

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI – UFSJ
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**AS DEMANDAS JUDICIAIS NOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE NO
MUNICÍPIO DE SETE LAGOAS - MG.**

SALETE FERREIRA SANTOS DE JESUS

ORIENTADORA: GISLENE CARVALHO DE CASTRO

**São João Del Rei
2018**

RESUMO

Trata este estudo de analisar como as demandas judiciais interferem nos processos administrativos da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Sete Lagoas, MG, no exercício de 2017, focando o planejamento das ações e serviços de saúde pública local, disponibilizados pelo SUS. Para isso foi realizada uma pesquisa exploratória de abordagem qualitativa, em bases de dados do Município. A pesquisa foi realizada, nos setores administrativos e técnicos, referente aos diferentes tipos de demandas e níveis de atendimento das demandas. Mapeando as ocorrências, verificando a natureza das ações, produtos mais requisitados e análise dos processos de compras sob o regime de urgência. Foram considerados aspectos jurídicos das decisões judiciais, além das implicações na saúde local. Os processos judiciais tiveram grande influência no planejamento dos serviços de saúde do município, tanto no âmbito financeiro, quanto administrativos. Pôde-se observar que além do constante crescimento dos processos judicializados, as formas de acesso, não seguiram a linha inicial de atendimento dos serviços do SUS. Houve nas demandas judiciais, maior procura por medicamentos e serviços de urgência e emergência, prejudicando o protocolo de acompanhamento dos diagnósticos de saúde local. Com a padronização de produtos e serviços de saúde o Município conseguiu organizar os processos internos de abastecimento nos principais setores, se mantendo fiel aos postulados do direito administrativo, com efetividade, legalidade e transparência e agilidade. Ficou evidente que formas adequadas e eficientes de planejamento contribuem para uma gestão eficaz, melhorando o acesso aos serviços de saúde local.

Palavras-chave: Demandas Judiciais, processos administrativos, Serviços de saúde pública.

INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988, o Judiciário, um dos Pilares do Estado Democrático de Direito, ganha grande poder como defensor da constituição e responsável em última instância, pela resolução de conflitos individuais. Tanto na Constituição Federal como nas Leis Orgânicas e Lei 8080/90 – “Art. 2º, a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício”.

O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos, e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação. Conforme (SCLIAR, 2007, p.36), “perante todo arcabouço jurídico, a saúde é conceituada como um completo estado de bem-estar que abrange as classes sociais, econômicas, culturais e políticas e não somente ligado à ausência de doenças, mas, sobretudo uma questão de justiça social e de cidadania”.

Em virtude da ineficiência na prestação dos serviços de saúde, cresce a quantidade de ações contra Estados e municípios. Em decorrência disso, este estudo pretende conhecer a demanda de serviços judicializados no município; Analisar o modelo de planejamento existente, abrangendo as áreas administrativas e técnicas; os procedimentos licitatórios, e o funcionamento logístico do setor de saúde do município, buscando dados dos serviços de Atenção Primária, Redes Assistenciais, Regulação e Licitações com análise das contratações emergenciais, verificando se cumprem satisfatoriamente as demandas judiciais, sem causar interferência nos programas de saúde e na segurança jurídica aos gestores.

1 PROBLEMATIZAÇÃO

No contexto democrático a Judicialização da Saúde expressa reivindicações e modos de atuação legítimos de cidadãos e instituições, para a garantia e promoção dos direitos de cidadania amplamente afirmados nas leis nacionais. O fenômeno envolve aspectos políticos, sociais, éticos e sanitários, que vão muito além de seu componente jurídico e de gestão de serviços públicos de saúde. A descentralização do SUS trouxe maior valorização ao âmbito municipal. Contudo, ainda não foi possível implantar o sistema da maneira desejada, em decorrência de dificuldades encontradas tanto no seu financiamento quanto na eficiência de sua operacionalização.

1.1 . PRESSUPOSTOS

A busca pela melhoria dos serviços públicos de saúde requer compreender a relação entre o direito à Saúde e a forma de atuação do Município, na execução do planejamento, acompanhamento e controle, dos serviços, e fornecer acesso universal, integral à população, sem interferência do judiciário, no atendimento aos direitos fundamentais da sociedade. Neste contexto, busca-se resolver as seguintes questões: a) como o atendimento das demandas judiciais, influenciam os processos administrativos e de contratações, no município de Sete Lagoas? b) Como afetam as políticas já existentes e quais adequações são adotadas, para atendimento do bem demandado? c) Os custos das ações judiciais impactam a saúde pública do município? d) Seria cabível a contratação emergencial para demandas judiciais

1.2 . OBJETIVOS

Visa identificar e selecionar conhecimentos, métodos e instrumentos de trabalho que facilite a tomada de decisões e a conduzir melhor o processo de planejamento e gestão dos serviços, em todos os níveis de demanda, visando à eficácia a fim de facilitar o acesso a todos os serviços e saúde do realizados no município.

1.3. OBJETIVO GERAL

Verificar se no município de Sete Lagoas, a aquisição de produtos e serviços de saúde para atendimentos de processos judiciais, é autorizado de forma a cumprir a legislação, buscando identificar como estas demandas influenciam no planejamento de ações de Atenção Primária, Redes Assistenciais, administrativos e financeiros, e se afetam as políticas públicas de saúde existentes.

1.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Analisar o modelo de planejamento existente, abrangendo as áreas administrativas e técnicas; os procedimentos licitatórios, e o funcionamento logístico do setor de saúde do município, buscando dados dos serviços de Atenção Primária, Redes Assistenciais, Regulação e Licitações com análise das contratações emergenciais, verificando se cumprem satisfatoriamente as demandas judiciais, sem causar interferência nos programas de saúde e na segurança jurídica aos gestores.

1.5 . JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Uma das questões mais críticas no planejamento dos serviços públicos de saúde é a sua implementação. A manutenção dos gestores e dos atores políticos focados no compromisso com as normas operacionais do Ministério da saúde demanda estratégias adicionais e rotinas persistentes de coordenação. Nesse sentido, torna-se necessário estudar para elaborar instrumentos que contribuam para o melhor aproveitamento das oportunidades e superação de desafios.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A CRIAÇÃO DO SUS E SUA DESCENTRALIZAÇÃO

O SUS foi criado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelas Leis n. 8.080/90 (BRASIL, 1990) e n. 8.142/90 (BRASIL, 1990). A chamada “Constituição Cidadã” foi um marco fundamental na redefinição das prioridades da política do Estado na área da saúde pública. O artigo 196 cita que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. As ações do SUS são de “relevância pública”, atribuídas ao poder público, a sua regulamentação, fiscalização e o controle das ações e dos serviços de saúde. Integram uma rede regionalizada e hierarquizada, e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: Descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

Atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais e participação da comunidade. É financiado, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras.

