

Demandas judiciais relativas à dispensação de medicamentos pelo SUS: caracterização e análise dos impactos fiscais e administrativos no estado do Rio Grande do Sul (Diogo Joel Demarco)

Dr. Diogo Joel Demarco (EA-UFRGS) - coordenador, Dr. Maurício da Silva Escobar (IFSul-campus Sapucaia do Sul), Dra. Vanessa Marques Daniel (EA-UFRGS), William da Silva Alves – graduado em Administração Pública e Social (EA-UFRGS), consultor da Fiocruz/RS

Avaliação qualitativa e quantitativa (multicriterial) de Políticas Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, no caso específico deste projeto a participação do estado na Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF), com ênfase sobre o processo de judicialização da dispensação de medicamentos contra o estado do RS, com foco em:

- a. Processos envolvidos visando a melhoria da gestão, qualificação do produto/serviço ofertado e efetividade do recurso investido;
- b. Métricas e mensuração da oferta de bens e serviços públicos.

Objetivo Geral:

Identificar e analisar o volume de demandas judiciais na dispensação de medicamentos contra o estado do RS, a fim de apresentar alternativas efetivas econômicas e administrativas.

Objetivos Específicos:

- Compreender a expressividade das demandas judiciais relacionadas a medicamentos (entre os anos de 2011 a 2021);
- Modelar o processo de judicialização das demandas por medicamentos e seus atores envolvidos;
- Analisar os impactos da judicialização sobre o orçamento da saúde;
- Tipificar/categorizar as enfermidades com maior número de processos;
- Mapear o tempo de resposta dessas demandas judiciais;
- Identificar proposições para qualificação do processo de aquisição dos medicamentos e adoção de novas práticas, que visem a redução de demandas judiciais.

Trata-se de estudo de abordagem quali-quantitativa, de natureza de pesquisa aplicada e, quanto aos objetivos, é pesquisa exploratória-descritiva. Para tanto, quanto aos procedimentos utiliza como técnicas de pesquisa a revisão bibliográfica, a análise documental, a coleta de dados em banco de dados e sistemas gerenciais, tais como o Portal da Transparência do RS e o Sistema AME, e realização de entrevistas exploratórias com informantes-chaves dos diferentes atores envolvidos no processo de judicialização: PGE, SEFAZ-RS, SES (DEAF)*, Defensoria Pública do RS, CRF, TJ-RS, OAB-RS, TRF4, NATJUS-RS.

O recorte temporal do estudo compreende as demandas de judicialização no período entre os anos de 2011 a 2021;

O foco de análise é compreender os principais impactos orçamentários, financeiros e administrativos sobre a administração pública estadual.

As atividades de pesquisa foram estruturadas em quatro fases, quais sejam:

Fase 1: Revisão Bibliográfica e documental e entrevistas. Revisão bibliográfica e documental relacionada ao processo de dispensação de medicamento pelo SUS, sistematizando as reflexões e estudos acadêmicos e o marco normativo que se relaciona a Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF) e as portarias e normativas referentes a sua operacionalização;

Fase 2: Definição de variáveis de painel de monitoramento. Identificação e definição das variáveis e indicadores para compor painel de monitoramento da dispensação de medicamentos pelo SUS, no período entre 2011 e 2021, com dados fiscais extraídos do Portal Transparência do Estado e do banco de dados de sequestros judiciais fornecidos pela SEFAZ;

Fase 3: Construção de painel de monitoramento;

Fase 4: Compilação e análise dos dados.

1) Construção de uma linha do tempo do marco normativo que envolve a PNAF, caracterizando as principais leis e atos normativos desde a Constituição federal de 1988 e suas implicações sobre a implementação da assistência farmacêutica e o processo de judicialização da dispensação de medicamentos;

2) Realização de revisão sistemática de bibliografia com a seleção das fontes (bibliotecas digitais) e definição da string de busca com as palavras-chave: “judicialização” e “medicamento”. Numa seleção inicial dos trabalhos (leitura de metadados) foram selecionados 109 artigos. Na seleção final (leitura da introdução, objetivos, etc), 35 artigos selecionados para leitura completa, para análise e extração de dados.

