



JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE, ATENDER POUCOS GASTANDO MUITO OU ATENDER MUITOS DE MANEIRA EQUILIBRADA?

Área de concentração: Administração Pública

José Pedro de Resende. MBA em Administração Pública. E-mail: jpresende.adv@hotmail.com

Victor Silva Corrêa. (Orientador) Pós-doutorado, doutor e mestre em Administração, especialista em *Marketing* e graduado em Comunicação Social – Jornalismo e Relações Públicas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). E-mail: victorsilvacorrea@yahoo.com.br.

Resumo

Este caso para ensino se passa na perspectiva do jovem prefeito da cidade de Mimosa, Minas Gerais, Léo Moura, nos dias atuais.

O dilema consiste em atender aos anseios da população mais carente, de maneira planejada e equilibrada quanto ao fornecimento de medicamentos e tratamentos de saúde de atenção básica, ou atender as decisões judiciais que praticamente obrigam o gestor a reorganizar seu planejamento para atender poucos casos, ou seja, fornecer medicamentos ou tratamentos a poucas pessoas (aquelas que recorrem ao poder judiciário), contudo, que demandam um gasto mais elevado e não previsto no orçamento público municipal.

O estudo fomenta discussão sobre orçamento público, planejamento estratégico, direito administrativo, direito constitucional, contabilidade pública, ação social e gestão de saúde pública em cursos de graduação e pós-graduação voltados à administração pública ou direito.

O caso foi elaborado a partir da observação do pesquisador durante o exercício de suas funções.

1. Introdução

A falta e os atrasos nos repasses do governo do Estado, ocorridos em 2018, acabaram por colocar uma faca na garganta do Léo, prefeito da pequena cidade de Mimosa - MG. A postura adotada em sua administração, de fornecer medicamentos e tratamentos médicos aos mais necessitados da população chegou ao fim.

Considerando as dificuldades financeiras enfrentadas pelos baixos recursos, a administração não teve alternativa a não ser parar de fornecer os medicamentos e tratamentos que não eram de saúde básica, o que levou as pessoas que deles necessitam a entrarem com ações judiciais para que o Poder Judiciário obrigasse o município a voltar a fornecer tais produtos e serviços.

Agora, os pensamentos do prefeito Léo estavam entre cumprir as ordens judiciais que determinavam o fornecimento de medicamentos ou tratamentos, assim atendo a poucos, já que se empregam muitos recursos neste sentido; ou atender a demanda geral da maioria da população, fornecendo os medicamentos e tratamentos de atenção básica de saúde e sofrer as consequências do descumprimento das ordens judiciais, correndo, inclusive, o risco de ser preso por desobediência.

2. Antecedentes e Contexto

O município de Mimosa está localizado ao Sul de Minas Gerais e foi fundado em 1910, a partir da doação de terras por um Comendador que vivia na região. Sua população atual, segundo o último senso do IBGE, é de 12.400 habitantes.

A economia no município gira, principalmente, em torno da agricultura, sendo que os principais produtos são a batata, o milho, a mandioca e o morango.

O município conta apenas com uma unidade de pronto-atendimento de saúde, e, portanto, com possibilidade de atendimento apenas para casos de urgência e emergência e de saúde básica.

Entre funcionários concursados e contratados, há 430 servidores divididos entre as secretarias municipais, sendo que a maior parte está concentrada nas secretarias de saúde e educação.

A atual administração, na gestão municipal desde janeiro de 2017, tem como um dos objetivos servir da melhor forma possível, dentro de seu planejamento estratégico e financeiro, aos anseios da população, principalmente das pessoas mais carentes e daqueles com maior dificuldade de acesso. Essa diretriz se impõe devido ao grande número de pessoas que residem na zona rural do município, que é bastante extensa.

Desde o início da administração, uma das metas de governo era o fornecimento de medicação, tratamento e atendimento de saúde a todos os contribuintes. Contudo, durante o ano de 2018, uma crise financeira assolou o Estado e acabou por refletir nas contas municipais, uma vez que recursos importantes e essenciais deixaram de ser repassados ou foram minimamente repassados, obrigando a administração a driblar seu próprio planejamento, a fim de garantir a assistência a todos.

Há que se frisar que a maior parte dos subsídios financeiros do município são oriundos dos governos Federal e Estadual, sendo que a menor parte é oriunda dos impostos e taxas municipais.