O princípio da descentralização político-administrativa da saúde conforme Constituição de 1988 preconiza a autonomia dos municípios, pela proximidade dos cidadãos e de seus problemas de saúde. A Lei nº 8.080 (BRASIL, 1990) determina, em seu artigo 9º, que a direção do SUS deve ser única, em cada esfera de governo, e devem trabalhar integrados na construção de políticas setoriais e intersetoriais, que garantam à população acesso universal e igualitário. A gestão plena da saúde é uma estratégia que reconhece o município como principal responsável pela saúde de sua população. Porém desde a sua instituição, O SUS, vem passando por importantes mudanças, principalmente em razão do processo de descentralização das responsabilidades, das atribuições e dos recursos para estados e municípios. Neste contexto, por deter condições orçamentárias inferiores aos entes estadual e federal, os Municípios, têm se mostrado extremamente vulneráveis em relação às

imprevisibilidades de gastos, advindos de vários fatores, como subfinanciamento, demora de repasses financeiros e alto custo dos serviços de saúde suplementar.

Os interesses privados sempre estiveram presentes e vinculados ao chamado “complexo industrial da saúde”, que compromete o avanço da consolidação do SUS. Ambos os sistemas encontram muitas dificuldades na prestação dos serviços de saúde, o setor público enfrenta escassez de recursos e dificuldade no planejamento e na gestão, enquanto os serviços privados, em busca de lucros, elevam os custos dos serviços e diminuem alguns serviços, o que leva a população a buscar outros meios de acesso aos serviços. Assim a política pública de saúde do Brasil é permeada por contradições, o SUS é uma política pública, universal, onde os princípios e diretrizes são os mesmos em todo o território nacional, mas que não se efetivam de maneira igualitária, o que tem levando os usuários a buscar alternativas para garantir seu direito à saúde, sendo uma delas a Judicialização.

2.2. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E OS PRINCÍPIOS DA SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL.

Para ser considerado um Estado democrático de direito, deve haver respeito pelas garantias fundamentais dos direitos individuais, coletivos, sociais e políticos, ter proteção jurídica e serem garantidos pelo Estado. No caso da saúde pública, este Estado de direitos enfrenta diversos problemas, pois não atinge a todos em igualdade de condições e nem com a eficiência almejada, ademais os direitos fundamentais básicos estão cada vez mais dependentes de prestações positivas do Poder Público. Nesse sentido, BARRETO (2003, p. 130), afirma ainda que “[...] os direitos sociais fundamentais encontram fundamento ético na exigência de justiça, na medida com que são essenciais para a promoção da dignidade da pessoa humana, indispensáveis para a consolidação do Estado Democrático de Direito”.

Para ser um direito igualitário, as leis devem ser instrumento de defesa das pessoas diante das adversidades, para garantir uma vida com um mínimo de qualidade. Porém os direitos individuais e políticos, sociais, econômicos e culturais demandam atuações positivas dos Estados e ensejam altos gastos públicos, em investimentos, qualificação de profissionais, melhorias das estruturas físicas e administrativas, humanização, qualidade dos serviços, melhor distribuição de rendas, etc..., sob pena de nunca se alcançar o Estado Democrático de Direito (Magalhães 2008, p. 208). Sobre o mesmo tema SARLET (1998, p. 314) afirma que:

“A primeira dificuldade com a qual nos deparamos, na tarefa de averiguar a possibilidade do reconhecimento de um direito subjetivo individual na área da saúde

reside, portanto, na forma pela qual o direito à saúde foi consagrado pelo Constituinte. Além disso, a exemplo dos demais direitos sociais de cunho positivo, também o direito à saúde tem sido considerado entre nós, como dependente de intermediação legislativa, de tal sorte que não são poucos os que lhe negam a sua eficácia”.

Nesse sentido, assegurar o direito à saúde para todos é um grande desafio, em um país com enormes disparidades sociais, regionais e financeiras. Assim, falar em Estado Democrático soa como utopia na proteção de direitos.

2.3. A CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL E A PENALIZAÇÃO DO GESTOR

O ordenamento jurídico contém regras específicas que dizem respeito a situações emergenciais. No direito público, a frequência deste fenômeno é ainda maior. Conforme cumpre corroborar a Lei 8.66/93 estabelece no Art. 24:

[...] IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência, vedada a prorrogação dos contratos.

A evolução da jurisprudência em torno das demandas judiciais vem obrigando o poder público a efetivar direitos fundamentais aos cidadãos, por determinação de urgência ou cumprimento imediato. Por consequência disso o gestor público para atendimento imediato, acaba utilizando o previsto no art. 24, IV da Lei no 8.666/1993, por ser o meio contratual legal para os casos urgentes. Em tal artigo estão previstas situações em que o legislador, no objetivo de assegurar maior agilidade à contratação, previu o afastamento do processo Licitatório ainda que presente a possibilidade de sua instauração, tratando-se, no entanto, de um rol taxativo, ou seja, só é possível dispensar a licitação se o caso concreto que se apresente em dado momentos e subsumir adequadamente a uma daquelas hipóteses legais.

Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: (FERNANDES, 2000 P.55)

[...] Para que a situação possa implicar em dispensa de licitação, deve o fato concreto enquadrar-se no dispositivo legal, preenchendo todos os requisitos. Não é permitido qualquer exercício de criatividade ao administrador, encontrando-se as hipóteses de licitação dispensável, previstas expressamente em lei, são aquelas hipóteses que o legislador expressamente indicou que comportam dispensa de licitação.

No entanto, a contratação emergencial, possui requisitos próprios de utilização, que nem sempre estão presentes nas condenações judiciais. A utilização da contratação emergencial sem as devidas demonstrações da alegada circunstância emergencial, resulta em regra, a penalização dos agentes por ela responsáveis com a multa do art. 58 da Lei no 8.443/1992. Acórdão 1379/2007 Plenário (Sumário).

