

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS - CONSELHEIRO 0002150-61.2012.2.00.0000

Requerente: Flávio Dino de Castro e Costa

Requerido: Conselho Nacional de Justiça

Advogado(s): MA009568 - Jonata Carvalho Galvão da Silva (REQUERENTE)

VOTO

EMENTA. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS para que seja editada resolução determinando aos tribunais criação de varas especializadas para processar e julgar ações de direito à saúde. Impossibilidade. Autonomia dos Tribunais. Edição de recomendação para a especialização exclusivamente das varas de fazenda pública.

1. A compreensão do tema da judicialização da saúde no Brasil é extremamente complexa, e requer a adoção de diversas medidas interdisciplinares e intersetoriais.
2. Apesar da inexistência de um diagnóstico preciso sobre o número de ações judiciais relativas à saúde no Brasil, o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde, criado pelo CNJ, tem elaborado medidas concretas e normativas voltadas à prevenção de conflitos judiciais e à definição de estratégias nas questões de direito sanitário, além do estudo e da proposição de outras medidas pertinentes.
3. Pesquisas têm demonstrado que o Poder Judiciário é célere no julgamento dos pedidos de concessão de medidas liminares em demandas que envolvam o direito à saúde.
4. Apesar disso, uma maior especialização das varas de fazenda pública na questão da saúde poderia garantir decisões mais adequadas e tecnicamente precisas.
5. Relativamente às questões de saúde complementar, seria adequada a recomendação para a priorização de julgamento de tais processos.
6. É adequado o envio de sugestão à ENFAM - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento e ao CEAJUD do CNJ - Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário, a proposta de inclusão do direito sanitário como matéria obrigatória nos concursos públicos de ingresso na magistratura e também nos cursos de formação inicial, vitaliciamento e aperfeiçoamento, na linha da Recomendação CNJ nº 31/2010. O mesmo se aplica aos servidores do Poder Judiciário quanto ao ingresso e formação continuada.

7. Pedido de providencias conhecido e parcialmente provido para a edição de recomendação.

1. Relatório

FLÁVIO DINO DE CASTRO E COSTA vem ao CNJ propor PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS para que seja editada Resolução para determinar aos Tribunais a especialização de Varas para processar e julgar ações que tenham por objeto o direito à saúde.

Sustenta que apesar do direito à saúde ser um direito fundamental garantido pela Constituição Federal, a sociedade brasileira assiste a “cenas de horror em hospitais públicos e privados em todo o país: filas que nunca terminam; pacientes em macas pelos corredores ou no chão; profissionais extenuados com jornadas absurdas e remunerações aviltadas; falta de remédios; erros de diagnóstico e de tratamento (por imperícia, negligência e imprudência); administração errada de medicamentos; profissionais que não comparecem ao trabalho; planos de saúde que negam procedimentos; ganância desenfreada; desumanização e mercantilização da medicina etc.”.

Ressalta os esforços até agora empreendidos no sentido da transformação deste quadro, lamentando sua insuficiência.

Entende ser necessária uma adequação da organização do Judiciário brasileiro em relação a tais demandas, cada vez mais intensas, de modo a que seja garantido o acesso à justiça dos cidadãos que tenham seus direitos violados seja na relação Estado x individuo – com o dever do Estado em garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde (CF, art. 196)-, seja na relação individuo x individuo – com a liberdade conferida à iniciativa privada para prestar assistência à saúde (CF, art. 199).

Pretende, com a iniciativa, promover maior precisão e celeridade na apreciação das demandas que afetam esse bem jurídico, ressaltando as dificuldades encontradas pelos magistrados, como a análise de laudos periciais e relatórios médicos, prontuários de atendimento, prescrições de medicamentos etc, muitas vezes premidos por situações de vida ou morte, como nos caso de disponibilização de leitos em UTI's ou de medicamentos essenciais à vida de determinado indivíduo.

Relembra que o Supremo Tribunal Federal realizou, no ano de 2009, a audiência pública n. 4, que debateu questões relativas às demandas judiciais que objetivam prestação de saúde. Já o CNJ instituiu o Fórum Nacional do Judiciário para Monitoramento e Resolução das Demandas de Assistência à Saúde, com a atribuição de elaborar estudos e propor medidas para aperfeiçoamento de procedimentos, em reforço à efetividade dos processos judiciais e à prevenção de novos conflitos, conforme art. 1º da Resolução n. 107/2010.