Contudo, a crise financeira não atingiu apenas o Estado e o município. Em situação de recessão a comunidade também perdeu seu poder de compra, o que acabou por gerar uma procura maior aos subsídios da prefeitura no fornecimento de serviços de saúde e principalmente medicamentos.

Outra questão a ser verificada é que o SUS estabelece, por Lei, que só é permitido aos municípios, com o padrão de Mimosa, fornecerem medicamentos de atenção básica de saúde e que se encontram em tabela de medicamentos e preços apresentada pelo próprio Ministério da Saúde, inviabilizando que o município adquira medicamentos éticos, ou seja, aqueles de referência ou de marca, podendo apenas licitar e comprar medicamentos genéricos ou similares. Isso porque o próprio Estado fornece, ainda que precariamente, os medicamentos genéricos, de atenção básica, ou a verba específica para a aquisição desses. Daí a vedação.

Ocorre que, pela negativa do município em fornecer medicamentos que não são autorizados nem fornecidos pelo sistema SUS, aqueles pacientes que recebiam prescrição médica para utilizarem esses medicamentos específicos passaram a ingressar na justiça a fim de obrigar o município a fornecê-los, mesmo que a decisão seja contrária às determinações do SUS e também do Tribunal de Contas do Estado

que não recomenda a aquisição de medicamentos éticos, o que, ocorrendo, pode resultar na desaprovação das contas públicas municipais.

Assim, houve, a partir de outubro de 2018, uma crescente demanda de ações judiciais que chegavam às barbas da administração, calçadas, em sua maioria, por uma ordem cautelar, ou seja, acompanhadas de uma ordem judicial para fornecimento de medicamentos ou tratamentos médicos em atendimento a uma só pessoa e em valores elevados.

É de ressaltar que as ordens judiciais, se não cumpridas no prazo determinado, que em geral é de 10 (dez) dias, resultam no bloqueio de valores nas contas municipais, e em sua maioria vêm acompanhadas da aplicação de multa diária por descumprimento. Isso significa que uma vez não cumprida a ordem judicial é aplicada multa que acaba atingindo ou extrapolando o próprio valor do tratamento ou medicamento reivindicado pelo cidadão.

Eis o dilema da administração, em especial do prefeito municipal, que deve dismantelar todo seu planejamento administrativo e financeiro, a fim de atender às ordens judiciais, submetendo-se, ainda, à possibilidade de ter as contas públicas rejeitadas pelo Tribunal de Contas.

Antes mesmo do início da gestão, antes de assumir o governo, os gestores, em sua maioria, já têm em mãos os planejamentos estratégicos que serão utilizados durante seu governo. É possível que, dentro de uma margem de erro bem pequena, já estabeleçam os valores a serem aplicados em cada pasta, ou seja, quanto além do mínimo exigido pela Constituição Federal poderá ser aplicado na saúde, educação, etc.

Contudo, face à interferência do Poder Judiciário na administração, todo o planejamento é dismantelado e abriga o gestor a buscar verbas de livre utilização para suprir a necessidade de uns poucos em detrimento de toda a população. Não é novidade que medicamentos que não são de atenção básica de saúde geralmente têm preços bem elevados, assim, quando o município demanda verba específica para atender uma só pessoa, automaticamente deixa de aplicar esse valor “elevado” em prol da população, que poderia estar sendo atendida em maior número de beneficiários.

Aos olhos da população a administração é vista como ineficiente na aplicação adequada dos recursos. Por aqueles que necessitam de medicação ou tratamento diferenciado, é vista como incapaz de atender seus anseios. Aos olhos do Tribunal de Contas, é incompetente e age na ilegalidade, já que não obedece aos ditames legais. E, aos olhos da justiça, o município é responsável por prover a saúde pública a todos, devendo, pois, o administrador adequar suas contas e suprir as demandas da população.

3. Situação Problema

É fato que a Constituição Federal, visando o bem-estar da justiça social, elencou que a saúde é direito de todos e dever do Estado, devendo este ser garantido através de políticas sociais e econômicas. Assim, a saúde, por estar atrelada diretamente ao direito à vida, deve ter, e tem, um tratamento jurídico especial, abrangendo perspectiva promocional, preventiva e curativa de saúde. O Estado, portanto, está na posição de dever tornar possível o acesso da população, senão a cura, aos tratamentos adequados às suas doenças, e conseqüente melhores condições de vida.