3) Principais achados na revisão bibliográfica:

A prescrição médica é prova necessária/suficiente para embasar a sentença;

Predomina a prescrição pelo nome comercial;

A maioria das ações judiciais poderiam ser evitadas se observassem o RENAME;

Não está claro se a demanda judicial por medicamentos se dá pela não adesão dos prescritores às listas oficiais, de estratégias da indústria e/ou da desatualização das listas;

A maioria dos processos de judicialização eram de medicamentos não disponibilizados pelo SUS para o tratamento de doenças crônicas, prescritos por médicos do serviço privado;

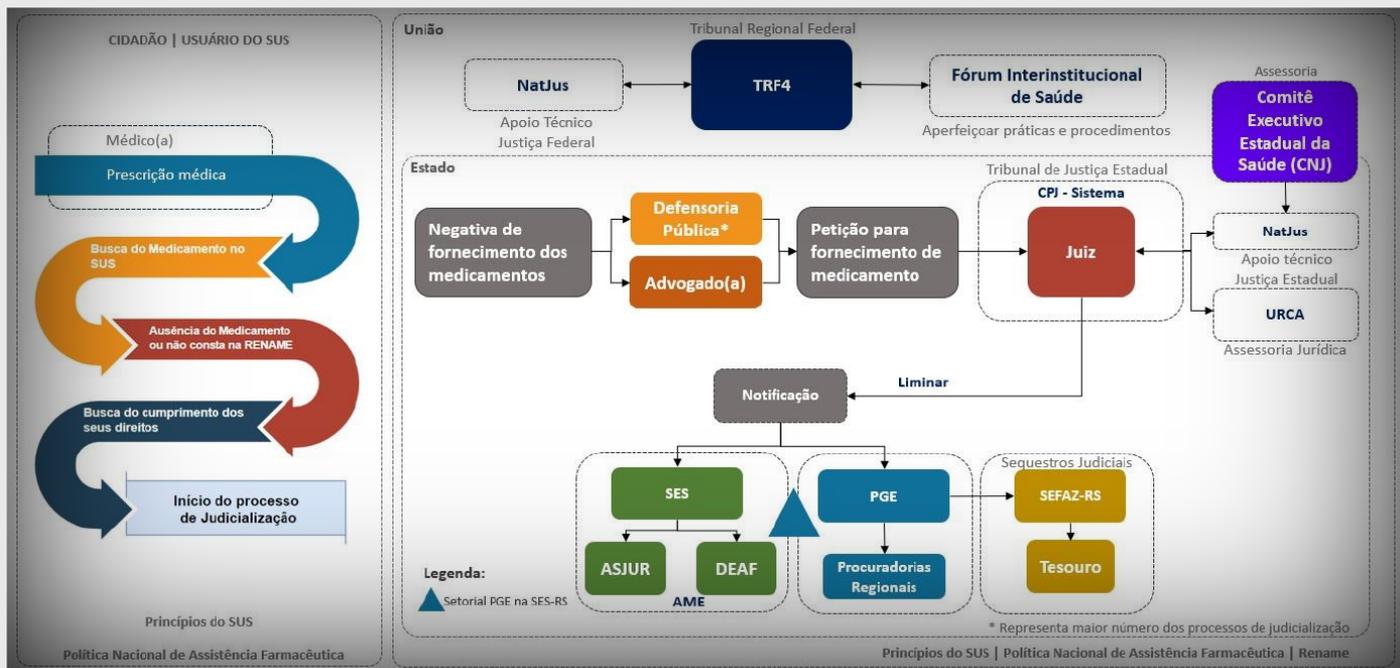
Insuficiência no controle administrativo das ações judiciais, não havendo uma rotina de coleta, processamento e análise dos dados para o dimensionamento da judicialização em saúde.

4) Realizou-se a modelagem do processo de judicialização da dispensação de medicamentos no estado do RS, identificando suas diferentes etapas e atores envolvidos, ação fundamental para compreender os impactos para além dos aspectos financeiros da judicialização.

5) Identificou-se o Sistema AME (Administração de Medicamentos) como o principal sistema de interesse para construção de um painel de dados (dashboard) com a existência de um grupo expressivo de variáveis que permitem o monitoramento e avaliação do processo e suas implicações sobre os atores envolvidos.

6) A extração de dados fiscais do Portal da Transparência permitiu a quantificação do montante de recursos investidos no período, com um ranking dos 10 elementos de despesa mais expressivos de 2011 a 2022 (valores em reais, corrigidos pelo IPCA de 30/09/2023). Tal ação permitiu a identificação da expressividade das sentenças judiciais, chegando a um total, em 2022, de 616,2 milhões de reais. Já no que se refere às rubricas específicas de judicialização da aquisição de medicamentos chegaram, em 2022, a 471,4 milhões de reais, evidenciando a expressividade da judicialização relacionada a dispensação de medicamentos.

7) No que se refere ao impacto da judicialização sobre o sistema de justiça no que se refere ao número de processos identificou-se, a partir de dados do Painel de Estatísticas Processuais de Direito a Saúde (CNJ) o ingresso de 24.325 ações (novas) - saúde pública e suplementar de 01/01/2023 a 31/07/2023; as ações ativas (em andamento) - saúde pública e suplementar, até 31/07/2023: 78.174 ações. São cerca de 3 mil liminares concedidas mensalmente no âmbito da Justiça Estadual do RS.