Identifica as diversas varas especializadas hoje existentes no Brasil, como as da Infância e Juventude (Lei 8069/90), as do idoso (Lei 10.741/03), as especializadas em questões agrárias (CF, art. 126), em crimes contra o sistema financeiro e nacional e de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores (Resolução CJF n. 314/03) e os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Lei 11.340/06).

Relembra que existem hoje no Brasil cerca de 240 mil ações judiciais na área de saúde, e que recentemente o IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor) publicou a informação de que o setor financeiro e os planos de saúde lideram o ranking reclamações de atendimentos em 2011.

Ao final, requer a edição de resolução que estabeleça aos tribunais que especializem varas e/ou juizados para processar ações cíveis e criminais relativas ao direito à saúde.

Este pedido de providências foi inicialmente distribuído ao Conselheiro Neves Amorim, que me encaminhou o feito em razão de minha condição de Presidente da Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania, Comissão que abriga o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde.

Requeri informações subsidiárias sobre a questão tratada neste procedimento ao Comitê Organizador do Fórum da Saúde e ao Departamento de Pesquisas Judiciárias, que prestou as informações solicitadas.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 CONHECIMENTO

Este Pedido de Providências deve ser conhecido, pela relevância e importância da matéria que veicula.

2.2 MÉRITO

As preocupações trazidas pelo requerente constituem o motivo central da existência do projeto intitulado Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde, cujo breve histórico sinto-me impelido a relatar.

O CNJ, tendo em conta a relevância das discussões referentes às demandas judiciais envolvendo prestações de assistência à saúde, bem como a realidade constatada na Audiência Pública nº 4, realizada pelo Supremo Tribunal Federal em maio e abril de 2009, instituiu, por meio da Portaria n. 650, de 20 de novembro de 2009, da lavra do seu então Presidente, Ministro Gilmar Mendes, um grupo de trabalho, sob a coordenação da Comissão de Relacionamento Institucional e Comunicação, para proceder a estudos e formular propostas, com o objetivo de aperfeiçoar a prestação jurisdicional no que tange às referidas demandas.

O grupo, após onze reuniões de trabalho e estudos complementares elaborou relatório final, do qual resultou os termos da Recomendação CNJ n. 31, de 30 de março de 2010.

Dentre as recomendações expedidas pelo CNJ aos Tribunais, está a celebração de convênios que objetivem disponibilizar apoio técnico composto por médicos e farmacêuticos para auxiliar os magistrados na formação de um juízo de valor quanto à apreciação das questões clínicas apresentadas nos processos; e, às escolas de formação e aperfeiçoamento de magistrados, a incorporação do direito sanitário em seus programas.

Em continuidade ao projeto foi criado, por meio da Resolução n. 107, de 6 de abril de 2010, o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde.

Para conduzir as atividades do Fórum, elaborar seu programa de trabalho e funcionamento foi instituído, por meio da Portaria n. 91, de 11 de maio de 2010, o Comitê Executivo Nacional, constituído por magistrados e especialistas em direito sanitário, e responsável, também, pela coordenação dos Comitês Estaduais, tudo sob a coordenação da Comissão de Relacionamento Institucional e Comunicação.

Na Sessão Plenária realizada no dia 3 de agosto de 2010, já sob a gestão do Ministro Cezar Peluso, o Fórum foi solenemente instalado com a presença do Ministro da Saúde, José Gomes Temporão e do Ministro Carlos Ayres Britto, então Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal e, na oportunidade, Presidente em exercício deste Conselho.

A fim de subsidiar os trabalhos do Fórum, foi criado um sistema eletrônico, por meio do qual os Tribunais passaram a informar a quantidade de ações judiciais envolvendo prestações de assistência à saúde em trâmite em todo o país (Sistema da Resolução 107).

Nos dias 18 e 19 de novembro de 2010 foi realizado, em São Paulo, o I Encontro do Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde, no qual foram ouvidos gestores da área de saúde, representantes de planos privados, autoridades e especialistas em direito sanitário.

