



O PROJETO DE LEI 8.058/2014 E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE

Silvia Maria Corrêa Vieira – PPGD UFPEL

RESUMO

No Brasil, o direito à saúde tem previsão constitucional e universal. No entanto, a via judicial tem sido muito utilizada para acesso a bens e serviços de saúde. O presente artigo tem como tema os efeitos do PL 8.058/2014 para a efetivação do direito à saúde, sob uma perspectiva de acesso à justiça. O objetivo geral é abordar a flexibilização do processo especial nos termos propostos pelo PL 8.058/2014 e sua importância para a concretização de políticas públicas no âmbito da saúde. O estudo visa trazer a questão do direito constitucional à saúde e do acesso à justiça, os quais são direitos fundamentais de todos os cidadãos e um dever do Estado. Nesse cenário, abordar-se-á a judicialização da saúde no Brasil, bem como a importância do PL 8.058/2014 para o direito sanitário. A metodologia a ser empregada é o método analítico e o hipotético-dedutivo.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Direito à saúde. Flexibilização processual. Judicialização da saúde. Projeto de Lei 8.058/2014. Sistema de Justiça.

1. INTRODUÇÃO

Muito embora seja norma constitucional com aplicação imediata, o direito à saúde ainda esbarra na inércia do Poder Legislativo e Executivo para dar amplitude ao sagrado direito à vida.

Em contraposição, nesse aspecto, quem ultimamente vem efetivando políticas públicas e fazendo cumprir e respeitar a Constituição é o Judiciário. Por meio dele, os direitos sociais são efetivados, quando, na maioria das vezes, por ações individuais, o cidadão se socorre a ele.

A questão é que, ainda assim, o Judiciário limita-se às partes litigantes, ao objeto e ao pedido da ação, o que acaba se tornando uma barreira no acesso à justiça do ponto de vista coletivo. Isso se deve ao fato, principalmente, de o processo obedecer ao um rigor formal, o qual, muitas das vezes, torna-se contraproducente para o sistema de justiça.

Promoção:



Apoio:





Dessa maneira, inovar sobre as normativas do processo é fundamental, de modo a atender à realidade social que por sua natureza é dinâmica.

Nesse aspecto, o presente artigo visa contribuir no reforço dos aspectos positivos do Projeto de Lei 8.058/2014 para o sistema de acesso à justiça, conferindo um enfoque na característica da flexibilização do processo a que também pretende o citado projeto.

2. DO DIREITO À SAÚDE APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A saúde é direito humano assegurado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, no artigo XXV, o qual declara que todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis. Logo, o direito à saúde é indissociável do direito à vida, que por sua vez tem por inspiração o valor de igualdade entre as pessoas.

Desde sua adoção, em 1948, a DUDH foi traduzida [em mais de 500 idiomas](#) – o documento mais traduzido do mundo – e inspirou as Constituições de muitos Estados e democracias recentes (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2020).

Nesse compasso, a DUDH serviu de inspiração para vários ordenamentos constitucionais das sociedades modernas do ocidente.

No contexto brasileiro, o direito à saúde foi também uma conquista do movimento da Reforma Sanitária, cuja relevância foi destacada já nos primeiros artigos da Constituição. Assim, a Constituição Federal de 1988 consagra o direito à saúde (artigo 6, caput, CF/88) como um dos direitos sociais dispondo: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

A importância desse direito fundamental ganha profundidade no artigo 196 da Carta Magna, quando declara 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 a promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988).



Acrescente-se que a Constituição Federal de 1988 implementou, ainda, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), através da Lei nº 8.080 (BRASIL, 1990), atribuindo a esse sistema as atividades de coordenação e execução das políticas para proteção e promoção da saúde brasileira, conforme previsão dos artigos 198 a 200 da Constituição.

Em vista disso, e também por representar um texto constitucional que mais garantiu direitos sociais aos cidadãos, a Constituição de 1988 foi denominada Constituição Cidadã

No entanto, o direito à saúde não se restringe apenas a poder ser atendido no hospital ou em unidades básicas. Embora o acesso a serviços tenha relevância, como direito fundamental, o direito à saúde implica também na garantia ampla de qualidade de vida, em associação a outros direitos básicos, como educação, saneamento básico, atividades culturais e segurança.