- Fortalecimento de um diálogo/interação permanente e qualificada entre poderes e órgãos envolvidos com o tema da judicialização (Comitê executivo de saúde do RS –CNJ);
- Fortalecer as iniciativas em andamento, dando maior visibilidade e articulação entre elas;
- Criar um painel de dados que integre informações de diferentes sistemas utilizados pelos órgãos (informações fiscais, administrativas, processuais, epidemiológicas –o AME é o principal destes sistemas);
- Dar maior transparência dos dados sobre medicamentos para democratizar e qualificar os processos relacionados à PNAF;
- Desenvolver campanhas/ações educativas em diferentes frentes (médicos, advogados, farmacêuticos, gestores públicos, população em geral);
- No âmbito dos órgãos ter trilhas de formação pensadas pela área de gestão de pessoas para ofertar formação em direito à saúde, em diversos âmbitos;
- Estabelecimento de uma comissão entre os órgãos do executivo estadual relacionados ao tema para estabelecimento de diretrizes e estratégias de atuação conjunta visando minimizar a judicialização;

- Criar procedimento para revisão/atualização da lista de medicamentos estadual com periodicidade estipulada;
- SES definir políticas amplas de educação em saúde desde a educação básica, a BNCC prevê essa possibilidade no eixo saúde;
- Criar portaria conjunta com o TRF4 para estabelecer fluxo a ser adotado para acesso a recursos da União;
- Estabelecer protocolo de aplicação da observância de preço máximo de venda ao governo (PMVG) em medicamentos por bloqueio judicial, ação em andamento no âmbito do TJRS).
- Produzir cartilha de ""instrução de processos"" em saúde para advogados, a exemplo do que ocorre na Defensoria Pública;
- Avançar na questão das varas especializadas em saúde."

Referências Bibliográficas relevantes

CARVALHO, M. N. DE .; LEITE, S. N.. Itinerário dos usuários de medicamentos via judicial no estado do Amazonas, Brasil. Interface - Comunicação, Saúde, Educação, v. 18, n. 51, p. 737–748, out. 2014.

CATANHEIDE, I. D.; LISBOA, E. S.; SOUZA, L. E. P. F. DE .. Características da judicialização do acesso a medicamentos no Brasil: uma revisão sistemática. Physis: Revista de Saúde Coletiva, v. 26, n. 4, p. 1335–1356, out. 2016.

FINATTO, R. B.; KOPITKE, L.; LIMA, A. K. de. Equidade e judicialização de medicamentos: perfil das demandas à Secretaria de Saúde do Rio Grande do Sul pelos usuários de Porto Alegre. Revista de Direito Sanitário, [S. l.], v. 21, p. e0018, 2021. DOI: 10.11606/issn.2316-9044.rdisan.2021.158635. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/158635>. Acesso em: 10 jan. 2024.

JORGE, R. S.; AMADOR, T. A. Avaliação da judicialização de medicamentos no setor público de saúde do Rio Grande do Sul de 2010 a 2019. Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário, [S. l.], v. 11, n. 4, p. 182–203, 2022. DOI: 10.17566/ciads.v11i4.839. Disponível em: <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/839>. Acesso em: 10 jan. 2024.

MESSEDER, A. M.; OSORIO-DE-CASTRO, C. G. S.; LUIZA, V. L.. Mandados judiciais como ferramenta para garantia do acesso a medicamentos no setor público: a experiência do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Cadernos de Saúde Pública, v. 21, n. 2, p. 525–534, mar. 2005.

OLIVEIRA, Y. M. DA C. et al.. Judicialização no acesso a medicamentos: análise das demandas judiciais no Estado do Rio Grande do Norte, Brasil. Cadernos de Saúde Pública, v. 37, n. 1, p. e00174619, 2021.

PEÇANHA, L. DE O.; SIMAS, L.; LUIZA, V. L.. Judicialização de medicamentos no Estado do Rio de Janeiro: evolução de 2010 a 2017. Saúde em Debate, v. 43, n. spe4, p. 61–70, 2019.

PEPE, V. L. E. et al.. Caracterização de demandas judiciais de fornecimento de medicamentos "essenciais" no Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Cadernos de Saúde Pública, v. 26, n. 3, p. 461–471, mar. 2010.

PEPE, V. L. E. et al.. A judicialização da saúde e os novos desafios da gestão da assistência farmacêutica. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, n. 5, p. 2405–2414, ago. 2010.

PEPE, V. L. E. (Org.). Manual de indicadores de avaliação e monitoramento das demandas judiciais de medicamentos, 2011. Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz, 2011.