade e fiscalizado por uma opinião pública séria converte-se numa ferramenta emancipatória. Não há fórmulas mágicas, o caminho que se pretenda justo e libertador passa, necessariamente, pelo desenvolvimento econômico que respeita limites, por um Estado soberano que proteja e defenda o interesse coletivo, e por um Poder Judiciário livre das interferências políticas e proativo na luta pela afirmação dos direitos humanos em todos os quadrantes, até mesmo no espaço das relações econômicas e privadas (SARMENTO, 2004, p. 379).

No embate entre o paradigma do Estado Social intervencionista e altamente regulador e a nefasta tentativa de implantar um Estado minimalista à feição dos projetos globalizantes do modelo econômico e da ideologia neoliberal, o correto manejo da proibição do retrocesso na esfera dos direitos fundamentais sociais poderá constituir importante ferramenta jurídica para a afirmação do Estado necessário, pois não há dúvida de que o mais importante será justamente o Estado apto a assegurar, com eficiência e eficácia, nunca menos do que uma vida com dignidade para cada indivíduo, e, portanto, uma vida saudável para todos os integrantes do corpo social (SARLET, 2005, p. 439).

O papel do juiz é o de protagonista. O que requer proatividade, atitude de gestão (ou seja, capacidade de pensar estratégica e sistematicamente, de lidar com desafios e assegurar soluções criativas, de lidar em contextos de altas incertezas e motivar e integrar grupos, de fazer acontecer e apresentar soluções para os conflitos), responsabilidade, independência, estudo e efetividade de suas decisões.

Dessa vontade de alcançar a justiça, surgem novos fenômenos jurídicos, dentre eles a judicialização da política (DWORKIN, 2007), em que os tribunais instados a se pronunciar, diante das falhas e da inércia dos outros poderes (Executivo e Legislativo)

utilizam-se da força dos princípios constitucionais para fazer valer o direito justo e a supremacia da Constituição.

Verbicaro (2015, *online*) relembra que Dworkin recusa a possibilidade de o Poder Judiciário exercer um papel passivo nas democracias contemporâneas. Ao contrário, adota posição progressiva ao concebê-lo como um poder estratégico capaz de afirmar e proteger os princípios democráticos.

Nesse sentido, a atitude do Conselho Nacional de Justiça e do Poder Judiciário como um todo representa um caminho sem volta para a reconstrução dos direitos humanos, o que requer a contribuição e participação democrática de todos os gestores públicos e da sociedade civil.

Barroso (2013, p. 22) adverte para o fato de que o juiz não deve olhar a vida como se estivesse defronte a um espelho. Ao contrário, “na vida devemos ser janela, e não espelho. A Constituição deve servir como uma forma de olhar para a vida, e não para si mesmo”.

Assim, o juiz deve lançar o olhar ao horizonte. Fechar os olhos e negar ao ser humano o direito ao acesso à saúde, em tempos de economia globalizada, é negar-lhe o direito a usufruir do mínimo existencial à vida. O magistrado, ao lançar o olhar através da janela, tem a sua frente um imenso horizonte repleto de oportunidades e de proveitosas mudanças que contribuem para uma vida mais justa, alimentando os corações das novas gerações do espírito humanista.

Essas são as razões motivadoras para o apoio constante de todos os membros do Poder Judiciário às ações que fortaleçam a efetivação do direito à saúde.

Dessarte, torna-se oportuno refletir sobre os mecanismos de acesso à saúde desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça e a repercussão no Tribunal de Justiça do Tocantins.

### **3 O ATIVISMO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS EM RELAÇÃO À SAÚDE PÚBLICA**

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão do Poder Judiciário, criado pela emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, preocupado com a crescente demanda de ações (6) no âmbito do direito à saúde, instituiu o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde, por meio da Resolução nº 107, de 6 de abril de 2010.

Para auxiliar as atividades do Fórum Nacional, foi determinada a criação de Comitês Executivos, com o objetivo de coordenar e executar as ações de natureza específicas relevantes (art. 3º da Resolução nº 107, de 2010). A composição do Comitê Executivo Nacional do Fórum da Saúde está descrita na Portaria nº 187 da Presidência do CNJ (17/10/2013).