A criação do SUS está diretamente relacionada a tomada de responsabilidade por parte do Estado. A proposta do SUS é maior do que simplesmente disponibilizar postos de saúde e hospitais para que as pessoas possam acessar quando precisem. A intenção é que se possa atuar também de forma preventiva, por meio dos agentes de saúde que visitam frequentemente as famílias para se antecipar os problemas e conhecer a realidade de cada família, e encaminhá-las para os órgãos públicos de saúde, quando necessário.

Toda essa dinâmica que surge e se renova constantemente frente às transformações sociais visa garantir cidadania, que compreende a promoção por meio da efetivação de políticas públicas para assegurar a qualidade de vida e a dignidade aos seres humanos.

Nesse sentido, destaca-se a palavras de Sturza (2017, p. 74):

Dessa forma, o direito à saúde, assim como os demais direitos sociais, é materializado por meio de políticas públicas, que consistem em ações estatais que objetivam a concretização das prestações de caráter social e afirmação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, o direito à saúde, como disposto no texto constitucional, caracteriza-se por ser universal, integral e gratuito, sendo um direito humano. Porém, nem sempre o Estado consegue cumprir com a efetividade desse direito, o que se torna uma barreira ao acesso à justiça, como se verá no próximo tópico.

Promoção:



Apoio:





3. DO ACESSO À JUSTIÇA

O acesso à justiça é um direito fundamental contemplado na Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, inciso XXXV (BRASIL, 1988). Esse direito deve ser interpretado e aplicado de forma inclusiva, já que localizado no início do ordenamento constitucional de forma estratégica, demonstrando, portanto, que são “parâmetro hermenêutico e valores superiores de toda a ordem constitucional e jurídica” (Sarlet, 2018, p. 67).

Para Cappelletti (1988, p. 8):

A expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas 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. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

O conceito de acesso à justiça se modifica de acordo com a evolução das civilizações. Isso é perceptível, principalmente, desde os estados liberais do século XVIII. Num primeiro momento, os direitos humanos eram concebidos sob uma perspectiva individualista. Nessa época, preocupava-se em defender as liberdades individuais (direitos civis e políticos) como o direito à igualdade, à liberdade, à propriedade, direito ao voto, dentre outros. Exigia-se do estado uma postura negativa, não intervencionista e de abstenção. Isso se justificava pelo ideal de rompimento com o estado absolutista daquele período.

Num segundo momento, os direitos humanos foram defendidos numa perspectiva social, o que exigiu do Estado uma postura positiva, a fim de implementar políticas públicas como trabalho, educação, segurança pública, saúde, dentre outros.

Assim, Cappelletti destaca que o direito ao acesso efetivo é meio fundamental para se ter direitos:

De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação (Cappelletti, 1988, p.11-12).

Na obra Acesso à justiça de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, os autores analisam esse direito fundamental e desenvolvem uma nova abordagem sobre a temática. Assim, os autores

Promoção:



Apoio:





contribuíram com a proposta de soluções aos problemas encontrados - custas judiciais, possibilidades das partes e problemas especiais dos interesses difusos¹- para a efetivação de direitos na sociedade contemporânea ocidental, o que foi cunhado de três ondas renovatórias.

A “primeira onda” refere-se à prestação da assistência jurídica aos necessitados, que é direcionada aos mais carentes, a assistência aos pobres. A pesquisa fora direcionada aos menos abastados. O valor dos honorários advocatícios, as custas processuais, a falta de informação sobre os direitos e propriamente sobre o que é o direito, a questão a respeito desse apanhado de debilidades sociais afastam o acesso à justiça, tornando-o quase impossível. Provocar o judiciário é custoso, os processos são morosos e isso acarreta a demora da prestação do serviço jurisdicional. As maiores barreiras encontradas e evidenciadas pelos autores têm como enfoque a pobreza, a necessidade de procura de um advogado que realmente possa suprir a carência jurídica daqueles que são objeto de omissão e negligência por parte do Estado.

A “segunda onda” apresenta relação com a representação dos interesses difusos. Buscou-se refletir acerca das noções tradicionais do processo civil e das funções dos tribunais, mediante análise das ações governamentais e criação do advogado particular do interesse público.

A “terceira onda” diz respeito ao acesso à representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à justiça. Um novo enfoque de acesso à justiça. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas.

Logo, o acesso à justiça é um direito fundamental que constantemente deve ser reavaliado a fim de acompanhar o contexto social. A cada nova barreira apresentada em virtude da dinâmica social, novos mecanismos devem ser pensados e postos em prática, a fim de reduzir as desigualdades sociais e evitar um retrocesso social.