Contudo, ainda que esse direito esteja previsto na Constituição Federal, existem outras normas que estipulam, de maneira mais direta, qual a responsabilidade que cada ente governamental tem para que esses direitos sejam realizados. Assim, no fim da linha da administração pública estão os municípios e seus prefeitos, como o Léo.

Na prática, o que ocorre é que o Governo Federal passa recursos aos estados, para que estes, dentro de suas políticas públicas, atendam às mais diversas situações e forneçam serviços adequados à população, dentre eles os referentes à saúde. Assim, os Estados Federados, da mesma maneira, devem transferir verbas aos municípios, para que estes atendam aos que procuram por seus direitos, seja em forma de atendimento médico, ambulatorial, realização de procedimentos cirúrgicos, tratamentos clínicos, realização de exames e, como no caso que vem preocupando o nosso prefeito, o fornecimento de medicamentos.

Desde que assumiu sua gestão, Léo sempre demonstrou interesse no fornecimento de medicamentos e tratamentos a toda a população de Mimosa. Vale ressaltar que, sendo uma cidade de pequeno porte, e estando servida apenas de uma unidade básica de saúde, destinada a atender aos quase 13.000 habitantes, a administração está obrigada a somente atender aos casos de atenção básica de saúde, quais sejam, segundo o Ministério da Saúde, o primeiro nível de atenção em saúde e se caracteriza por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte positivamente na situação de saúde das coletividades. Este trabalho é realizado nas Unidades Básicas de Saúde (UBS).

E, ainda, a Atenção Básica à Saúde é desenvolvida pelas equipes de Atenção Básica e pelas equipes dos Consultórios na Rua. Todas realizam a atenção de uma população específica, que está em um território definido. Assumem, portanto, a responsabilidade sanitária e o cuidado dessas pessoas, e trabalham considerando a dinamicidade existente no território em que vivem essas populações.

As equipes utilizam tecnologias de cuidado complexas e de baixa densidade (ou seja, mais conhecimento e pouco equipamento), que devem auxiliar no manejo das demandas e necessidades de saúde de maior frequência e relevância em seu território. Observam critérios de risco, vulnerabilidade, resiliência e o imperativo ético de que se deve acolher toda e qualquer demanda, necessidade de saúde ou sofrimento.

Assim, aquelas necessidades que não estão abrangidas nas competências de atenção básica são direcionadas aos polos regionais de saúde, sendo que estes estão mais preparados e equipados para atendimentos mais complexos, saindo, portanto, da alçada dos pequenos municípios.

Deve-se esclarecer, ainda, que no caso de fornecimento de medicamentos, o próprio SUS especifica quais medicamentos podem ser adquiridos e fornecidos pelo município, estando estes contidos na chamada RENAME (Relação Nacional de Medicamentos), que nada mais é do que uma lista oficial de medicamentos que deve

atender às necessidades de saúde prioritárias da população brasileira. É um instrumento norteador para várias ações de assistência farmacêutica no SUS.

Nessa relação estão contidos os medicamentos destinados a satisfazer as necessidades de atenção à saúde da maioria da população, sendo selecionados de acordo com a relevância, evidência sobre sua eficácia e segurança, e ainda de acordo com estudos de custo e efetividade.

Dessa forma, a administração pública de Mimosa, assim como todas as demais, por lei, estaria obrigada a fornecer apenas tais medicamentos a seus usuários, mas, como Léo decidiu atender a todos, vinha fornecendo os mais variados tipos de medicamentos existentes, incluindo aqueles que estão fora da RENAME, como medicamentos éticos (aqueles conhecidos por suas marcas famosas; todo medicamento inovador que deriva de um novo fármaco e que precisa da aprovação do comitê, recebe o nome de medicamento ético, pois ele precisa da aprovação do comitê de ética), bem como aqueles exames que necessitam de aparelhagem especial, como tomografias e ressonâncias magnéticas.

Tendo ocorrido muitos atrasos nos repasses do governo estadual, as verbas utilizadas por Léo para atender a tais necessidades foram ficando cada vez mais escassas. Assim, a partir de outubro de 2018 ele decidiu, em conjunto com a Secretaria Municipal de Saúde, a Procuradoria Municipal e o Setor Financeiro, a não mais adquirir medicamentos que não fossem da RENAME, tampouco exames os quais o município não possuísse aparelhagem adequada para sua realização.