Silva (2013, p. 428-429) comenta que:

No momento já somam 27, estruturados e constituídos em todos os Estados da Federação, com ampla participação dos mesmos na primeira Reunião Nacional dos Comitês Estaduais realizada em junho de 2011, evidenciando sinais de capilaridade do debate da judicialização da saúde a partir da iniciativa do CNJ.

Já foram realizadas, pelo Fórum Nacional, duas Jornadas de Direito à Saúde, com resultados promissores, dentre os principais destacam-se: a edição de resolução da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), que exige que os planos de saúde informem por escrito e em 48 horas qualquer negativa de atendimento ao usuário, bem como a aprovação de enunciados, referentes à Saúde Pública, à Saúde Suplementar e ao Biodireito.

Esses enunciados servem de orientação aos magistrados, ao Ministério Público, Defensoria Pública, Advogados, aos profissionais dos serviços de saúde, operadoras de planos privados de saúde, dentre outros, para consubstanciar os procedimentos relativos às demandas de saúde, com o objetivo de minimizar a judicialização da saúde e maximizar a efetividade da aplicação dos recursos orçamentários destinados à saúde pública.

O juiz federal Schulze (2014, *online*) destaca algumas iniciativas criadas por orientação do Fórum da Saúde do CNJ:

1. Núcleo de Apoio Técnico (NAT) ou Câmaras Técnicas: composto por profissionais das áreas médica, farmacêutica e de assistência social e por membros das Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, tem por finalidade auxiliar os magistrados na deliberação sobre processos envolvendo temas de saúde, mediante pareceres, produção de provas, participação em audiência, facilitação na celebração de acordos etc.;

2. Elaboração de enunciados;

3. Elaboração de cartilhas aglutinadoras de orientações e/ou pensamentos sobre o tema saúde, para facilitar o acesso à informação ao cidadão; e

4. Especialização de varas de saúde pública: o plenário do CNJ proferiu decisão, em 6/8/2013, para recomendar aos Tribunais Brasileiros a especialização de varas da fazenda pública para processar e julgar ações cujo objeto seja o direito à saúde; priorizar o julgamento dos processos relacionados à saúde suplementar (referentes aos planos de saúde); e recomendou à Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento (ENFAM) e ao Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário (CEAJUD) do CNJ a proposta de inclusão do direito sanitário como disciplina obrigatória em concursos públicos de ingresso na magistratura e nos cursos de formação, vitaliciamento e aperfeiçoamento, nos moldes da Recomendação do CNJ nº 31, de 2010.

Além das iniciativas do CNJ, vale ressaltar que, no Tribunal de Justiça do Tocantins (7), foram encontradas algumas informações sobre atividades realizadas para minimizar a judicialização da saúde.

Nesse sentido, foi instituído o Comitê Executivo para Monitoramento das Ações de Saúde no Estado do Tocantins (CEMAS-TO), a partir da Resolução nº 107 do CNJ, em decorrência da crescente demanda individualizada em busca da proteção jurisdicional dos cuidados com a saúde e reflexos em variados segmentos.

O Comitê é composto por representantes de vários órgãos envolvidos diretamente na problemática, dentre os quais: os magistrados do Judiciário Tocantinense e Justiça Federal, defensores públicos do Tocantins e da União, membros do Ministério Público do Tocantins e da União, gestores da Secretaria de Estado e Saúde e do Município, do Conselho Regional de Medicina, do Conselho Regional de Farmácia, da Unimed, do Sindicato dos Médicos, Advocacia Geral da União e Universidade Federal do Tocantins.

O CEMAS-TO, de 23/1/2012 a 15/5/2015, já havia realizado mais de vinte reuniões para o monitoramento das ações de saúde no Tocantins. Há informação, também, sobre a realização de alguns fóruns (I, II, III, IV e V) realizados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins para a saúde, com a aprovação de enunciados elucidativos à condução de procedimentos sobre o direito à saúde. Nos últimos três fóruns destacam-se enunciados e/ou propostas sobre cobertura do SUS na Saúde Pública, Saúde Suplementar e Saúde Mental e a Política de Álcool e outras Drogas.