Não é à toa que um dos limitadores do acesso à saúde é a inercia estatal na concretização e aprimoramento desse direito. Essa circunstância contribui para a judicialização da saúde no contexto brasileiro, assunto em destaque na sequência.

¹ Obstáculos apontados no Projeto Florença.
Promoção:





4. DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL

Na contemporaneidade, as mudanças sociais, tanto na forma de comunicação, quanto no modo de trabalho são incorporadas numa velocidade que nem sempre é de fácil assimilação pelos cidadãos. Ou, se é, muitas das vezes, sequer é pensada sobre as vantagens e desvantagens.

No âmbito da saúde, também é perceptível os avanços tecnológicos. Exemplo disso são as vacinas, principalmente, a vacina ao combate da COVID-19. Em face à urgência de controle do vírus, a vacina surgiu num curto espaço de tempo em prol da humanidade.

Toda a tecnologia e esforço humano investidos para desenvolver uma nova tecnologia foram clamados pela sociedade, bem como pelos governos. Não foram poupados recursos físicos, humanos e financeiros para salvaguardar a vida e saúde das pessoas, salvo a ingerência de alguns governos negacionistas.

Muito embora a sociedade progrida no desenvolvimento de novas técnicas, a verdade é que o Estado ainda não consegue atingir a máxima concretude na prestação desse bem e serviço público – a saúde.

Nesse sentido, Martini (2019, p. 69) refere que: “a evolução cristalina nas formas de tratamento de doenças e de preservação da saúde surgiu acompanhada da multiplicação dos seus custos, o que tornou impossível, em muitos países, o acesso da população em geral a essas evoluções tecnológicas”.

Desse modo, o acesso à saúde não pode ser destinado a uma elite ou a parte da população. A saúde deve ser prestada de forma universal, conforme preconiza o texto constitucional. Portanto, ela deve estar à frente das políticas públicas como expressão do estado do bem-estar social.

Nesse viés, destaca-se o seguinte entendimento de Martini (2019, p. 58):

Definitivamente, a saúde não é um bem público, não é um bem que pertence ao estado e ao funcionamento da máquina pública. Entretanto, é uma meta a ser alcançada pelo Estado. Por isso mesmo, a saúde não pode ser entendida como um bem exclusivamente individual; é um bem que se comunica com toda a sociedade, um dever da própria sociedade.

Não obstante, quando a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como princípio fundamental da República a dignidade da pessoa humana, tratou de transparecer a

Promoção:





obrigatoriedade da proteção máxima à pessoa por meio de um sistema jurídico-positivo. Logo, o Estado deve garantir à pessoa humana recursos, capazes de garantir-lhes direitos essenciais como a saúde.

Segundo Sarlet (2012, p. 73), o direito social à saúde tem por base a dignidade da pessoa humana e o Estado Social de Direito, conforme pontua em sua obra:

Assim, não há como negar que os direitos à vida, bem como os direitos de liberdade e de igualdade correspondem diretamente às exigências mais elementares da dignidade da pessoa humana. Da mesma forma, os direitos políticos (de modo especial, o sufrágio, o voto e a possibilidade de concorrer a cargos públicos eletivos) são manifestações do princípio democrático e da soberania popular. Igualmente, percebe-se, desde logo, que boa parte dos direitos sociais radica tanto no princípio da dignidade da pessoa humana (saúde, educação, etc.), quanto nos princípios que, entre nós, consagram o Estado social de Direito.

Muito embora todos os anseios de se introduzir um Estado Social de Direito, ainda existem muitos desafios a serem superados, em especial na concretização dos direitos, que Wailla (2018, p. 54-55) assim aborda:

Eis, então, o triste paradoxo presente na sociedade brasileira desde então: de um lado, a promulgação de uma Constituição Federal republicana que, alicerçada sobre os pilares da cidadania e dignidade humana, eminentemente social e tendo como objetivos a edificação de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e o bem-estar de todos os cidadãos, confronta-se com a omissão dos Poderes Executivo e Legislativo, legítimos responsáveis pela execução de políticas públicas afiançadoras de um atendimento digno em saúde, dado os pífios encaminhamentos políticos e econômicos conferidos ao SUS, em direção ao seu completo desmantelamento.

A omissão dos Poderes Executivo e legislativo reflete na litigiosidade dos direitos, apresentando como principal demandado o Estado, como bem leciona Barroso (2018, p. 23):

A litigiosidade de massa revela, ademais, que o sistema de justiça tem um conjunto de clientes preferenciais que consomem boa parte do tempo e dos recursos. Esses clientes fidelizados, réus em mais da metade da totalidade das demandas, são liderados pelo Poder Público, em seus diferentes níveis, começando pelo INSS, recordista de ações.