Efetue planejamento adequado das contratações, de modo a realizar tempestivamente os respectivos procedimentos licitatórios e evitar que a prestação dos serviços ou o fornecimento de bens ocorram sem amparo contratual, contrariando o art. 60, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993, ou que seja firmado ajuste emergencial, em desacordo com as hipóteses contempladas no art. 24, inciso IV, da citada lei. (Data. 13/08/2008) Acórdão 1379/2007 Plenário.

Ainda que o controle judicial das políticas públicas tenha legalidade constitucional, o Judiciário não pode tirar do gestor público o poder que lhe confere o ordenamento jurídico, não cabendo à decisão judicial interferir na forma de contratação a ser adotada, mesmo que seja criada uma situação de urgência em termos de tempo para cumprimento da decisão. O gestor público, mesmo nos casos de situação calamitosa ou de emergência, deverá justificar a efetiva presença de risco a pessoas ou bens, não bastando à mera decisão judicial atestar a urgência da medida condicionada à contratação pública. Dessa forma, se no caso que originou a determinação judicial não estiverem presentes os requisitos legais necessários para a contratação emergencial, essa prática, não pode tirar do gestor público a discricionariedade que lhe é inerente, substituindo sua legalidade pela vontade do magistrado.

A Administração Pública realiza suas atividades através de atos, os quais podem ser vinculados ou discricionários. Os atos vinculados se encontram previamente definidos em lei, não havendo margem a um juízo de valor no momento de produzi-los. Nos atos discricionários a lei faculta a Administração escolher, a melhor solução que atenda ao interesse público. Di Pietro (1996) assim conceitua a atuação discricionária pela Administração: E a atuação é discricionária quando a Administração, diante do caso concreto, tem a possibilidade de apreciá-lo segundo critérios de oportunidade e conveniência e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas para o direito (DI PIETRO, 1997, p.176).

Embora o agente público tenha certa liberdade de atuação na prática de um ato administrativo discricionário, sua ação não é totalmente livre, devendo obedecer a critérios como competência, forma, finalidade, atentando-se ao melhor interesse público.

Ao judiciário, rever e intervir nos atos vinculados, por estes serem compostos exclusivamente de elementos previstos em lei, no entanto, já nos atos discricionários, em virtude da margem de liberalidade do agente público, o mérito administrativo não é passivo de apreciação, por ser originado das circunstâncias, conforme cada caso, não sendo possível ser previsto em lei, todas as soluções, por serem os tipos de conflitos imprevisíveis.

2.4. A URGÊNCIA E EMERGÊNCIA DO ATENDIMENTO

A urgência de atendimento que legitima a contratação direta emergencial é aquela qualificada pelo risco de ocorrência de prejuízo ou comprometimento a segurança de pessoas ou bens públicos e particulares, caso as medidas requeridas não sejam adotadas de pronto, sob pena de causar danos a pessoas, bens e serviços. Essa obrigatoriedade só pode ser reconhecida em cada caso e deve ser relacionada à situação de imprevisibilidade dentro de um quadro de mediana percepção pelo administrador.

A situação de urgência não deve ser “fabricada” pelo gestor público para justificar a contratação direta. A emergência fabricada é aquela em que a administração deixa propositalmente de tomar as medidas necessárias para a realização da licitação no tempo hábil. A desídia administrativa pode contribuir para que uma contratação emergencial seja cumprida indevidamente. A contratação direta só poderá durar o período suficiente para a realização do novo certame. Corroborando com o mesmo posicionamento, o Tribunal de Contas da União Brasília, DF, (Diário Oficial da União, 10/10/ 1995, p.15966) manifestou-se no seguinte sentido: “A falta de planejamento ou o planejamento inadequado das ações a serem executadas não permite que o administrador, em etapa posterior, invoque a dispensa de licitação sob a alegação de situação de emergência”. Com sua didática, Marçal Justen Filho (2008, p. 292), ensina: [...] eis que o fundamental reside na relação entre a necessidade a ser atendida e a solução concreta adequada. Em muitos casos, a Administração dispõe de tempo suficiente para realizar a licitação e promover o contrato que atenderá à necessidade.

Na maioria dos casos o problema reside na imprevisibilidade, e na impossibilidade de aguardar o tempo necessário para administração adquirir os produtos. A imprevisibilidade materializa-se nas hipóteses em que o administrador, mesmo tomando as cautelas necessárias, é surpreendido por situações em que possa ocorrer um dano irreparável. Doutrinas e jurisprudências pátrias consideram que a conduta preterida do administrador para avaliar se a situação decorre, de fato, do imprevisível ou de uma atuação irresponsável ou ainda negligente da Administração.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Sete lagoas, localizada na Região central de Minas Gerais, possui área de 537,639 km², uma população estimada de 240.000 habitantes. Cidade polo da região do Alto Rio das Velhas tem como principal fonte de renda, a atividade siderúrgica primária. Com a municipalização dos serviços de Saúde, se tornou referência em saúde pública e tem por finalidade garantir a gestão do Sistema Único de Saúde de 35 municípios da região. Vivencia uma situação de disparidades no sistema de saúde, disponibilizando vários serviços financiados pelo SUS, principalmente os de alta complexidade, urgência e emergência hospitalar. Abrange uma estrutura funcional de grande porte, na qual algumas estruturas do sistema encontram-se colapsadas pela falta de repasses expressivos do Estado e União para investimentos.

A metodologia escolhida para este estudo se define como uma pesquisa exploratória documental de abordagem qualitativa, pesquisando em bases de dados da Secretaria de Saúde e Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, MG, referente às demandas ocorridas no exercício de 2017, e estudo bibliográfico a partir de referências teóricas publicadas em artigos, livros, dissertações e teses realizados desde a década de 90, quando começaram a ser distribuídos no Brasil, o tratamento e distribuição gratuita de medicamentos para pacientes diagnosticados com HIV, sem condições econômicas para o tratamento.

Os documentos de abordagem foram formulários e arquivos existentes, nos setores de Atenção Primária, Secundária e Terciária, Jurídico e Licitações, de caráter retrospectivo, referente aos diferentes tipos de demandas e níveis de atendimento realizados pela Secretaria no período de janeiro a dezembro de 2017. Foi feito um levantamento das ocorrências, através de gráficos, verificando a Natureza das ações, os custos dos atendimentos, análise dos processos de compras, sob o regime de urgências. Analisando não somente os aspectos jurídico-legais das decisões judiciais, mas também suas implicações no contexto de saúde local.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 NÍVEIS DE ATENÇÃO À SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SETE LAGOAS.