Em atenção à Recomendação nº 31, de 30 de março de 2011, do Conselho Nacional de Justiça, foi instituído, no Tocantins, o Núcleo de Apoio Técnico para subsidiar os magistrados, representantes do Ministério Público e Defensoria Pública na formação de juízo de valor quanto à apreciação das questões clínicas apresentadas pelas partes nas ações relativas ao Sistema Único de Saúde (SUS). Assim, compete ao NAT/TO:

1. Subsidiar os magistrados e demais operadores do direito com informações relacionadas ao Sistema Único de Saúde e emissão de pareceres técnicos;
2. Fortalecer o diálogo entre o Poder Executivo, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Instituições de Ensino e Sociedade Civil;
3. Realizar estudos, estimular debates e propor medidas de gestão que contribuam para a redução das ações judiciais no âmbito do SUS, bem como para melhoria da assistência à saúde pública no Estado do Tocantins.

Em 2015, o Núcleo de Apoio Técnico disponibilizou no portal do Tribunal de Justiça o relatório anual das consultas realizadas ao NAT, no período de janeiro a dezembro.

<sup>5</sup>Alguns dados merecem destaque:

1. Foram encaminhadas ao NAT 1.361 consultas; destas 850 extrajudiciais e 511 judiciais. Houve considerável acréscimo nas consultas, pois em 2014, foram feitas um total de 775 consultas, sendo 489 consultas extrajudiciais e 286 judiciais. Os números demonstram a opção pela consulta extrajudicial, o que se revela positivo, pois o jurisdicionado está optando pelas informações do NAT antes de ingressar no Poder Judiciário. Veja:

TABELA 1 – Consultas judiciais e extrajudiciais ao NAT, de janeiro a dezembro de 2014.		
Consultas	Quantidade	%
Extrajudicial	850	62
Judicial	511	38
Total	1.361	100

2. O NAT também destacou o elevado número de consultas que buscaram o SUS antes da via judicial. Assim, das consultas extrajudiciais 1.076 buscaram o SUS antes da solicitação/judicialização e 227 não buscaram. Das consultas judiciais, 641 buscaram o SUS antes da solicitação/judicialização e 189 não buscaram. Denota-se ser grande, ainda, a quantidade de pessoas que não procuraram o SUS antes de ajuizar a ação, o que demonstra que o Poder Público precisa atuar para evitar essa demandada de litígios ao Judiciário;

3. Em 2014, os procedimentos e eventos em saúde mais solicitados e com percentual elevado, nos processos extrajudiciais enviados ao NAT, são em ordem decrescente: medicamentos (26,61%); consultas médicas (17,50%); exames (12,86%); cirurgias (12,68%), TFD (7,32%), dieta (3,93%), fórmula alimentar (3,75%), internação (2,50%); fraldas (2,14%); e insumos (2,14%). O Relatório de

---

<sup>5</sup>A esse respeito, consultar dissertação de mestrado de FARIAS, Dorane Rodrigues. Judicialização da saúde: Aspectos processuais e institucionais na efetivação do direito à saúde pública no Estado do Tocantins. 2016. Dissertação (Mestrado profissional e interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, Palmas, 2016.

2015 não apresentou esse percentual, apenas quantidades de solicitações feitas com relação aos itens acima mencionados, sendo: cirurgias (350), consultas (267), medicamentos (927), procedimentos (199) e diversos (392). Ressalta-se que os números dos serviços solicitados não batem com o número de consultas, pois em algumas destas ocorreu mais de um serviço. Conclui-se que no estado do Tocantins falta ao Poder Público planejar sua gestão de forma a atender às prioridades na saúde pública;

4. A quantidade de demandas por instituições autoras dos processos judiciais enviados ao NAT revela que o acentuado número de autores procura a Defensoria Pública e o Ministério Público para reclamar seus direitos, com baixo índice de demanda particular. Em 2015, o NAT recebeu 476 consultas encaminhadas pela Defensoria Pública e 374 pelo Ministério Público. Isso demonstra que a Rede Pública de Saúde requer atenção para atendimento de qualidade às pessoas com baixa renda.