Ao final do evento, reuniram-se os Conselheiros membros da Comissão de Relacionamento Institucional e Comunicação, os integrantes do Comitê Executivo Organizador do Fórum e os juízes estaduais e federais convocados para integrarem os comitês estaduais do Fórum, oportunidade na qual foi redigida e aprovada a Declaração do I Encontro do Fórum.

Em 25 de março de 2011 foi expedida a Portaria n. 25 designando os membros de quatorze comitês estaduais do Fórum. A composição de outros treze comitês foi realizada através da Portaria n. 49, de 6 de junho de 2011.

Essas equipes locais têm a atribuição de realizar e cooperar nos trabalhos relacionados aos objetivos do Fórum no âmbito de seus Estados.

Em 02 e 03 de junho de 2011, no auditório do Conselho da Justiça Federal, em Brasília, foi realizada a I Reunião Nacional dos Comitês Estaduais do Fórum da Saúde. Ao final do evento, foi elaborada uma síntese das reivindicações dos Comitês Estaduais (documento publicado no site do CNJ).

Em 12 de julho de 2011, em decorrência das discussões da I Reunião Nacional dos Comitês Estaduais, foi editada pelo CNJ a Recomendação n. 36, que visa à adoção de medidas para melhor subsidiar os magistrados e demais operadores de direito na solução das demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde suplementar.

Em agosto de 2011 tomou posse a nova composição do Conselho Nacional de Justiça, e assumi a Presidência da Comissão de Acesso à Justiça (Portaria 87/2011). A coordenação do Fórum Nacional para a Saúde foi transferida da Comissão Permanente de Relacionamento Institucional e Comunicação para a Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania (Resolução n. 142, de 28 de outubro de 2011). A coordenação do Fórum foi assim por mim assumida.

Em dezembro de 2011 foi realizada a II Reunião Nacional dos Comitês Estaduais do Fórum da Saúde, no auditório do Conselho da Justiça Federal, em Brasília. Ao final do

evento, foi elaborada uma síntese das questões discutidas no encontro (documento publicado no site do CNJ).

Em 22 de maio de 2012, já sob a Presidência do Ministro Carlos Ayres Britto, foi editada a Portaria n. 69, que alterou a composição do Comitê Organizador do Fórum Nacional.

Em junho de 2012, a Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania iniciou a reestruturação do Fórum da Saúde, com nova composição do Comitê Nacional (Portaria n. 69, de 22 de maio de 2012). Novas diretrizes foram traçadas pelo novo Comitê, dentre elas:

- Readequar o sistema da Resolução 107, a partir de pesquisa quantitativa;
- Incorporar no rol de cobertura da ANS toda decisão sumulada ou de repercussão geral, de qualquer tribunal, para que os contratos das operadoras de saúde complementar na contenham cláusulas nulas de pleno direito, evitando demandas judiciais futuras;
- Fornecer aos magistrados informações científicas de credibilidade na área de tecnologia da saúde, por meio da incorporação, no site do CNJ, das Notas Técnicas da Conitec (Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS);
- Enfatizar a conciliação na fase pré-processual;
- Relacionar, no site do CNJ, os conciliadores com procuração das operadoras de saúde em todas as localidades do país.
- Fazer com que sejam homologados e encaminhados diretamente para execução os acordos consignados no PROCON não cumpridos;
- Fazer com que as operadoras de saúde sejam obrigadas, sempre que negarem cobertura a algum beneficiário, a fornecer documento em que informem detalhadamente e em linguagem acessível a razão da negativa, com encaminhamento ao domicílio do beneficiário;
- Combater o encarecimento artificial dos serviços de saúde;
- Elaborar checklist para médicos em questões de OPM (prótese, órteses e endopróteses);
- Realizar curso de direito sanitário para os juízes;

- Elaborar para os juízes um memorial sobre as competências no sistema de saúde;
- Elaborar manual sobre a estruturação e atividades dos Comitês Estaduais do Fórum da Saúde;
- Organizar jornada para a edição de ementas, como forma de orientar os magistrados em temas da saúde.

São várias, portanto, as frentes de atuação do Fórum Nacional e de seu Comitê Organizador, que tem tentado identificar as áreas em que as demandas judiciais pela saúde vão sendo estabelecidas.