Embora a população não tenha ficado contente com essa decisão, isso não significa que o município não estava cumprindo com seu dever de atendimento à saúde, apenas estava passando a deixar de fazer aquilo que não era sua obrigação legal. Este era o entendimento de Léo e seus colaboradores.

Assim, aquelas pessoas que passavam por médico e eram prescritas com medicamento ético, não conseguiam mais adquirir tais medicamentos no município, o que as levou a procurar ajuda junto ao poder judiciário.

E assim transcorreu por quase um ano. Os médicos receitavam medicamentos que não estavam na RENAME, as pessoas procuravam a Secretaria de Saúde

Municipal para terem fornecidos tais medicamentos, com a negativa da Secretaria, as pessoas passaram a ingressar judicialmente contra o município.

Dessa forma, em quase sua totalidade, a princípio com orientação e aval do Ministério Público, os juízes passaram a compelir o município através de liminares, para que este, em prazos que variam de 5 a 15 dias, forneçam este ou aquele medicamento ético.

Mas quais as consequências de tais liminares?

A princípio, como vinha expresso em seu texto, o descumprimento levaria o judiciário a bloquear valores nas contas bancárias do município, suficientes para garantir ao cidadão a compra do medicamento prescrito por seu médico, quando não vinha acompanhado da imposição de multa diária pelo não fornecimento do medicamento, fazendo com que, às vezes, a multa fosse maior do que o próprio produto.

Por outro lado, ainda pesando desfavoravelmente ao município, se o prefeito determinasse a compra de tal medicamento, ainda que seguindo todos os princípios da administração pública, realizando cotações, licitação, etc., correria o risco de não ter suas contas aprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado, já que é legalmente impedido de adquirir medicamentos que não estão na RENAME.

E, ainda, Léo levava muito em consideração o custo moral e político de não fornecer os medicamentos especiais que sua população necessitava.

Mas, como agir?

Se compra e fornece, está sujeito às punições do Tribunal de Contas e isto inclui cassação, multa e perda de direitos políticos.

Se não fornece, está sujeito às sanções legais impostas pelo judiciário, inclusive em responder por crime de desobediência à ordem judicial.

Outra questão que pesava muito na cabeça de Léo é que, determinando o fornecimento de um medicamento ético, que em 100% das vezes é muito acima do valor de medicamentos genéricos, o Poder Judiciário interfere no planejamento

orçamentário e na própria gestão. Veja que ao se efetuar todo um planejamento financeiro, o gestor prevê um valor médio a ser gasto com cada área de sua administração. Assim, quando há uma interferência externa, e não são poucas, isto implica num remanejamento de contas, acabando por, como diz o adágio popular, tendo que “desvestir um santo para vestir outro”. É inevitável ter que deixar de realizar uma ou outra ação menos importante para poder juntar recursos suficientes, a fim de atender as demandas judiciais não previsíveis.

É de salientar, ainda, que os medicamentos éticos, por seu custo mais elevado, acabam por prejudicar outras ações. Léo se sentia pressionado em ter que decidir entre comprar determinado medicamento caríssimo para atender a uma só pessoa, quando poderia utilizar aquele mesmo valor para suprir com muitos medicamentos a farmacinha da cidade, e assim atender a muitas pessoas.

Outra questão a ser apreciada é que os médicos que prescrevem medicamentos não genéricos, na maioria das vezes, não justificam a ineficácia do medicamento genérico, tampouco a eficácia comprovada do medicamento ético, levando o juiz a erro, já que não dispõe de conhecimento técnico médico-farmacêutico para avaliar entre um produto e outro, acompanhando, no caso, a decisão médica.

Este é o dilema do prefeito Léo: cumpre com as várias ordens judiciais que determinam o fornecimento de medicamentos éticos a poucos pacientes, ou cumpre sua obrigação legal de fornecer apenas aqueles medicamentos da atenção básica e atende de maneira mais ampla a toda a população?

Se rende às sanções do poder judiciário ou coloca em risco sua carreira política, sofrendo as consequências de ter as contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas do Estado?

Segue seu planejamento financeiro ou se deixa ser interpelado pelas ordens judiciais, sendo obrigado a reestruturar suas contas e estratégias de gestão?