Essa observação de Barroso não se modificou até hoje, vez que segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no relatório dos grandes litigantes (julho de 2023), o

Promoção:



Apoio:





Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – aparece em primeiro colocado no *ranking* nacional, como demandado em ações judiciais.

Muito embora a saúde tenha ganho destaque na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental e social, bem como o SUS tenha sido criado e regulado pela Lei 8080/90, certo que ainda muito se tem por concretizar. Além disso, esse direito constitucional, muitas vezes, não é observado pelo Legislativo e Executivo. Essa circunstância faz com que a saúde venha a ser decisão recorrente no Judiciário.

A judicialização da saúde no Brasil foi notável nos anos 90, após a crescente incidência de casos da Síndrome da Imunodeficiência adquirida (AIDS/SIDA), fato que culminou com ações judiciais pleiteando medicamentos, os quais, além do alto custo, não eram cobertos pela saúde pública brasileira.

Mesmo após alguns anos da constitucionalização do direito à saúde como direito fundamental e social, a ausência de políticas públicas efetivas nesse aspecto, ou a sua existência de forma desorganizada, ineficiente e insuficiente para garantia do mínimo existência, é fator preponderante na judicialização da saúde.

Nesse compasso, o Poder Judiciário desempenha papel importante, senão ator direto na justiça social, a fim de corrigir, ainda que por ações individuais, o descaso estatal com a saúde.

Todavia, no que toca a efetivação do direito à saúde vale colacionar o seguinte entendimento de Sarlet (2010, p. 35):

Por mais que os Poderes Públicos, como destinatários específicos de um direito à saúde, venham a opor – além da já clássica alegação de que o direito à saúde (a exemplo dos direitos sociais prestacionais em geral) foi positivado como norma de eficácia limitada – os habituais argumentos de ausência de recursos e da incompetência dos órgãos judiciais para decidirem sobre a alocação e destinação de recursos públicos, não nos parece que possa prevalecer, ainda mais quando está em jogo a preservação do bem maior da vida humana. Não nos esqueçamos que a mesma Constituição que consagrou o direito à saúde estabeleceu – evidenciando, assim, lugar de destaque outorgado ao direito à vida – uma vedação praticamente absoluta (salvo no caso de guerra regularmente declarada) no sentido da aplicação da pena de morte (art. 5º, XLVII, a). Cumpre lembrar, mais uma vez, que a denegação dos serviços essenciais de saúde acaba – como sói acontecer – por se equiparar à aplicação da pena de morte para alguém cujo único crime foi o de não ter condições de obter com seus próprios recursos o atendimento necessário, tudo isto, habitualmente sem qualquer processo e, na maioria das vezes, sem possibilidade de defesa, isso sem falar na virtual ausência de responsabilização dos algozes, obrigados pelo anonimato dos poderes públicos.

Promoção:



Apoio:





Logo, no afã de salvaguardar o bem maior que é a vida humana, o Judiciário possui essa importante missão quando provocado. Assim, “o juiz contemporâneo é, com frequência, coparticipante do processo de criação do direito. Não se trata de uma opção filosófica ou metodológica, mas de uma imposição da realidade da vida” (Barroso, 2018, p. 142).

No entanto, essa forma de implementar a efetivação dos direitos sociais, em especial, o direito à saúde, ainda assim é insuficiente porque não resolve a questão da saúde no seu aspecto macro, razão pela qual deve ser repensada, a fim de assegurar a existência digna de uma coletividade.

Para Sturza (2017, p. 204) “[...] o fenômeno da judicialização deve ultrapassar o debate puramente individual para adentrar diretamente na seara política, na qual melhor se pode conjugar os interesses e vontades de todos os cidadãos que, igualmente, têm direito à saúde”. Nesse sentido:

Como se sabe, os problemas no Brasil são diversos. Na seara processual, dois deles merecem ser destacados como os principais óbices a uma efetiva intervenção judicial em políticas públicas: (i) a proliferação de demandas individuais em detrimento das ações coletivas e (ii) a rigidez formal do processo brasileiro (Costa; Fernandes, 2017, p. 370).

O crescente aumento da judicialização da saúde, por meio de ações individuais, contribui para a desorganização na gestão pública da saúde, vez que privilegia quem demanda judicialmente em detrimento da coletividade.