No relatório do NAT/TO/2015 não foram detectados os valores gastos em 2015 para atendimento de ações judiciais no estado do Tocantins nem seu impacto sobre o orçamento público. Dados esses que merecem atenção.

No site do TJTO também não há cartilhas instrutivas sobre o direito à saúde nem referência sobre a existência de vara da fazenda pública especializada para processar e julgar ações de saúde pública, nos termos sugeridos pela decisão do CNJ, proferida na sessão de 6/8/2013, no Pedido de Providência 0002150-61.2012.2.00.0000.

Não obstante, é de se considerar que as ações desenvolvidas pelo grupo técnico responsável do NAT/TO já começou um trabalho proativo no combate a minimizar a judicialização da saúde no Tocantins. Isso se observa pelas deliberações constantes nas atas de reuniões do CEMAS-TO (8), que demonstra o laborioso trabalho desse Conselho com o fim de encontrar caminhos eficazes para a qualidade das demandas de saúde no Tocantins.

## 4 CONCLUSÃO

À luz do exposto, depreende-se que o desenvolvimento de políticas públicas de qualidade, principalmente na área da saúde, perpassa pela participação, não só do Poder Público, mas de toda a sociedade, por meio da contribuição do empresariado, das organizações não governamentais e de um serviço de excelência dos meios de comunicação, bem como da participação popular no exercício da cidadania.

A vida humana e o meio ambiente representam os maiores bens do universo. Portanto, merecem ser protegidos pelo Estado e pelo Mercado.

Nesse sentido, somos todos responsáveis pela promoção dos direitos humanos e por um meio ambiente equilibrado.

Assim, à luz dos ensinamentos de Hannah Arendt, o direito de reação moderada (desobediência civil) constitui instrumento legítimo de participação popular, quando não observado o arcabouço normativo de proteção da dignidade da pessoa humana, e quando atitudes de injustiças são utilizadas pelos governantes como práticas totalitárias de desprezo das minorias.

As reformas estruturais no âmbito político e social são necessárias, pois precisamos de um Estado que respeite e defenda os interesses coletivos. A ausência de políticas públicas de qualidade e de planejamento na execução dos recursos públicos tem contribuído para a insegurança, a violência e a corrupção, bem como compromete o futuro das novas gerações e de toda humanidade.

A realidade dos hospitais públicos que revelam o desprezo à vida humana; a falta de saneamento básica, de saúde pública de qualidade acessível ao povo brasileiro; tudo isso tem revelado ausência de planejamento na execução dos recursos públicos, o que requer a participação da sociedade civil, do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Organizações Não Governamentais e demais órgãos de controle do Estado na discussão e levantamento de propostas que viabilizem a proteção dos direitos humanos, por meio de políticas públicas de qualidade que minimizem o sofrimento e desvalorização das pessoas carenciadas.

Os jovens precisam de um espaço público que lhes ofereça desenvolvimento humano, intelectual e profissional. A sociedade clama por segurança e políticas públicas de inserção e qualidade de vida. A saúde pública brasileira precisa ser repensada, mais bem administrada, planejada e a execução do orçamento público voltado para a participação democrática e transparente.

O crescimento tecnológico e econômico, na era da globalização, deve voltar-se para o atendimento das reivindicações coletivas, do interesse público, da promoção e desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, que só será possível com o respeito e a observância dos Direitos Humanos, bem como quando o Poder Econômico estiver a serviço de toda humanidade.

Por fim, o que se espera dessa reflexão é que o laborioso trabalho do Fórum Nacional do Judiciário, para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde, instituído pela Resolução do CNJ nº 107, de 6 de abril de 2010, propague-se à toda Administração Pública e, com o apoio dos órgãos de controle do Estado (Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado, Poder Legislativo, Ministério Público, Defensorias, Procuradorias, Conselhos Comunitários), a qualidade da saúde pública do país se concretize.