O acesso aos serviços do SUS no município é feito pela atenção primária, pela atenção secundária e pela atenção terciária. Seguindo padrões determinados pela Organização Mundial de Saúde (OMS), são agrupados de acordo com a complexidade das ações necessárias para promover, restaurar ou manter a saúde da população. O nível primário ou

básico conta atualmente com 50 unidades de Estratégias de Saúde da Família (ESF), 08 Centros de Saúde, 21 consultórios Odontológicos, e 03 unidades básicas de Saúde (UBS), concentra ações relacionadas à diminuição do risco de doenças e à proteção da saúde. O nível secundário de atenção à saúde é constituído por Centro de Atenção Psicossocial Infantil e Adulto, Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Droga, Centro Estadual de Atenção Especializada CEAE, Farmácia Central, Fisioterapia, Laboratório de Análises Clínicas e Patológicas, Saúde Auditiva, Centro Viva Vida, Central de Marcação de consultas e exames, responsáveis por oferecer tratamento especializado à população, garantindo o acesso às clínicas de pediatria, cardiologia, ortopedia, neurologia, psiquiatria, ginecologia e demais especialidades médicas. No nível terciário de atenção à saúde estão reunidos os serviços de alta complexidade, representados pelo Hospital Municipal Monsenhor Flávio D'Amato, referência para 35 municípios, recebe mensalmente cerca de 650 mil pessoas e realiza aproximadamente 5.500 atendimentos por mês, 01 unidade de Pronto Atendimento (PA Belo Vale), 01 unidade de UPA III e Serviço de Atendimento Móvel de Urgência SAMU. Visa a garantia do suporte mínimo necessário para preservar a vida dos pacientes nos casos em que a o nível secundário não foi suficiente para isso. A tabela 01 exemplifica o atendimento dos serviços de atenção primária no Município em 2017, demonstra em números que a população teve assistência necessária para os primeiros procedimentos de serviços de saúde perfazendo um montante de 447.061 atendimentos básicos.

Tabela 01 - Atendimento básico de saúde no município de Sete Lagoas em 2017.

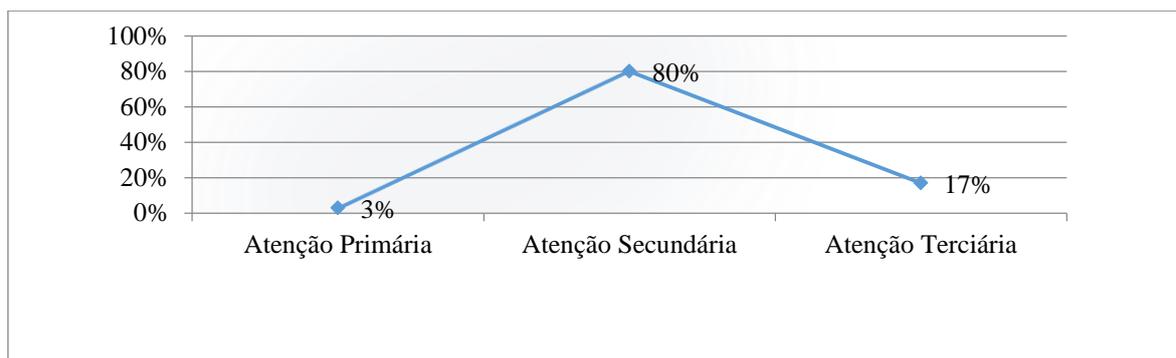
Meses	Total	Cadastro Individual	Cadastro Domiciliar	Atend Individual	Ativ Coletiva	Procedimentos	Visita Domiciliar	Cons Alimentar
Jan	26.954	526	604	7.921	148	3.298	14.267	190
Fev	26.505	337	103	6.483	179	3.201	16.059	143
Março	31.998	727	159	10.111	224	3.664	16.972	141
Abril	24.714	397	53	8.287	222	2.750	12.902	103
Mai	45.187	642	194	15.276	360	6.444	21.839	432
Junho	41.069	1.057	478	13.704	332	6.800	18.361	337
Julho	19.228	2.020	468	13.527	343	1.099	1.719	52
Agosto	52.531	3.918	1.078	14.948	347	10.247	21.162	831
Set	42.286	1.404	629	11.857	421	9.461	17.876	638
Out	42.942	2.660	1.051	10.599	492	8.811	19.083	246
Nov	46.332	3.722	1.224	11.904	490	9.354	19.348	290
Dez	47.315	5.265	1.599	12.136	612	9.355	17.994	354

Fonte: Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica – <https://sisab.saude.gov.br>. 2018.

Vista as formar de níveis de atendimento local, constatou-se que apesar de amplos meios de atendimento, no período de janeiro a dezembro de 2017, o nível de atenção, mais requisitado nos processos judiciais, foi para atenção secundária, segunda porta de acesso aos serviços de saúde, dificultando ao município a investigação, conhecimento e

acompanhamento do processo de adoecimento do usuário, que não seguiu a linha de tratamento inicial. Conclui se houve uma maior procura de pessoas que necessitaram de mais serviços de urgência e emergência, numa proporção de 80% do atendimento, 17% por cento, voltado para atenção Terciária e somente 03% para atenção primária, ou seja, um ano de interferência nos processos regulatórios de saúde do município, demonstrado no gráfico 1.

Gráfico 01 – atendimentos judiciais nas redes assistenciais de Sete Lagoas em 2017.



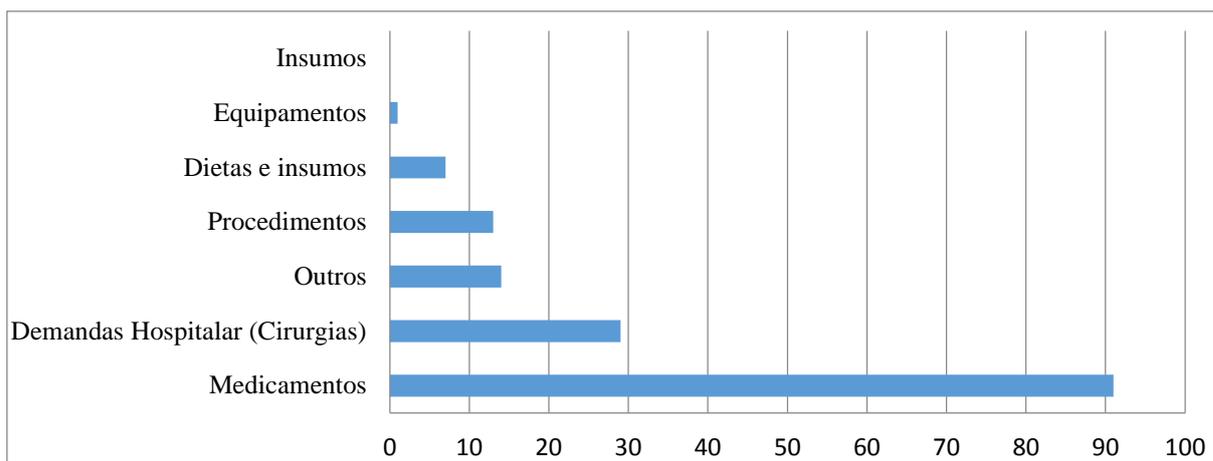
Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Sete Lagoas 2018 – Redes Assistenciais. www.setelagoas.mg.gov.br

4.2 OS TIPOS DE DEMANDA E AS DIFICULDADES DO ATENDIMENTO

Os processos judiciais de saúde em Sete Lagoas, não se restringiram somente à entrega de medicamentos. Conforme gráficos abaixo outros tipos de pedidos específicos vêm exigindo atuação diferenciada dos gestores, na busca de soluções para evitar o crescimento de novas demandas e preservar os princípios e diretrizes do SUS. Com base em formulários internos específicos para o planejamento da demanda, permitiu delinear as informações, abordando as dimensões, características, tipos de demanda, natureza e nível de atenção das ações, que teve singular importância ao propósito desta pesquisa.

A figura 2 mostra que dentre os itens mais comuns, os medicamentos ocupam o primeiro lugar, com 59% da demanda, as cirurgias tiveram 19% dos pedidos, as dietas e insumos como materiais de usos médico utilizaram 5%, pedidos como fraldas descartáveis, glicômetros, fitas para glicômetros, colírios especiais e outros procedimentos ocuparam 17%, outros itens, apresentam igual importância no retrocesso do atendimento, pelo fato de que em alguns casos, mais de 60% da demanda é por produtos não disponíveis no SUS, embora existam outros produtos oferecidos pelo sistema. Os medicamentos chamam atenção porque estabelecem uma prevalência das necessidades individuais sobre as necessidades coletivas, sob o argumento do direito inviolável à saúde, oferecida de forma igualitária.

Gráfico 02 - Tipos mais comuns de demanda judicial no Município de Sete Lagoas, MG.

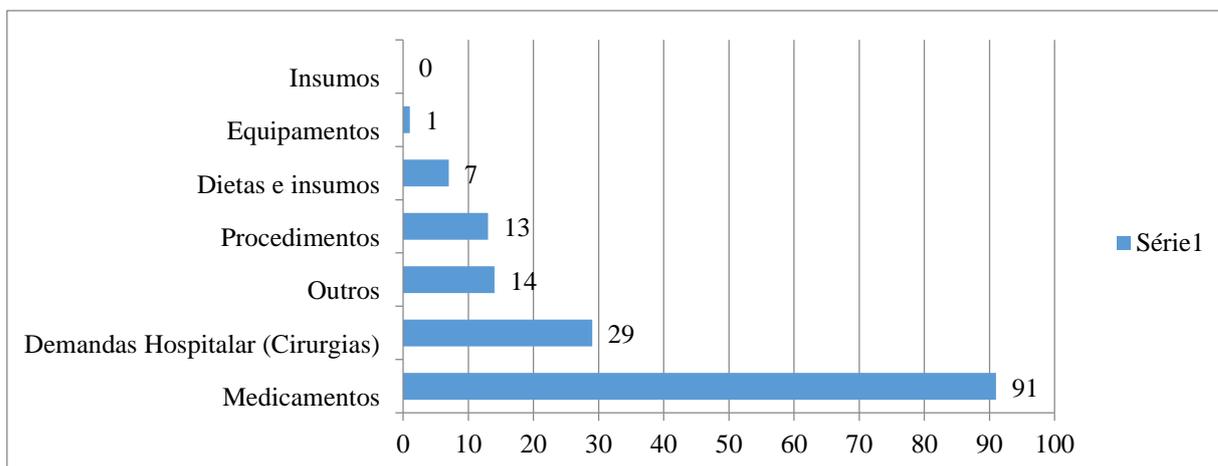


Fonte: www.setelagoas.mg.gov.br – 2018 – assessoriajuridica@setelagoas.mg.gov.br

Em maio de 2009, houve o Fórum Medicamentos, Políticas Públicas e Judicialização da Saúde no Senado Federal. Discutiu-se, entre outros assuntos, o projeto de lei nº 219 de 2007 – do Senado Federal – que estabelece a oferta de medicamentos pelo SUS somente com base em prescrições amparadas em protocolos clínicos aprovados pelo Ministério da Saúde. Em abril de 2010, o Conselho Nacional de Justiça decidiu instituir o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde. Soares e Deprá, (2012, p.2) analisaram as ligações entre as indústrias farmacêuticas, a população e as demandas judiciais, e dizem que:

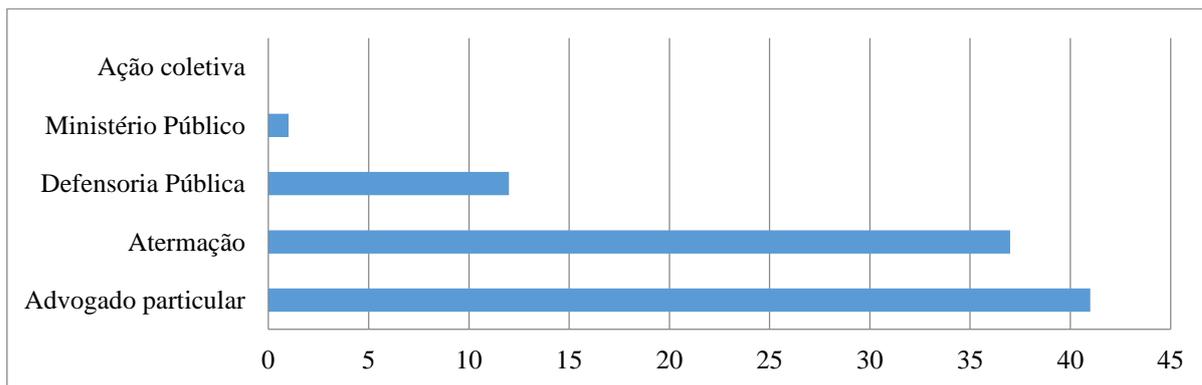
Com o avanço do processo de mercantilização no setor de medicamentos, as tecnologias utilizadas tornaram-se fins, e passaram a atender mais a interesses econômicos do que às necessidades de saúde das populações. No Brasil – 9º maior consumidor mundial de medicamentos *per capita* – entre 15% e 20% da população não têm acesso a qualquer tipo de medicamento, e 50% dos pacientes que dele precisam, não dispõem de meios para comprá-lo.

Gráfico 03 - Percentual dos tipos de demanda de produtos no período de 2017.



No ano de 2017 a Secretaria Municipal de Saúde atendeu a praticamente todos os pedidos judiciais formulados, com concessão de liminar, por determinação de entrega imediata, para o cumprimento da ordem judicial, ao mesmo tempo em que foi necessário atender à demanda ordinária do sistema de saúde.

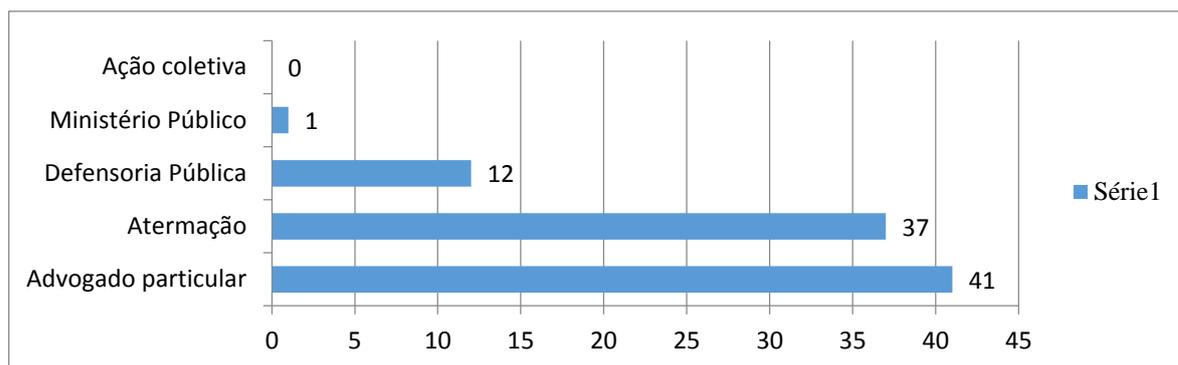
Gráfico 04 - Perfil das ações judiciais impetrada no Município em 2017.



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde 2018 www.setelagoas.mg.gov.br assessoriajuridica@setelagoas.mg.gov.br

Das formas mais comuns de Ação, ocupou o primeiro lugar aqueles que puderam pagar um advogado Particular para o alcance dos objetivos, seguido pelos demais sendo: Atermação, meio pelo qual o cidadão reclama seus direitos na Justiça, dispensando o concurso técnico do advogado como profissional do direito. O pretexto para a sua legitimação é a democratização do acesso à Justiça, através dela, os mais pobres têm um canal direto com o Poder Judiciário. O Ministério Público tem como responsabilidade a manutenção da ordem jurídica no Estado e a fiscalização do poder público em várias esferas. A Defensoria Pública possibilita todo indivíduo, brasileiro ou estrangeiro, possuir o direito fundamental de acesso à justiça, ainda que não tenha condições financeiras de pagar um advogado particular. Uma Ação Coletiva envolve um conjunto de pessoas ou até mesmo toda a sociedade. A decisão tomada afeta todos aqueles que se encontram na situação julgada e pretendem entrar com uma ação na Justiça. No período em questão, constatou-se que nenhuma ação coletiva, foi ajuizada em Sete Lagoas. O que significa que a população, não participa da vida política em defesa dos seus direitos.

Gráfico 05 - Percentual de atendimento das demandas judiciais do Município em 2017.



Fonte: www.setelagoas.mg.gov.br -2018.

Com relação às dificuldades do atendimento das demandas judiciais, apontam três ângulos negativos, que desfavorece a implementação dos serviços públicos de Saúde.

O primeiro aponta que o deferimento absoluto de pedidos judiciais pode comprometer o acesso no sistema público de saúde, infringindo princípio do SUS, favorecendo aqueles que podem veicular demanda judicialmente, em detrimento dos que não possuem acesso à justiça; apontam para o possível comprometimento do princípio da integralidade, ações de cunho individual não são estendidas aos demais portadores da mesma condição patológica, que poderiam se beneficiar do objeto da demanda.

O segundo refere-se às dificuldades na gestão propriamente dita, o atendimento ágil das demandas judiciais, não previstas no planejamento dos serviços, faz com que alguns deles criem uma estrutura "paralela" para seu acompanhamento, se utilizem de procedimentos de compra inadequados ocasionando maior gasto na aquisição do objeto da ação judicial.

O terceiro refere-se à segurança do paciente com relação a medicamentos, tratamento e insumos, em razão de possíveis prescrições inadequadas, mesmo que já selecionados e incorporados no SUS, e, em especial, na prescrição de "novos" medicamentos e/ou "novas" indicações terapêuticas para os quais as evidências científicas ainda não se encontram legalmente formalizadas. Estes fatos favorecem a introdução e utilização de novas tecnologias sem comprovação científica, influenciado pelas indústrias de fármacos e outros.

4.3 COMO AS DEMANDAS JUDICIAIS INFLUENCIAM OS PROCESSOS DE CONTRATAÇÕES NO MUNICÍPIO DE SETE LAGOAS?

A Secretaria Municipal de Saúde de sete Lagoas dispõe de departamento próprio, de licitações e também de um almoxarifado com aproximadamente 5.000 itens para abastecimento imediato, bem como atas de registro de preços para produtos diversificados, desde material médico hospitalar, medicamentos, padronizados e para atendimento das demandas judiciais, dietas e leites, fraldas adultos e infantis, material de expediente, material

permanente, pneus para frota de veículos e muitos outros produtos, evitando assim o desabastecimento de materiais e insumos. As compras são processadas por meio de licitações sendo a modalidade de pregão a mais comum. As licitações são divulgadas no site <http://www.setelagoas.mg.gov.br> da Prefeitura Municipal de Sete Lagoas. Pode-se constatar que os pedidos judiciais, influenciam de forma positiva os procedimentos internos, realizado pela Secretaria de Saúde, no sentido de que existe um grande respeito para com legislação, com órgãos de controle do sistema público e principalmente ao cidadão, que é o foco principal dos serviços públicos. Com isso os resultados apontam que no exercício de 2017, foram realizados 56 processos de compras, para atendimento judicial, e todos formalizados dentro da legalidade e da urgência necessária do atendimento. Para melhorar a qualidade dos trabalhos e agilidade dos processos, utilizam a padronização de produtos e serviços, face ao grande número de demandas existentes, fazem também análise de necessidades e de demandas, com acompanhamento dos profissionais de saúde, para atendimento personalizado ao requerente. A administração de materiais e insumos é feita de forma organizada e sincronizada, visando disponibilização em tempo e hora certa e no melhor custo possível. Foi implantados critérios de racionalização, cumprimento de metas, padronização e uso de indicadores, para melhor direcionamento e atendimento das demandas. (Informações do setor de compras do Município).

4.4 AS DEMANDAS JUDICIAIS REALIZADAS EM SETE LAGOAS EM 2017.

Devido ao extenso rol de direitos fundamentais encartados na Constituição Federal, principalmente no que compete à saúde pública, o poder público se depara com condenações que implicam em diversas obrigações, para o fornecimento de produtos e serviços judicializados. A maioria destas obrigações requer a contratação de bens ou serviços, para que a administração possa cumprir a condenação que lhe foi imposta pelo Judiciário. Em alguns casos, as ações judiciais determinam o cumprimento imediato ou em prazo exíguo, sob pena de multa pecuniária, sob o fundamento da “urgência” que a medida requer. Por essa razão, é comum a contratação emergencial para promover a aquisição de bens e serviços necessários para o cumprimento da condenação judicial.

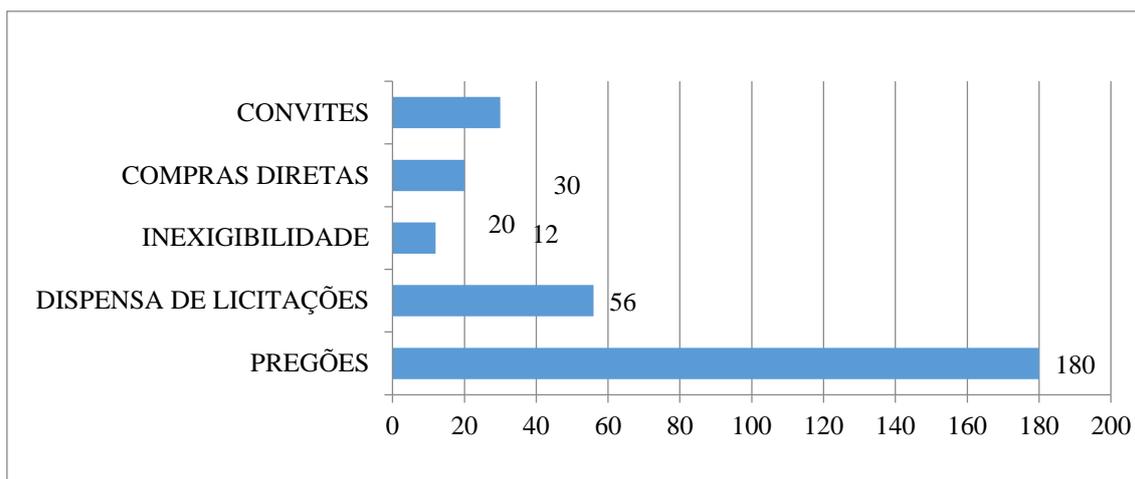
As demandas judiciais destinadas à Secretaria de Saúde seguem um protocolo técnico e orientações jurídicas, primeiramente verifica-se a disponibilidade do produto/insumos nos estoques, em caso positivo, é autorizado a entrega, devendo o reclamante receber o produto na unidade de Atenção Primária onde o mesmo é cadastrado. Caso não haja disponibilidade em estoque, é encaminhado o pedido, para processo de compras, que, dependendo da urgência, poderá ser realizado pela modalidade Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação, dependendo

da especificidade do bem demandado. Na maioria dos casos o fornecimento é iniciado organizando as sentenças judiciais similares em compras agrupadas, visando melhor negociação de preço. Entretanto muitas ações judiciais resultam ainda em compras individuais de fornecimento exclusivo, que geram alto custo ao Município. Com efeito, muitos produtos destinados à saúde, no qual a medicalização tem o maior número de pedidos, virou uma grande indústria, e está proporcionalmente relacionada ao aumento da demanda. Muitas pessoas não conseguem, através de sua renda familiar, adquirir medicamentos de última geração, alguns deles importados, prescritos por médicos especialistas. São medicamentos de alto custo, que mesmo tendo produtos similares regulamentados pela ANVISA, no Brasil, devido a acordos com fabricantes. Assim a população recorrer ao judiciário para ter o acesso ao produto indicado.

As lacunas deixadas pelas políticas públicas muitas vezes inexistentes ou insuficientes fazem com que a população, de forma justificada e legítima, busque os meios jurídicos para conseguir seu tratamento. É fundamental que o Estado cumpra seu papel em relação às reais necessidades de assistência à saúde no país. Porém, é igualmente importante avaliar até que ponto outros interesses podem estar também interferindo no processo de judicialização, causando mais danos do que benefícios à saúde da população brasileira (SOARES; DEPRÁ, 2012 p. 13).

Por isso existência de uma decisão judicial determinando medidas administrativas para a concretização de direitos fundamentais não pode servir como causa única e suficiente para a utilização da contratação emergencial, deve reforçar os postulados, para promover maior efetividade aos direitos fundamentais. Como destacaram Marques e Dallari (2007, p. 105), o judiciário não deve ficar à mercê de ações que podem “[...] acobertar os interesses de determinados laboratórios farmacêuticos, responsáveis pela comercialização de inovações terapêuticas inacessíveis financeiramente aos autores”. Segatto (2012) analisa que o Estado quando é obrigado a fornecer algum tipo de medicamento de alto custo dentro de 24 ou 72 horas, sujeita-se ao preço que o fabricante se dispõe a vender, Este tipo de fornecimento ficou evidente em aproximadamente 56% dos processos judiciais, atendidos pelo município, demonstrado abaixo, na Figura 6.

Gráfico 06 – Processos licitatórios realizados na Secretaria de saúde em 2017.