Com isso, não se quer dizer que o direito social à saúde se incompatibiliza com o direito individual. No entanto, diante dessa tendência perpetuante da busca pelo direito à saúde por meio de ações individuais, é importante pensar políticas públicas que o contemplem numa versão universal e homogênea.

Nesse compasso, o Projeto de Lei 8.058/2014, que institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências, tramitando na Câmara de Deputados, apresenta-se como uma possível solução para o enfrentamento desse problema.

Promoção:



Apoio:





5. DO PROJETO DE LEI 8.058/2014 E A SUA IMPORTÂNCIA PARA O DIREITO À SAÚDE

A saúde é um direito constantemente judicializado pelos cidadãos. Na prática, diante da inércia do Executivo e Legislativo em efetivar esse direito social, as pessoas, em sua grande maioria, por meio de ações individuais, se socorrem do Judiciário com vistas a ter assegurada suas vidas. Assim, muito embora se tenha mecanismos de ação coletiva, as ações individuais são as campeãs no aspecto da judicialização da saúde.

Nesse sentido, Santos (2016, p. 2) destaca que:

[...] os litígios de massa continuam sendo observados e solucionados preferencialmente por ritos de trato individualista, o que já acena para um descompasso entre a realidade litigiosa e as reformas processuais implementadas. Enquanto a complexidade social atual se impõe sobre os conflitos, o tratamento processual proposto continua impregnado de uma lógica individualista, linear e segmentada, própria do modelo industrial do século XIX.

Dados do relatório do CNJ sobre judicialização de saúde apontam que:

Perfil de demandas, causas e propostas de solução, elaborado no ano de 2018 pelo CNJ, houve um crescimento acentuado de aproximadamente 130% no número de demandas de primeira instância relativas ao direito à saúde entre os anos de 2008 e 2017. Esse crescimento, conforme relatórios do “Justiça em Números”, publicados no mesmo período, é muito superior aos 50% de crescimento do número total de processos de primeira instância.

Ocorre que, as consequências dessa prática podem ser prejudiciais para o controle de políticas públicas, o qual busca reduzir as desigualdades sociais, eis que a judicialização da saúde beneficia àqueles que buscam o Judiciário para terem resguardados seus direitos. Logo, os demais permanecem desassistidos. Ademais, as demandas individuais para implementação dos direitos sociais não equacionam o problema de forma completa, estratégica e planejada, eis que não analisam o problema sob o aspecto do bem comum.

Dessa forma, Costa e Fernandes (2017, p. 371) destacam que:

[...] o Poder Judiciário, conquanto tenha o objetivo de promover a igualdade prevista na Constituição da República, ao conceder determinadas tutelas apenas àqueles que individualmente o acessa, acaba tronando-se, ele mesmo, um gerador de desigualdades.

Promoção:



Apoio:





De modo a corrigir essa falha na prestação jurisdicional, se faz urgente pensar em mecanismos que ao mesmo tempo em que concretizem direitos não promovam desigualdades. Dessa forma, como ensina Boaventura Santos:

É preciso considerar que o acesso à justiça efetivo depende de um aparato procedimental no mínimo adequado ao perfil do conflito. Neste sentido, o Estado, como prestador de políticas públicas em prol do exercício dos direitos fundamentais, deve regular procedimentos aptos e que igualmente devem evoluir na proporção da realidade conflituosa (Santos, 2016, p. 159).

Sob a análise dessa perspectiva, o processo e procedimentos devem se aproximar da realidade social e não o inverso. Não por acaso que Cappelletti (1988) discorre que: “O “acesso” não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da modernidade processualística”.

De outra banda, o acesso à justiça é mais do que apenas entrar com um processo judicial e obter uma decisão. É também sobre garantir uma solução justa que atenda às necessidades dos cidadãos.

Nesse viés, há manifestação de Ventura, Pepe e Schramm (2010, p. 77-100) nos seguintes termos:

Assim, o conceito de acesso à justiça não se limita apenas ao ingresso formal do paciente com um processo judicial e a concessão, pura e simplesmente, de um pedido do cidadão, mas significa a garantia de uma solução justa, no sentido de produzir uma adequada prestação jurisdicional. No caso em análise, espera-se a resolução do conflito, garantindo-se materialmente o resguardo do direito à saúde dos cidadãos, com o fornecimento do medicamento necessário, seguro e eficaz para seu tratamento de saúde. Portanto, o acesso à justiça aqui é considerado de forma mais ampla, como o acesso aos benefícios jurídicos em geral no nível legislativo e administrativo, além do acesso ao Judiciário. De fato, há grande dificuldade de se estabelecer um consenso entre as partes envolvidas e/ou afetadas pelas decisões judiciais nesse âmbito, porque implica decidir sobre o que é justo se reivindicar e o que se deve proteger, a partir da abstração do que é justo e do pluralismo moral existente nas sociedades democráticas. [...] A emergência de novos atores sociais, com reivindicações e focos de atuação nas diversas instâncias de elaboração das políticas públicas, é uma forte característica da sociedade brasileira contemporânea. Este modelo participativo, corolário do princípio democrático, produz efeitos nos poderes instituídos. O princípio democrático, relacionado ao exercício do direito político, passa a enfatizar, mais recentemente, a necessidade de que seja assegurada a ativa participação e consideração dos interesses de todos os sujeitos de direito, também no processo de identificação de prioridades na tomada de decisões, no planejamento, na implementação e na avaliação das políticas públicas, e não simplesmente na eleição de representantes na instância legislativa e chefes dos Poderes Executivos. Nesse sentido, um dos mecanismos construídos nas últimas décadas foi a potencialização do conflito social no âmbito do Judiciário, como estratégia legítima para a defesa, promoção e garantia de direitos.

Promoção:



Apoio:



A judicialização da saúde por meio de ações individuais é um tema complexo e controverso. À primeira vista, pode parecer que o conflito se resume à oposição entre o direito à vida e à saúde, de um lado, e a separação de poderes, os princípios orçamentários e a reserva do possível, de outro. No entanto, a realidade é mais complicada. O que está em jogo, na ponderação entre esses valores, é o direito à vida e à saúde de algumas pessoas versus o direito à vida e à saúde de outras. Não há solução fácil para esse problema, seja do ponto de vista jurídico, seja do ponto de vista moral.

Por outro lado, a rigidez formal dos processos traz uma dificuldade à efetividade dos direitos sociais buscados, em especial os afetos à saúde. O processo civil brasileiro é marcado por um conjunto de regras que, em dado momento, impedem a alteração, por exemplo do pedido da ação. Por outro lado, também há a previsão da aplicação dos institutos da preclusão e da coisa julgada. Todos objetivam a segurança jurídica, respectivamente, de modo a impedir a prática de atos após a implementação de determinado prazo, bem como a imutabilidade da decisão judicial.

Nesse contexto, o juiz fica adstrito ao objeto e pedido da ação, bem como a decisão transitada em julgado. E em se tratando de direitos sociais, cuja dinâmica dos acontecimentos, muitas das vezes, não se amolda a rigidez de um processo, as decisões podem se tornar ineficazes e o direito não ser efetivado.

Dessa forma, o Projeto de Lei nº 8.058/2014 mostra-se uma possível solução para a realidade social hoje exposta, uma vez que traz um equacionamento às barreiras de acesso à justiça atualmente vivenciadas, em especial no que diz com a priorização das ações individuais em detrimento das ações coletivas e com a rigidez processual.

Ada Pellegrini, Paulo Henrique Lucon e Watanabe (2015), estudiosos do assunto, discorrem que:

Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que o Projeto de Lei não atribui qualquer competência ao Judiciário que a Constituição já não o tenha feito. É, aliás, da própria Constituição Federal, no artigo 5, parágrafo 1º — de acordo com o qual, as normas que estatuem direitos fundamentais têm aplicação imediata —, que decorre a legitimidade do Judiciário para atuar nos casos em que a inércia dos outros poderes estatais impede a satisfação de determinado direito fundamental. Trata-se simplesmente do exercício do controle da constitucionalidade, pelo qual o Judiciário é chamado — sempre *a posteriori* — para verificar se a ausência de uma política pública

Promoção:



Apoio:





ou se a política pública criada e implementada pelo Legislativo ou pelo Executivo fere os direitos fundamentais ou não é adequada.

Esse Projeto de Lei objetiva minimizar os problemas ao acesso à justiça acima apontados, e principalmente conceder uma maior participação do Poder Judiciário nas decisões que envolvam políticas públicas de forma organizada, estratégica e efetiva.

O projeto de lei é inovador em muitos dos seus artigos como o incentivo ao diálogo e à cooperação institucional e pela flexibilidade de seu procedimento. Porém, o foco do presente trabalho deter-se-á na previsão da flexibilização do processo.