Isso requer o diálogo harmônico entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com o objetivo de desenvolverem boas práticas de acesso à inclusão social, como o Planejamento Estratégico como veículo condutor para o uso racional dos recursos orçamentários; aplicação regular dos recursos público no investimento de políticas de inclusão social e criação do portal da transparência na internet, para fomentar a cultura

de transparência na administração pública e favorecer a participação democrática da sociedade.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Antecipada 175**, Relator: Presidente, Ministro GILMAR MENDES, julgado em 16/6/2009, publicado em DJe-117 Divulgado em: 24/6/2009. Publicado em: 25/6/2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>>. Acesso em 30 abr. 2016. Página 101.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Reimpressão. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: SAFE, 2002.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo direito e justiça distributiva (elementos da filosofia constitucional contemporânea)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

COSTA, Alexandre Araújo. **A ética do discurso em Habermas**. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/artigos/a-etica-do-discurso-em-habermas/#topo>>. Acesso em 11/11/2015.

CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. O mercado de saúde suplementar a busca do equilíbrio. In: NOBRE, Milton Augusto de Brito; SILVA, Ricardo Augusto Dias da. (Coords). **O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 273-306.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Trad. de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FARIAS, Dorane Rodrigues. **Judicialização da saúde**: Aspectos processuais e institucionais na efetivação do direito à saúde pública no Estado do Tocantins. 2016. Dissertação (Mestrado profissional e interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, Palmas, 2016.

FINN, Karine. **Direito à diferença**: um convite ao debate entre universalismo e multiculturalismo. In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos Humanos**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2007, pp. 38-54.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1979). Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GOMES NETO, José Mário Wanderley. **O acesso à justiça em Mauro Cappelletti**: análise teórica desta concepção como 'movimento' de transformação das estruturas do processo civil brasileiro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: \_\_\_\_\_; WATANABE, Kazuo. (Coords). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

PERIUS, Oneide. **Walter Benjamin a filosofia como exercício**. Passo Fundo, RS: IFIBE, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2005.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SCHULZE, Clenio Jair. A judicialização da saúde e o Conselho Nacional de Justiça. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 58, fev. 2014. Disponível em: <[http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Clenio\\_Schulze.html](http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Clenio_Schulze.html)>. Acesso em 3/3/2016.

SILVA, Maria da Vitória Costa e. **A judicialização da saúde**: plataforma estratégica para o acesso a mais saúde e promoção de direitos humanos no Estado do Tocantins, 2016. 133f. Dissertação (Mestrado profissional e interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, Palmas, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/137>>.

VENTURA, Miriam; SIMAS, Luciana; PEPE, Vera Lúcia Edais; e SCHRAMM, Fermin Roland. **Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde**. Physis: revista de Saúde Coletiva, vol. 20, nº 1, Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-73312010000100006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-73312010000100006&script=sci_arttext)>. Acesso em 11/6/2015.

VERBICARO, Loiane Prado. **A judicialização da política à luz da teoria de Ronald Dworkin**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/090.pdf>>.

#### Notas:

(1) BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Fórum do Judiciário para a Saúde**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoeforum-da-saude>>. Acesso em 11 jan. 2016.

(2) \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. Disponível em: <<http://www.tjto.jus.br/saude/>>. Acesso em 11 jun. 2015.

(3) \_\_\_\_\_. Portal de Legislação – Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em 11 jun. 2015.

(4) \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal – CTF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>>. Acesso em 11 jun. 2015.

(5) \_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.jfpr.jus.br/saude/apresentacao.php>>. Acesso em 6 jun. 2015.

(6) \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Fórum do Judiciário para a Saúde**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoeforum-da-saude>>. Acesso em 11 jan. 2016.

- (7) \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. Disponível em: <<http://www.tjto.jus.br/saude/>>. Acesso em 11 jun.2015.
- (8) \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. Disponível em: <<http://www.tjto.jus.br/saude/images/atas/Ata%20da%2003R2015%20realizada%20em%2027.05.2015.pdf>>. Acesso em 11 mai. 2015.

Recebido em: 18/04/2016  
Aprovado em: 17/08/2016