Fonte: www.setelagoas.mg.gov.br -2018. Editais.saude@setelagoas.mg.gov.br

4.5 OS CUSTOS NA SAÚDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO.

O Judiciário foi construído como poder politicamente neutro, imparcial e independente, limitando-se à aplicação da hipótese legal, aos casos concretos voltados para o conflito entre particulares, com o Estado. Não há com deixar sem amparo legal, os direitos individuais garantidos pela constituição. Alguns juristas acreditam que os tribunais estão criando outras formas de acesso ao sistema público de saúde, uma para os cidadãos que podem recorrer a qualquer tipo de tratamento independentemente dos custos, e outra para o restante da população, que não tem acesso ao Judiciário. Aos Municípios foi atribuída a condição de executor das ações e serviços de saúde. Contudo, considerada a sua fragilidade financeira em relação ao Estado e a União, não há como exigir da direção municipal realizar atribuições que são dos outros dois gestores. Sobretudo, Dallari (1988) cita:

[...] a saúde não tem apenas um aspecto individual que respeita apenas a pessoa. Não basta que sejam colocados à disposição dos indivíduos todos os meios para promoção, manutenção ou recuperação da saúde para que o Estado responda satisfatoriamente à obrigação de garantir a saúde do povo. (DALLARI, 1988a, p. 330).

Este tipo de acesso ao sistema de saúde, ressalta a vulnerabilidade social e econômica dos municípios, impactando negativamente o acesso de sua população aos serviços de saúde de forma equânime. Conforme aponta Jesus e Assis (2010):

“As mudanças na dimensão estrutural do acesso, requerem o comprometimento dos formuladores de políticas com o acesso universal aos serviços de saúde; a pactuação entre instâncias de poder, governo, sociedade civil, prestadores de serviços públicos e/ou privados e instituições formadoras de recursos humanos em saúde; o acompanhamento do processo e da tomada de decisão partilhada entre os diferentes sujeitos com representação política e transparência no processo decisório”.

Dentro deste contexto, verifica-se que em Sete Lagoas, no ano de 2017, foram gastos com mandados judiciais, atribuídos ao somatório de todos os produtos e serviços pagos, um montante de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Em 2018, ainda em meados do ano, este valor chega a 440.000,00 conforme informações do setor financeiro da Secretaria Municipal de Saúde. Segundo fontes do Cosems: Conselho de Secretarias Municipais do Estado de Minas Gerais, em decorrência dos fatores mencionados acima, é gerado um grande impacto econômico aos cofres públicos, que tem atingido em média 8% do orçamento, que poderia ser investidos em políticas de saúde de forma equânime, integral e universal, tais como a ampliação e melhoria da Atenção Primária, que é a área de prevenção de doenças ou no aprimoramento de serviços hospitalares.

5. CONCLUSÃO

É possível afirmar que a Secretaria Municipal de Saúde possui uma estrutura organizacional ampla para atendimento dos serviços de saúde. Porém ainda assim recebe uma grande demanda de processos judiciais. Conforme visto, o município é referência em saúde para 35 municípios da região, conta uma média de serviços básicos mensal de 27.200 atendimentos, 5.500 internações/ mês. O Estudo permitiu delinear informações, das características, tipos de demanda, natureza e nível de atenção, dispensados aos processos judiciais. Dos tipos mais comuns de demanda judicial, conclui-se que o acesso foi pela atenção secundária, com maior procura por medicamento de alto custo, para pacientes em processos agravados de doença. Este tipo de demanda favorece a mercantilização de produtos, que atendem mais a interesses econômicos do que às necessidades de saúde do requisitante. O retrocesso do atendimento configura-se no fato de que o SUS fornece a maior parte dos produtos demandados, porém não atendem as prescrições médicas, devido ao alto padrão tecnológico desenvolvido pelos fabricantes. Em alguns casos, os medicamentos não são padronizados e sem comprovação de eficácia e/ou registro na ANVISA. Situações amplamente debatidas, nos fóruns de saúde pública.

A forma de ação mais atendida no período foi para aqueles que puderam pagar um advogado particular, confirmando assim a interferência nos processos regulatórios do município, e prejudicando o atendimento a pessoas que não podem pagar pelos serviços na rede privada. Houve uma maior integração em todas as áreas da Secretaria, que buscaram melhor planejamento das demandas, e da execução das políticas públicas de saúde no município, realizando anualmente a padronização de produtos, serviços e pedidos judiciais, provando que certamente, as decisões judiciais não devem servir como pretexto para a

evasão dos postulados do direito administrativo, ao contrário, deve servir para reforçá-los e para promover maior efetividade aos direitos fundamentais. Confirmando assim, a relação estabelecida entre acesso à justiça e à saúde pode ter um efeito benéfico na responsabilização e desenvolver procedimentos adequados de planejamento, compras e distribuição de procedimentos pela rede pública.

6. REFERÊNCIAS:

SCLIAR, M. História do conceito de saúde. *Physis*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 06 de junho 2018.

Lei 8.080/90 (BRASIL, 1990) e n. 8.142/90 (BRASIL, 1990) BRASIL. Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/. Acesso em: 12 de julho de 2018.

BARRETO, Vicente Paulo. Reflexão sobre os direitos sociais. *Direitos Fundamentais Sociais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.p.130.

MAGALHÃES, José Quadros de. Direito Constitucional. Curso de Direitos Fundamentais. 3ed. ver. e atual. São Paulo: Método, 2008, p.208.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 314.

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 Planalto.www.planalto.gov.br/ccivil/- Acesso em 14 de julho de 2018

FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. Contratação Direta sem Licitação. 6. ed. Editora Fórum, 2000, p. 55

PIETRO, Maria Sylvia Zanela Di. *Direito Administrativo*. SP: Atlas, 1997, p.176.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.p. 292.

SOARES, Reis de Souza; CALMON, Jussara; DEPRÀ, Aline Scaramussa. Ligações Perigosas: indústria farmacêutica, associações de pacientes e as batalhas judiciais por acesso a medicamentos. *Revista de Saúde Coletiva*. Disponível em:< <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312012000100017>>Acesso em: 20 julho de 2018.

SEGATTO, C. O. REVISTA ÉPOCA: 16/03/2012. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/tempo/noticia/2012/03/> Acesso em: 20 de julho 2018.

MARQUES, S.B.; DALLARI, S.G. Garantia do direito social à assistência farmacêutica no Estado de São Paulo. *Revista Saúde Pública*, v.41, p.330, 1988^a Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?> -Acesso em 10 de agosto 2018.