Os incisos VI, IX e X do parágrafo único, do artigo 2º do Projeto de Lei 8.058/2014, caracteriza o processo especial pela flexibilização. Vejamos:

Parágrafo único. O processo especial para controle jurisdicional de políticas públicas, além de obedecer ao rito estabelecido nesta Lei, terá as seguintes características:

I – estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes; II – policêntricas, indicando a intervenção no contraditório do Poder Público e da sociedade; III – dialogais, pela abertura ao diálogo entre o juiz, as partes, os representantes dos demais Poderes e a sociedade; IV – de cognição ampla e profunda, de modo a propiciar ao juiz o assessoramento necessário ao pleno conhecimento da realidade fática e jurídica; V – colaborativas e participativas, envolvendo a responsabilidade do Poder Público; **VI – flexíveis quanto ao procedimento, a ser consensualmente adaptado ao caso concreto**; VII – sujeitas à informação, ao debate e ao controle social, por qualquer meio adequado, processual ou extraprocessual; VIII – tendentes às soluções consensuais, construídas e executadas de comum acordo com o Poder Público; **IX – que adotem, quando necessário, comandos judiciais abertos, flexíveis e progressivos, de modo a consentir soluções justas, equilibradas e exequíveis**; **X – que flexibilizem o cumprimento das decisões**; (grifo nosso)

Com isso, nota-se uma maior maleabilidade do processo, de modo que se possa durante e após a decisão definitiva se fazer ajustes a fim de tornar o processo econômico, útil e eficaz. Para melhor ilustração, ampara-se no exemplo do fornecimento de medicamentos citado por Costa e Fernandes (2017):

[...] os tribunais decidem que o Estado deve prover determinado remédio à população, mas por alguma razão tal medicamento deixa de ser produzido pelas companhias farmacêuticas. Se a sentença não menciona que o remédio em questão pode ser substituído por um similar – se este existir- o comando da sentença torna-se inexecutável, uma vez que a decisão não pode ser alterada para atingir a sua finalidade, que é o tratamento dos pacientes que precisam do remédio.

O Magistrado, uma vez ocorrendo o exemplo acima descrito e de acordo com o PL 8.058/2014, teria uma postura mais ativa no processo, de modo que teria poderes para flexibilizar a execução da prestação do bem ou serviço pleiteado. Nessa nova dinâmica

Promoção:



Apoio:





processual, o processo se ajustaria às necessidades de cada caso, fato que contribuiria significativamente para a concretização de direitos.

De acordo, também, com o relatório do CNJ sobre judicialização da saúde (BRASIL, 2021), restou constatado que:

Com relação ao desabastecimento de medicamentos, a maior parte dos respondentes citou, como maiores causas do desabastecimento das listas de medicamentos, problemas licitatórios e demora no fornecimento, após autorização. Esses problemas foram citados em mais de 70% das secretarias estaduais que padecem, de alguma forma, com os desabastecimentos, e em 43% das secretarias municipais. São problemas que colaboram para que os Poderes Executivos não forneçam de forma adequada os medicamentos de sua lista. Outro problema identificado é que quase a metade dos municípios não possuem Comissão de Farmácia Terapêutica (CFT).

Esse dado apontado no relatório serve para reforçar a importância da aprovação do Projeto de Lei. Isso se deve à maleabilidade processual presente nos artigos 18 e 20 do PL 8.058/2014². Esses artigos possibilitam ao Magistrado uma postura mais ativa no processo, já que atribui um novo papel ao julgador, qual seja o de gestor na implementação de políticas públicas. Esse novo papel do juiz apresenta-se como uma solução aos dilemas apontados no relatório da Justiça anteriormente citado.

Além disso, na fase de execução, o projeto de lei em comento prevê a possibilidade do juiz, de ofício, alterar os limites da coisa julgada em demandas envolvendo políticas públicas para melhor adaptação e implementação dos interesses sociais. Logo, o processo se adapta à realidade social e não o inverso como até então ocorre. Isso é uma inovação processual sem precedentes, em que se prioriza o humano em detrimento do tecnicismo.

² Art. 18. Se for o caso, na decisão o juiz poderá determinar, independentemente de pedido do autor, o cumprimento de obrigações de fazer sucessivas, abertas e flexíveis, que poderão consistir, exemplificativamente, em: I – determinar ao ente público responsável pelo cumprimento da sentença ou da decisão antecipatória a apresentação do planejamento necessário à implementação ou correção da política pública objeto da demanda, instruído com o respectivo cronograma, que será objeto de debate entre o juiz, o ente público, o autor e, quando possível e adequado, representantes da sociedade civil. II – determinar ao Poder Público que inclua créditos adicionais especiais no orçamento do ano em curso ou determinada verba no orçamento futuro, com a obrigação de aplicar efetivamente as verbas na implementação ou correção da política pública requerida.