Especificamente sobre a questão da especialização das varas de saúde, o Comitê Executivo do Fórum tem debatido exaustivamente o tema. De modo a subsidiar esta decisão, requeri parecer técnico ao Comitê Executivo e ao Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ. Identifico os principais pontos trazidos pelo preciso e bem fundamentado parecer:

1. Não há um diagnóstico preciso sobre as ações relativas à demanda de saúde no Brasil, seja porque não foi ainda possível realizar um levantamento confiável das ações judiciais existentes, seja porque a via judicial não é a única para solução de conflitos.
2. Apesar dessa limitação quanto à identificação do estado da arte do problema, o CNJ criou o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde, instituído pela Resolução nº 107 que tem elaborado medidas concretas e normativas voltadas à prevenção de conflitos judiciais e à definição de estratégias nas questões de direito sanitário, além do estudo e da proposição de outras medidas pertinentes, como já descrito anteriormente.
3. O CNJ tem atuado para ‘potencializar a intersetorialidade, fomentar a troca de experiências, prevenir conflitos, incentivar a capacitação e especialização dos magistrados atuantes na área, ampliar a produção de conhecimento científico sobre a matéria, além de manter parcerias com Ministérios e Agências Reguladoras, na busca de soluções e modelos de atuação conjunta que possam apoiar a prestação jurisdicional no sentido da garantia do direito fundamental à saúde.’
4. Especificamente sobre a especialização das varas, o parecer relembra que:
 - Apenas o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul criou vara nesses moldes.

- Em outras oportunidades o CNJ discutiu a questão (em relação à especialização de varas de direito de família, sucessões, infância e juventude, Câmaras ou Turmas com competência exclusiva ou preferencial sobre tais matérias; varas do idoso; ações de improbidade e ressarcimento ao erário e ações populares; varas, turmas e câmaras, tanto da Justiça Federal quanto nas Justças dos Estados, com competência exclusiva para processar e julgar ações de improbidade administrativa, ações de ressarcimento ao erário, ações por prática de crimes tributários e ações por prática de crimes contra a administração pública).
 - Foram editadas recomendações, e não resoluções, relativas a direitos fundamentais:
8. Recomendação nº 3, que recomendou aos Tribunais a especialização de varas criminais para processar e julgar delitos praticados por organizações criminosas;
 9. Recomendação nº 5, que recomenda o estudo da viabilidade da criação de varas especializadas em direito de família, sucessões, infância e juventude, e de Câmaras ou Turmas com competência exclusiva ou preferencial sobre tais matérias;
 10. Recomendação nº 9, que orienta os Tribunais de Justiça, entre outras medidas, à criação e estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, nas capitais e no interior, com a implementação de equipes multidisciplinares (art. 14 da Lei nº 11.340/2006), visando a proteção das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares.
 5. A tendência do CNJ é de não interferir na especialização ou criação de varas exclusivas, pois tal decisão está na esfera da autonomia dos Tribunais. Apenas em questões diretamente relacionadas à garantia de direitos fundamentais (proteção da infância e adolescência e garantia dos direitos das mulheres e idosos), o Plenário do CNJ editou recomendações aos Tribunais propondo a especialização.
 6. Quanto ao argumento de que a especialização ou criação de varas com competência exclusiva seriam formas de garantir maior celeridade, as pesquisas publicadas sobre o tema demonstram que o Poder Judiciário é célere no julgamento dos pedidos de concessão de medidas liminares em demandas que envolvam o direito à saúde.
 7. Apesar disso, é preciso reconhecer que o cenário normativo envolvido na questão é vasto e exige do magistrado e servidores envolvidos na decisão desse tipo de demanda certa especialização na matéria.
 8. A especialização de varas de saúde pública no universo das varas de fazenda pública pode garantir maior especialização dos magistrados e servidores, decisões mais adequadas e tecnicamente precisas. Uma vara especializada ou semiespecializada teria algumas vantagens como o foco na capacitação do magistrado para a compreensão do sistema de saúde brasileiro; a eventual

formação de câmara técnica de apoio; um alinhamento consistente com o Fórum Estadual da Saúde, dentre outras medidas.

9. A sugestão de especialização de varas não incluiria a saúde suplementar, já que, nesse caso, a matéria é regulada pelo Código de Defesa do Consumidor e leis específicas. Neste caso, adequada seria a priorização dos processos relativos a demandas de saúde.
10. Além da especialização de varas de saúde pública, há outras medidas capazes de fortalecer a prestação jurisdicional nessa área.
 - No contexto do Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde, é importante o fortalecimento dos comitês estaduais com a disponibilização de estrutura física e de, pelo menos, um servidor de apoio ao juiz coordenador do comitê.
 - Além disso, sugere-se o encaminhamento à Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento -ENFAM e ao Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário - CEAJUD do CNJ da proposta de inclusão do direito sanitário como matéria obrigatória nos concursos públicos de ingresso na magistratura e também nos cursos de formação inicial, vitaliciamento e aperfeiçoamento, na linha da Recomendação CNJ nº 31/2010. O mesmo se aplicando aos servidores do Poder Judiciário quanto ao ingresso e formação continuada.
 - Ainda com o intuito de potencializar a formação de magistrados e servidores, às Escolas de Magistratura seria recomendável que realizassem eventos inclusive no formato de “jornadas”, nas quais se aprovassem enunciados interpretativos que poderiam auxiliar os juízes e demais operadores do direito no trato da matéria.

Em conclusão, o parecer entende que a especialização de varas da saúde é apenas uma das iniciativas possíveis na miríade de possibilidades que o Fórum Nacional tem tentado fomentar.

Como bem colocado pelo parecer, o pedido do requerente – de que seja editada resolução sobre o tema - esbarra na limitação prevista no art. 96 da Constituição Federal, que prevê a autonomia dos Tribunais para dispor sobre a competência e funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais. Transcrevo decisão recente deste Conselho neste mesmo sentido:

Ementa: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. ESPECIALIZAÇÃO DA JUSTIÇA. CRIAÇÃO DE VARAS, CÂMARAS E TURMAS COM COMPETÊNCIA EXCLUSIVA PARA PROCESSAR E JULGAR AÇÕES

CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.
AUTONOMIA DOS TRIBUNAIS. IMPROCEDENTE.

I – O pedido formulado embora possua o condão de especializar a Justiça e, com isso, facilitar o julgamento de demandas caras para a sociedade brasileira, esbarra na limitação Constitucional estabelecida no art. 96, no que se refere à autonomia dos Tribunais para definição da Organização Judiciária respectiva, que resguarda a competência para a organização e o funcionamento de seus órgãos jurisdicionais e administrativos.

II – Ao Conselho Nacional de Justiça não compete intervir em aspectos privativos da atuação dos Tribunais, exceto no caso de evidente ilegalidade na prática de ato administrativo. O CNJ não substitui o Tribunal de Justiça e nem pode ofender sua autonomia administrativa e financeira, mas apenas controlar os atos que desbordem os limites da legalidade ou quando presente omissão por parte da Corte.

III – Pedido julgado improcedente. Remessa da sugestão ao CJF, Tribunais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados. (CNJ – PP N.º 0005832-58.2011.2.00.0000, Rel. Cons. Lúcio Munhoz, j. 14.02.2012).

Entretanto, de acordo com o parecer do Comitê Executivo Nacional da Saúde em parceria com o DPJ/CNJ, seria profícua a edição de recomendação exclusivamente para a especialização de varas da fazenda pública, pelas razões já expostas.

3. CONCLUSÃO

Desta forma, conheço do pedido de providências para, no mérito, dar-lhe parcial provimento e sugerir ao Plenário do CNJ a edição de **recomendação** para a especialização de varas da fazenda pública para processar e julgar ações que tenham por objetivo o direito à saúde, e para a priorização de julgamento dos processos relativos a demandas de saúde complementar.

Acolho ainda a sugestão do parecer para que seja encaminhada sugestão à ENFAM - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento e ao Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário - CEAJUD do CNJ, a proposta de inclusão do direito sanitário como matéria obrigatória nos concursos públicos de ingresso na magistratura e também nos cursos de formação inicial, vitaliciamento e aperfeiçoamento, na linha da Recomendação CNJ nº 31/2010. O mesmo se aplica aos servidores do Poder Judiciário quanto ao ingresso e formação continuada.

Brasília, 04 de abril de 2013

NEY JOSÉ DE FREITAS

Conselheiro Nacional de Justiça