Art. 20. O juiz, de ofício ou a requerimento das partes, poderá alterar a decisão na fase de execução, ajustando-a às peculiaridades do caso concreto, inclusive na hipótese de o ente público promover políticas públicas que se afigurem mais adequadas do que as determinadas na decisão, ou se esta se revelar inadequada ou ineficaz para o atendimento do direito que constitui o núcleo da política pública deficiente (BRASIL, 2014)



6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A judicialização da saúde traz alterações significativas nas relações sociais e institucionais, com desafios para a gestão e para os diversos campos do saber-fazer, representando efetivamente o exercício da cidadania plena e a adequação da expressão jurídica às novas e crescentes exigências sociais.

Em vista disso, a sociedade e o Estado precisam se reinventar, no sentido de idealização e efetivação de políticas públicas para proteger e garantir uma vida digna aos cidadãos.

O principal desafio é formular estratégias políticas e sociais orquestradas com outros mecanismos e instrumentos de garantia democrática, que aperfeiçoem os sistemas de saúde e de justiça com vistas à efetividade do direito à saúde.

Ao que tudo indica o Projeto de Lei 8.058/2014 é uma das alternativas para equacionar as barreiras para uma melhor implementação de políticas públicas. Como abordado no texto, a proposta da nova normativa processual preenche lacunas existentes atualmente nos processos cujo objetos tem por fim efetivar direitos sociais.

Nessa perspectiva, o PL 8.058/2014 prevê um processo mais organizado, estrutural e de forma planejada. Ademais, tem-se um processo mais flexível, em que o rigorismo processual, muitas das vezes, não é priorizado. Assim, privilegia-se a concretização do direito social pleiteado pelo cidadão. Com isso, ao prever uma maleabilidade no processo para ajustar o objeto e o pedido, traz uma economicidade e utilidade maior ao processo.

Por outro lado, o PL 8.058/2014 concede ao Magistrado uma função ativa na gestão das políticas públicas, já que o processo é pensado de uma forma global, estratégica, eficiente e exequível.

Assim, o PL promove cada vez mais o Estado Democrático de Direito, pautado na harmonia entre o Executivo, Legislativo e Judiciário para assegurar às pessoas os direitos fundamentais sociais protegidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Promoção:



Apoio:





REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8058/2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idproposicao687758>.

Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Grandes Litigantes**. <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Judicialização e Sociedade**.

https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio_Judicializacao-e-Sociedade-16072021.pdf. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. **Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 12 jul. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988.

CONJUR. PL sobre controle jurisdicional de política pública é constitucional. 2015. **Por Ada Pellegrini Grinover, Paulo Henrique dos Santos Lucon e Kazuo Watanabe**. Acesso em: 15 jul. 2023.

COSTA, Susana Henriques da; FERNANDES, Débora Chaves Martines. **Processo coletivo e controle judicial de políticas públicas – relatório Brasil**. Livro: O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Editora Jus PODIVM, 2017.

MARTINI, Sandra Regina. **Direitos humanos: saúde e fraternidade**/Sandra regina Martini, Janaína Machado Sturza. Porto Alegre: Evangraf, 2019.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos#:~:text=Ela%20estabelece%2C%20pela%20primeira%20vez,muitos%20Estados%20e%20democracias%20recentes>. Acesso em: 12 jul. 2023.

Promoção:



Apoio:





SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Karinne Emanoela Goettems dos. **Processo Civil e Litigiosidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

STURZA, Janaína Machado. **Direitos humanos e conexões com o futuro: um debate sobre direito, cidadania e políticas públicas / organizadoras Janaína Machado Sturza, Aline Michele Pedron Leves, Carolina Andrade Barriquello**. Porto Alegre: Evangraf / Criação Humana, 2017.

VENTURA, M., SIMAS, L., PEPE, V. L. E., & SCHRAMM, F. R.. (2010). Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. Physis: **Revista de Saúde Coletiva**, 20(1), 77-100. <https://doi.org/10.1590/50103-73312010000100006>. Acesso em: 11 jul. 2023.

WAILLA, Liane de Alexandre. **SUS (Sistema Único de Saúde): conquistas, desafios políticos e bioética**. Curitiba: Juruá, 2018.

Promoção:



Apoio:

