

**JUSTIÇA  
PESQUISA**



**CNJ** CONSELHO  
NACIONAL  
DE JUSTIÇA

# JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL:

**PERFIL DAS DEMANDAS, CAUSAS E  
PROPOSTAS DE SOLUÇÃO**

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA - INSPER

# Equipe

## **Coordenadores Acadêmicos**

Prof. Dr. Paulo Furquim de Azevedo  
(Coordenador-Insper)

Prof. Dr. Fernando Mussa Abujamra Aith  
(Coordenador – FSP-USP)

## **Equipe de Apoio**

Profa. Maria Clara Morgulis (Insper)

Vanessa Boarati (Insper)

Matheus Falcão (FD-USP)

## **Coordenadores de Campo**

Prof. Dr. Fabio Ayres (Insper)

Prof. Dr. Hedibert Lopes (Insper)

Profa. Dra. Luciana Yeung (Insper)

Profa. Dra. Vanessa Oliveira (UFABC)

Dra. Natalia Pires de Vasconcelos (FD-USP)

Dr. Danilo Carlotti (Insper)

## **Assistentes de Pesquisa**

Juan Jorge Garcia

Marcela de Gobbi Assumpção

Taynara Soares Mendes

# Projeto

- Objetivo: diagnóstico de abrangência nacional sobre judicialização da saúde
- Dados quantitativos (três fontes) e qualitativos
  - Dados administrativos – Lei de Acesso à Informação (10 anos)
  - Repositório de jurisprudência dos tribunais
  - Diários Oficiais
  - Estudos de caso (cinco estados: BA, DF, PA, RS, SP)

# Introdução

- O sistema de assistência à saúde é
  - amplo e complexo: esferas pública e privada, e diversas entidades regulatórias
  - direitos sociais expressamente previstos, regulado por quatro artigos constitucionais
  - magnitude econômica é expressiva, atingindo 10% da renda nacional
- Judiciário torna-se espaço das disputas e conflitos inerentes a esse sistema

# Principais resultados

- Diagnóstico descritivo mostrando diversidade regional
- Variações do fenômeno de judicialização da saúde
- Teste de hipóteses da literatura (refutação de algumas crenças comuns)
- Desenvolvimento e publicidade de metodologias para análise de decisões judiciais

# Limitações

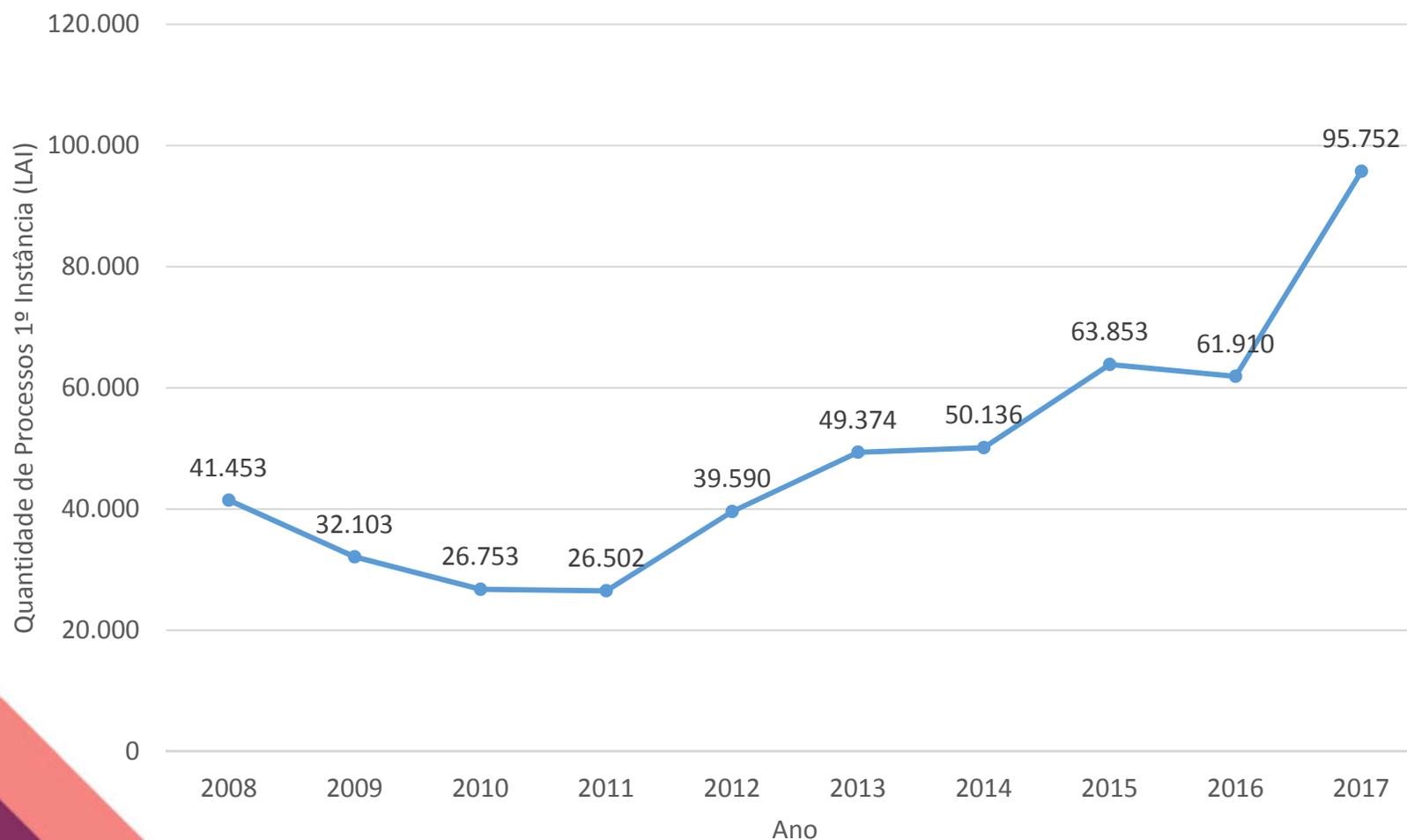
- Pesquisa reflete as dificuldades de acesso e processamento das informações
  - Lei de Acesso à Informação (21 estaduais e 2 federais)
  - Repositório de jurisprudência dos tribunais (acórdãos), mas limites em representatividade e sentenças (apenas SP)
  - Diários Oficiais (limites de processamento/ tutela antecipada)

# RESULTADOS

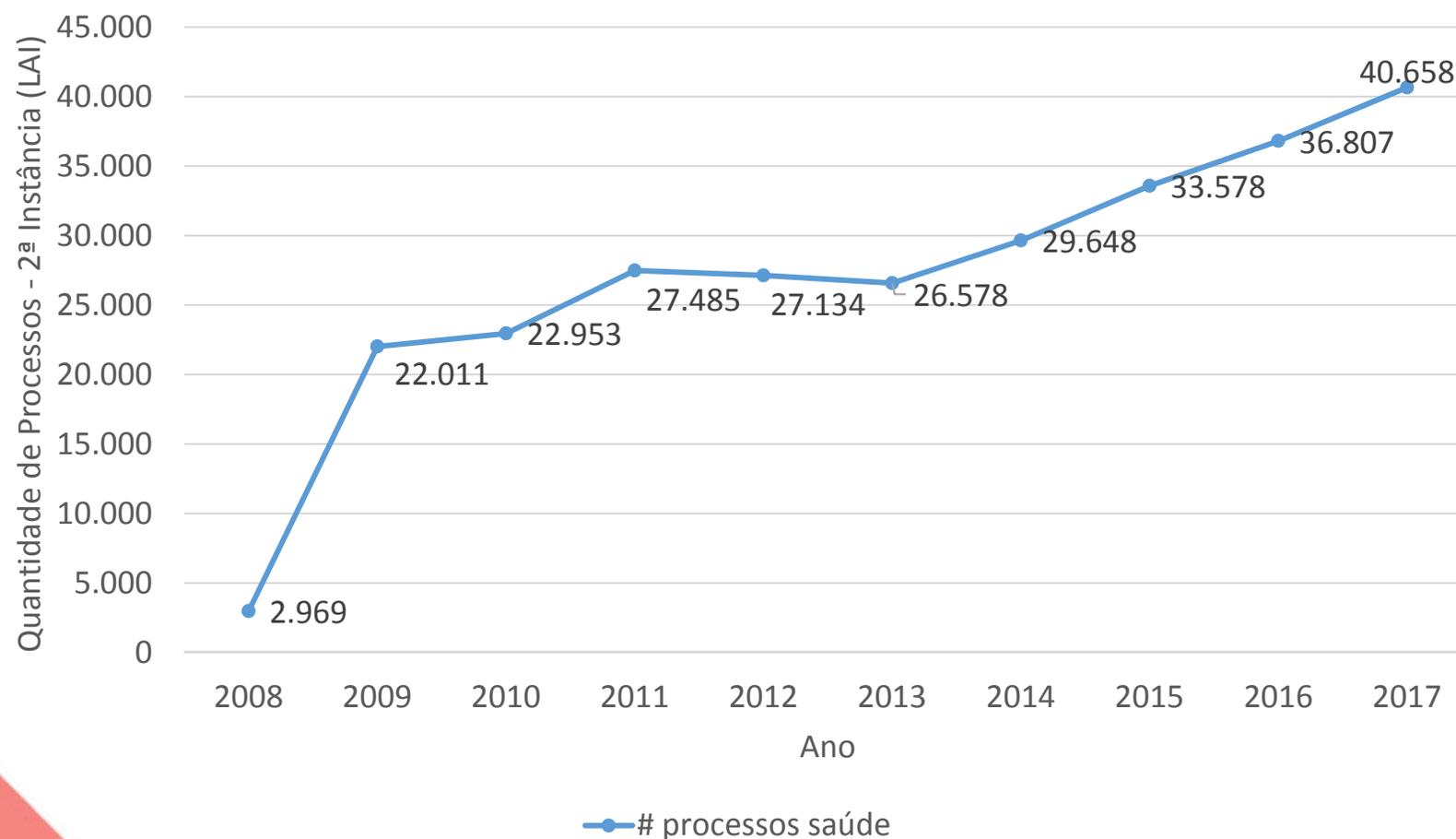
# Resultados

- Dados de gestão processual:
  - 1ª instância: 498.715 processos, distribuídos em 17 justiças estaduais, e
  - 2ª instância: 277.411 processos, em 15 tribunais
- Entre 2008 a 2017, **crescimento de 130%** no número de demandas anuais de primeira instância (frente a 50% na justiça como um todo)

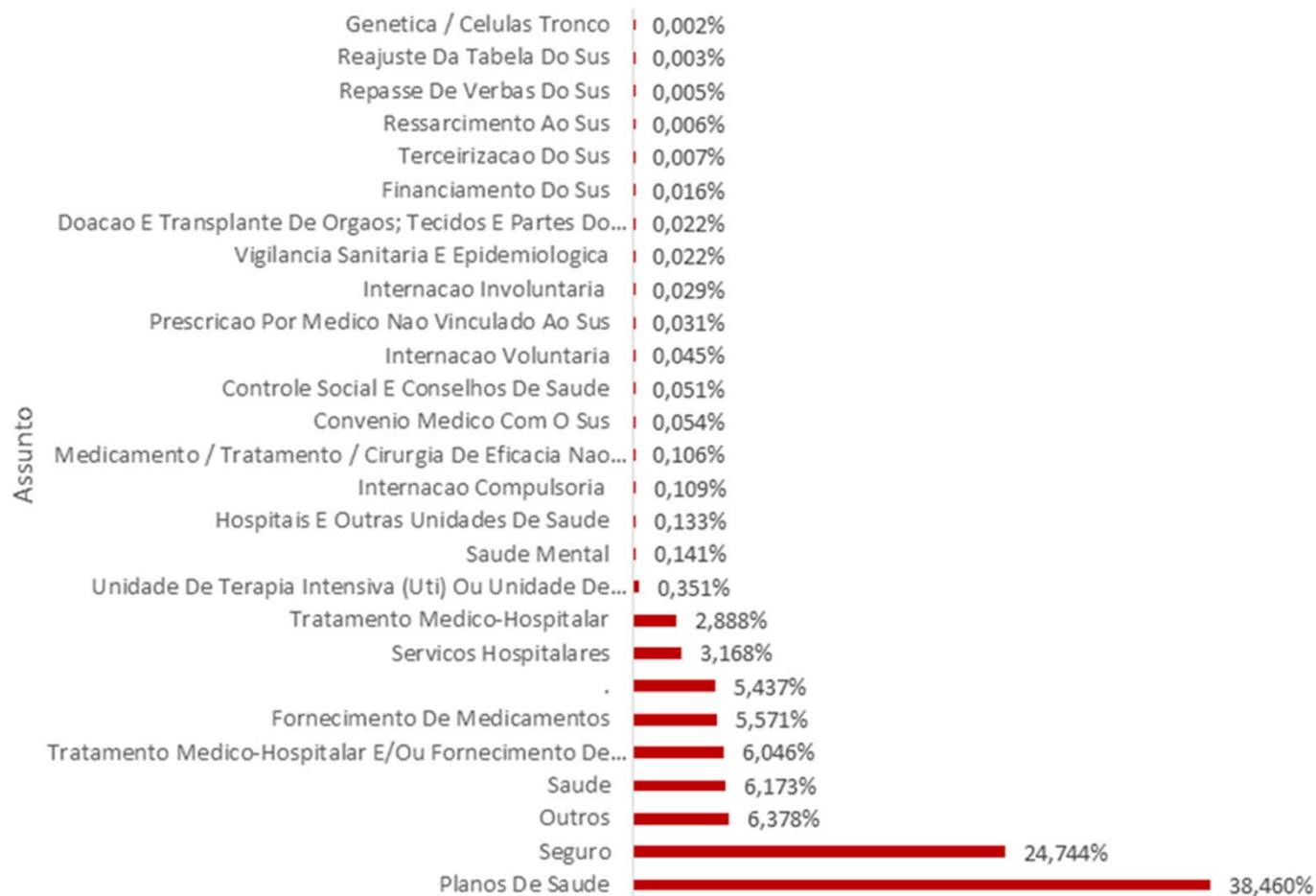
## Evolução Número de Processos de Saúde Distribuídos por Ano (1ª Instância)



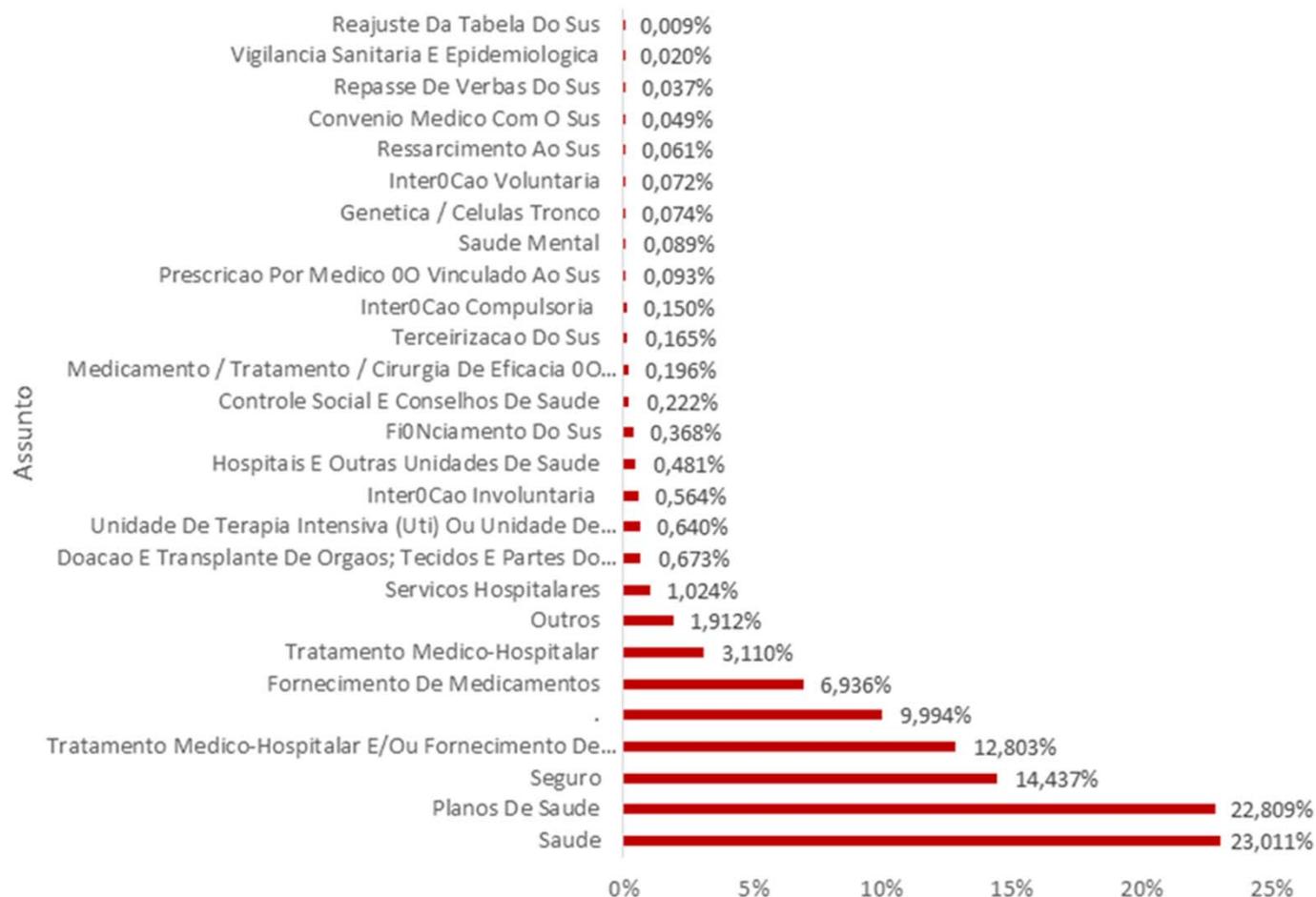
## Evolução Número de Processos de Saúde Distribuídos por Ano (2ª Instância)



# Número de Processos de Saúde por Assunto 2008-2018 (1ª Instância)



# Número de Processos de Saúde por Assunto 2008-2018 (2ª Instância)



## Principais assuntos em tribunais selecionados (TJMG, TJRJ, TJSP)

Principais Assuntos	TJSP
Planos de Saúde	82%
Serviços hospitalares	7%
Saúde	7%
Seguro	4%

Principais Assuntos	TJRJ
Saúde	35%
Planos de Saúde	33%
Outros	20%
Seguro	10%
Serviços hospitalares	2%

Principais Assuntos	TJMG
Tratamento medico-hospitalar e/ou Fornecimento de Medicamentos	21%
Planos de Saúde	16%
Fornecimento de medicamentos	15%
Seguro	14%
Saúde	8%

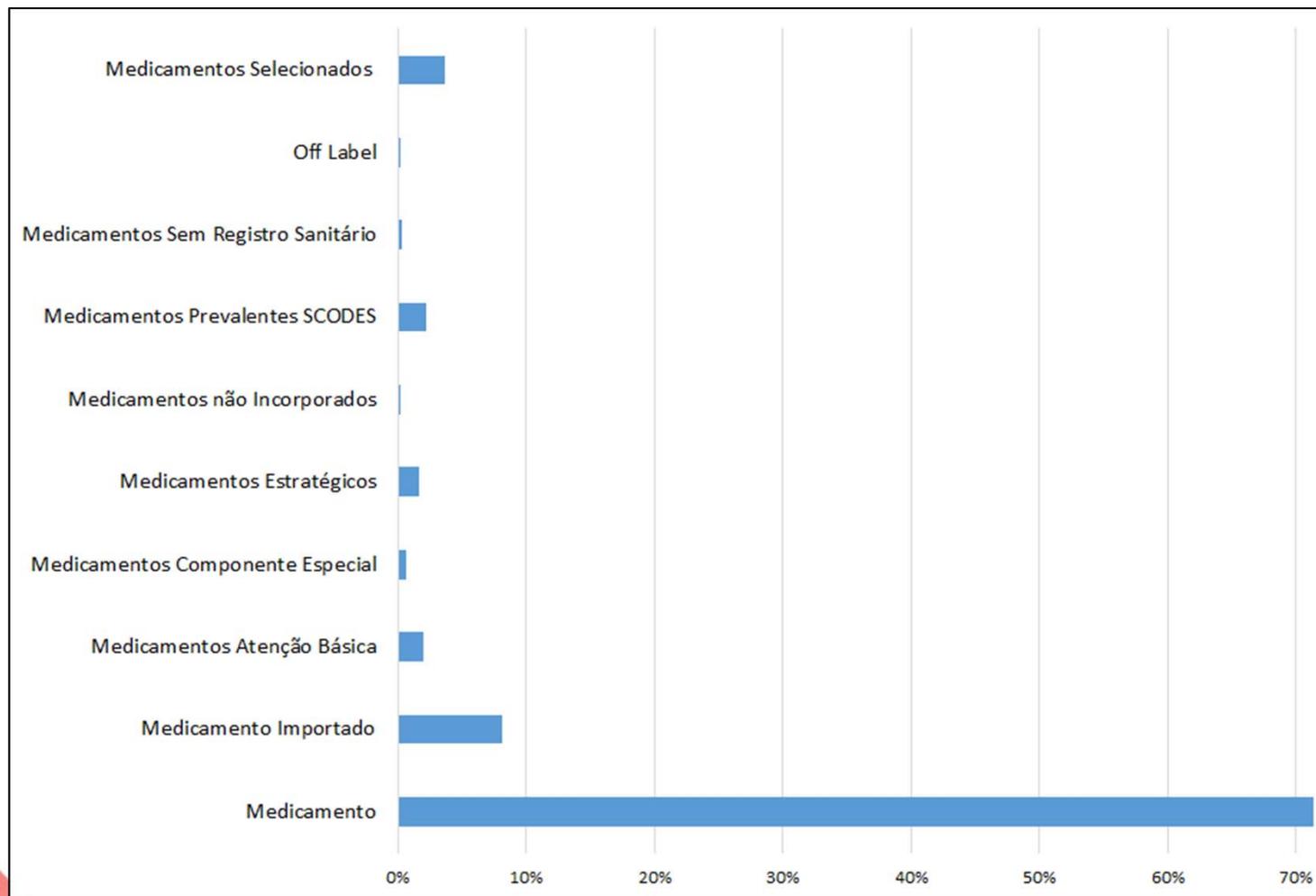
# Resultados: texto das decisões

- Dados de repositórios de jurisprudência e diários oficiais
  - 164.587 acórdãos de 21 tribunais estaduais e 3 federais
  - 107.497 sentenças de 1ª instância (TJSP)
  - 188.146 ações de tutela antecipada
- Identificação e análise por *machine learning*
  - *Classificação a partir de ≈ 20 milhões de decisões (acórdãos)*
  - *Diário oficial: identificação de tutelas antecipadas*
  - *Análise por expressões regulares e modelos de tópicos*

## Distribuição dos acórdãos por assunto: diferenças regionais

Objeto	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Total
Consultas	5,2%	0,8%	1,9%	1,7%	2,4%	1,8%
Erro Médico	6,3%	2,3%	2,2%	4,5%	2,1%	2,9%
Exames	67,9%	40,7%	56,6%	59,9%	33,5%	55,6%
Imunização	0,4%	1,7%	1,2%	1,6%	0,6%	1,3%
Insumo ou Materiais	31,0%	23,4%	42,0%	20,6%	14,9%	33,1%
Insumos	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%
Internação	28,3%	12,2%	19,0%	19,8%	21,8%	19,2%
Leitos	75,2%	69,5%	36,7%	60,3%	52,2%	46,7%
Medicamento	79,2%	56,3%	68,9%	74,6%	52,5%	69,1%
Procedimentos	65,0%	42,5%	49,4%	44,4%	36,9%	47,1%
Órteses Próteses e Meios Auxiliares	69,6%	45,1%	66,5%	63,4%	38,3%	63,0%
Transplante	2,4%	1,5%	1,5%	0,8%	1,1%	1,3%
Vagas	6,5%	2,4%	6,0%	3,5%	12,1%	5,4%

## Demandas por medicamento no setor público em 2ª instância



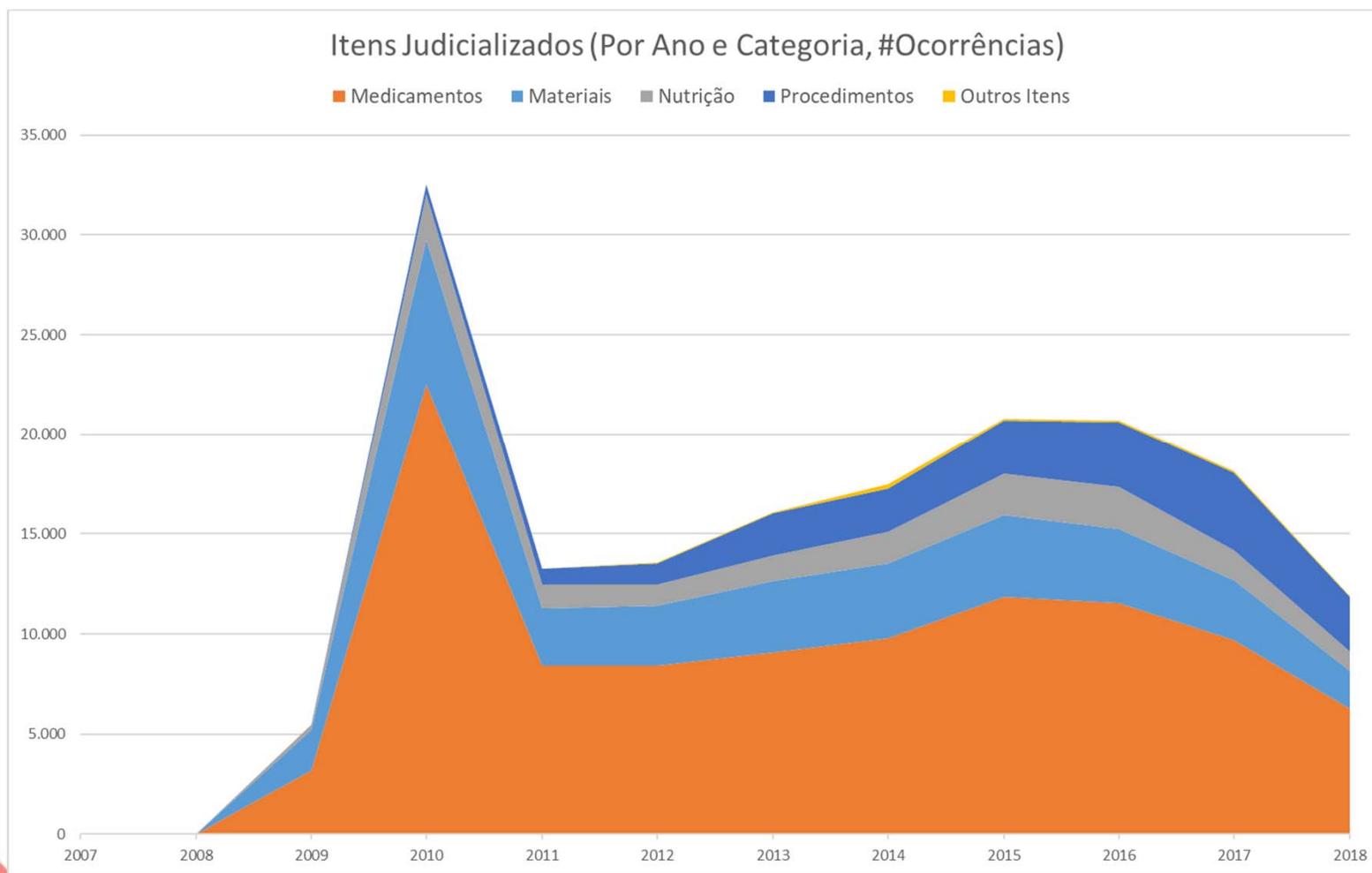


## Resultado Ações 1ª Instância – TJSP

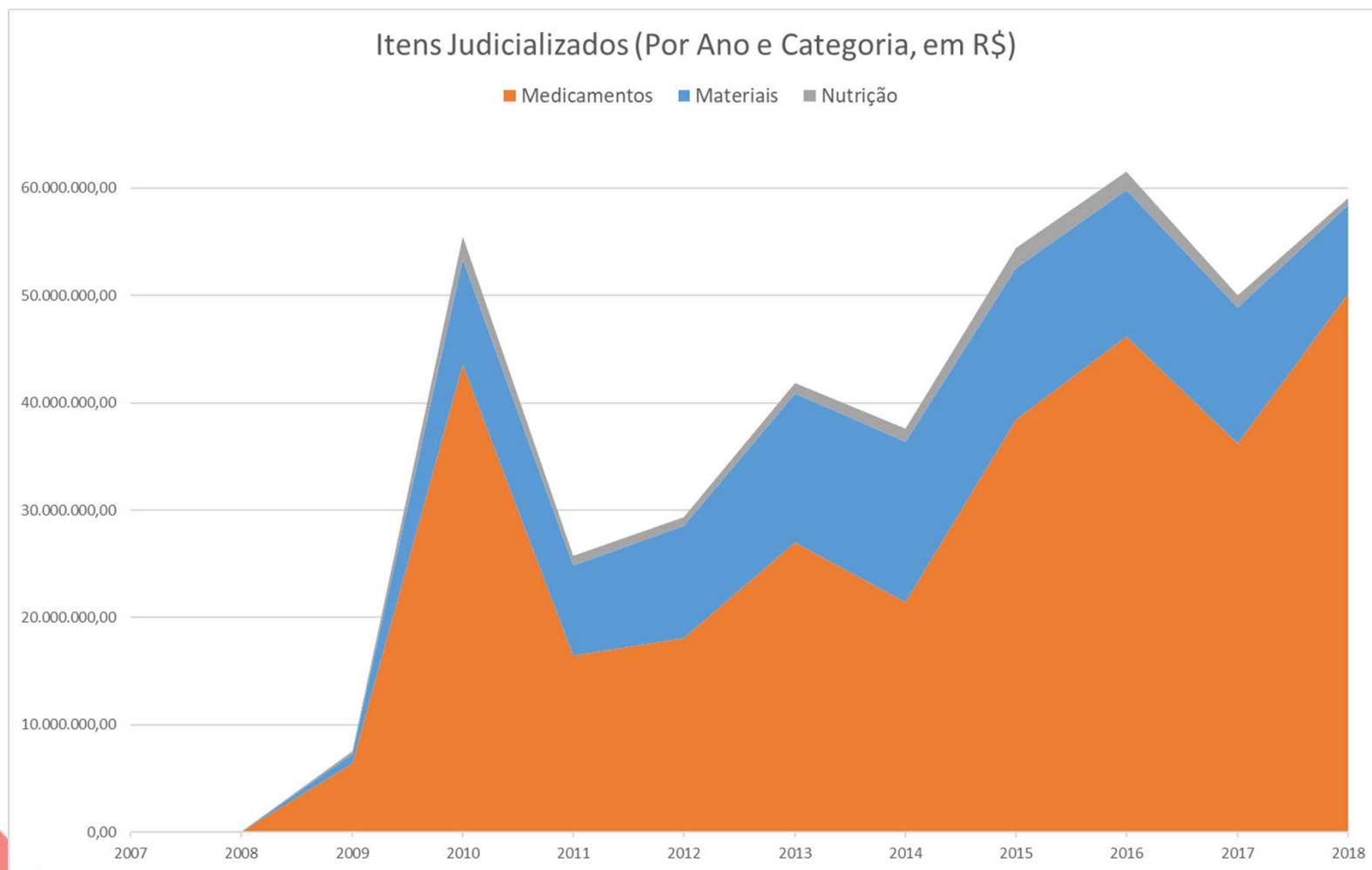
IMPROCEDENTE	4,48%
PARCIALMENTE_PROCEDENTE	10,39%
PROCEDENTE	74,68%
EXTINTO	3,04%

- Maior probabilidade de sucesso da demanda
  - representação pela defensoria pública
  - parte enquadrada como hipossuficiente
  - tema de saúde pública
  - Menor citação de órgãos técnicos
- Probabilidade de sucesso vem caindo em SP
  - Possivelmente resultado de esforços de conscientização de magistrados e ações da Secretaria da Saúde.

## Judicialização da Saúde ESP



## Judicialização da Saúde ESP



## Tutelas antecipadas: temas predominantes

Tema	Classificado como Sistema Público?		Total	
	Não	Sim	%	n
Dietas	23,194	15,101	39,43%	38,295
Insumo ou materiais	23.298	15.772	40,37%	39.070
Medicamento	14.885	42.479	74,05%	57.364
Procedimentos	37.179	32.159	46,38%	69.338
Exames	37.166	45.948	55,28%	83.114
Leitos	51.740	35.234	40,51%	86.974
Órteses e próteses	49.704	58.785	54,19%	108.489

# Estudos de caso

Região Norte	Pará
Região Nordeste	Bahia
Região Centro-Oeste	Distrito Federal
Região Sudeste	São Paulo
Região Sul	Rio Grande do Sul

# Estudos de caso

	BA	PA	DF	SP	RS
Tem setor específico de judicialização na SES?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Tem sistema informatizado de acompanhamento das decisões na SES (S-Codes ou similar)?	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Tem atendimento administrativo na SES?	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Tem vara especial de saúde no TJ?	-	Sim	Não	Não	Sim
Tem Núcleo especializado em saúde no MP?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Tem Núcleo especializado em saúde na DP?	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Tem Câmara de Conciliação em Saúde instituída e atuante?	Sim	Não	Não	Sim	Não
Tem NAT-Jus instituído e em operação?	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Tem Comitê Estadual de Saúde instituído e atuante?	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Grau de institucionalização da gestão da judicialização	7/9	7/9	5/9	5/9	8/9

## Hipóteses investigadas

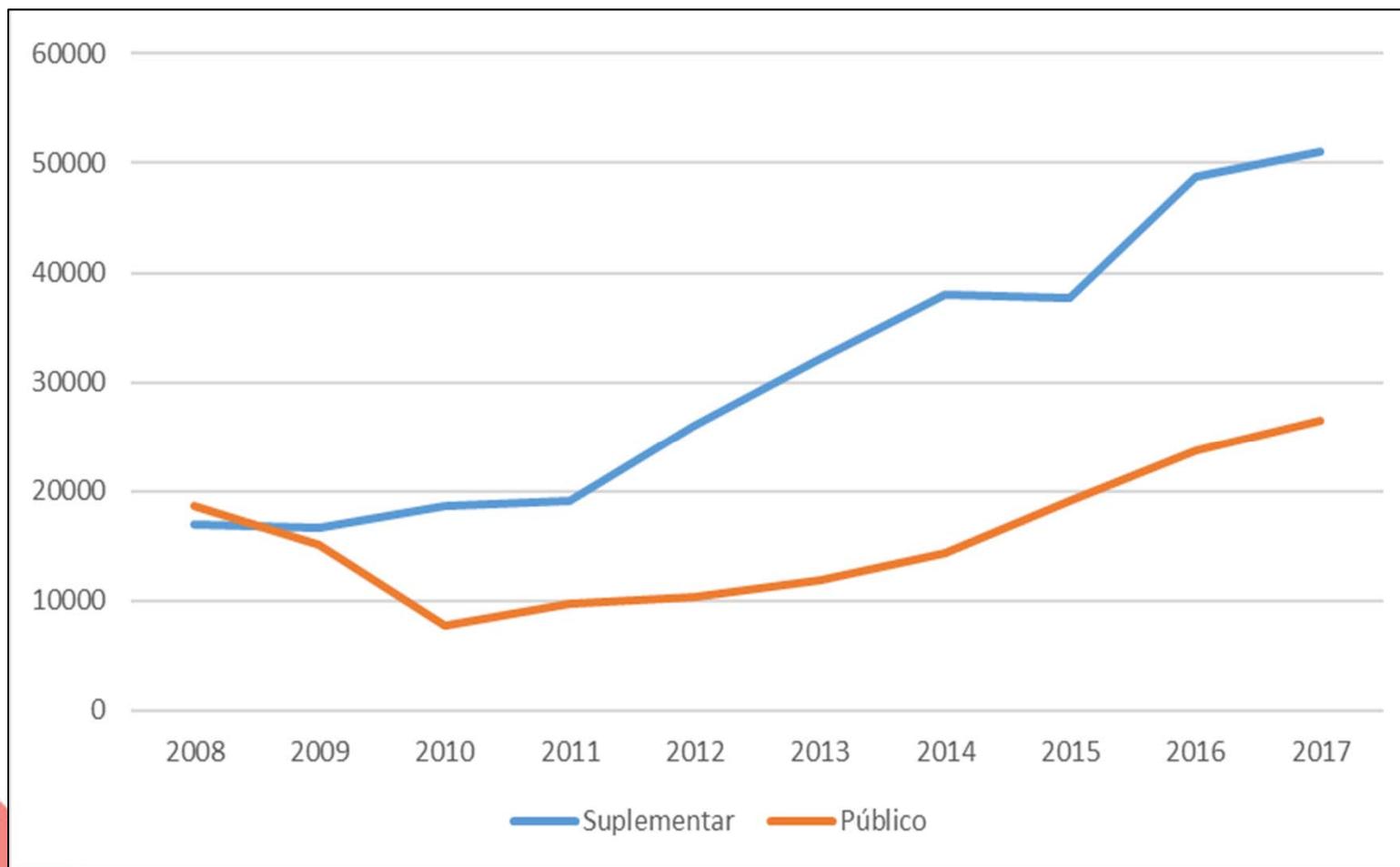
- A judicialização da saúde apresenta diferenças regionais relevantes que refletem as diferenças regionais nos sistemas de assistência à saúde e no sistema de justiça.
- Os mecanismos voltados à ampliação do acesso à justiça refletem-se no perfil das demandas judiciais em casos de saúde
- A probabilidade de sucesso das demandas judiciais em saúde é maior para demandas individuais que para demandas coletivas
- Mecanismos de qualificação de decisões administrativa e judiciais (NATs e Conitec) tendem a ser pouco utilizados (citados) em decisões judiciais.

# Hipótese 1: Diferenças regionais

- Além de diferenças regionais já apontadas, há variação de intensidade (casos por 100 mil habitantes)

TJ	Região	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média
TJMS	Centro-Oeste	2,16	28,62	47,95	79,28	112,40	154,45	148,61	211,90	214,70	111,12
TJCE	Nordeste	11,29	10,72	15,86	28,00	46,55	52,63	165,75	65,19	310,68	78,52
TJRN	Nordeste	44,38	66,47	78,75	76,95	74,51	82,47	72,13	77,64	116,68	76,67
TJPE	Nordeste	25,48	28,13	36,61	92,13	132,55	59,62	53,94	63,88	66,09	62,05
TJMT	Centro-Oeste	66,12	77,85	64,86	72,61	67,60	83,02	46,18	45,23	33,58	61,89
TJSC	Sul	3,76	6,21	7,68	14,08	29,69	67,80	102,80	121,37	175,73	58,79
TJAL	Nordeste	14,13	38,35	35,09	60,94	35,41	19,27	48,58	87,38	85,05	47,13
TJMA	Nordeste	34,16	62,50	62,51	51,20	34,66	37,79	31,66	32,18	34,44	42,34
TJSP	Sudeste	9,08	18,74	22,55	33,46	37,86	44,57	48,47	47,72	52,03	34,94
TJRO	Norte	0,00	11,53	14,34	36,41	71,23	17,61	25,73	0,17	0,00	19,67
TJTO	Norte	0,07	0,29	3,00	7,27	12,18	16,97	31,09	38,10	38,70	16,41
TJRJ	Sudeste	114,98	24,72	0,14	0,09	0,25	0,70	1,10	0,73	1,03	15,97
TJAC	Norte	0,00	0,41	1,21	5,80	14,94	27,46	21,78	31,47	32,06	15,01
TJDF	Centro-Oeste	0,00	0,04	0,11	0,38	0,93	1,54	4,67	19,65	87,61	12,77
TJMG	Sudeste	1,92	3,20	3,86	5,84	8,92	9,64	10,87	17,26	26,26	9,75
TJPI	Nordeste	0,22	0,22	0,22	0,38	0,72	1,25	2,09	1,28	1,89	0,92
TJES	Sudeste	0,09	0,23	0,25	0,28	0,81	0,62	0,79	1,16	1,67	0,65
<b>Total</b>		<b>24,40</b>	<b>20,34</b>	<b>19,97</b>	<b>29,59</b>	<b>35,71</b>	<b>35,95</b>	<b>45,41</b>	<b>43,68</b>	<b>67,04</b>	<b>35,79</b>

## Hipótese 2: Acesso à justiça



## Hipótese 2: Acesso à justiça

Indicadores de hipossuficiência econômica do autor da ação em acórdãos por região

	Representação pela Defensoria Pública ou Advogado Dativo	Justiça Gratuita	Hipossuficiência	Insuficiência de Renda
<b>Norte</b>	13,1%	0,6%	27,7%	11,4%
<b>Nordeste</b>	7,9%	0,7%	18,8%	9,0%
<b>Sudeste</b>	7,7%	0,3%	23,7%	2,8%
<b>Sul</b>	31,7%	0,1%	18,9%	8,8%
<b>Centro Oeste</b>	11,4%	0,3%	15,9%	4,4%
<b>Total</b>	15,0%	0,3%	21,7%	5,1%

## Hipótese 3: Demandas individuais ou coletivas?

- Demandantes privilegiam ações individuais por conta de sua maior probabilidade de sucesso?
- Ações coletivas = 2,33% do total
- Ações com conteúdo compatível com ação coletiva = 13%
- **Modelo estatístico, contudo, mostra que ações coletivas têm maior chance de sucesso (+ 7 pontos percentuais na chance de sucesso)**
- Explicação pode estar na qualidade da representação (MP); ou em ações “coletivas” que promovam interesses individuais (CNJ, 2017)

## Hipótese 4: Mecanismos de qualificação de decisões: NATs, CONITEC e Enunciados

- NATs e a CONITEC são relativamente pouco citados nas decisões judiciais
  - menor conhecimento de magistrados sobre a própria política de incorporação de tecnologias
  - Não há, ao menos explicitamente, reconhecimento da importância dos mecanismos de qualificação das decisões judiciais
- Há variabilidade entre tribunais. Em SP, pouco citado.
- Enunciados são pouco citados, mas conteúdo de alguns enunciados estão mais presentes nas decisões judiciais (e.g. “prescrição médica”)

## Subsídios a propostas de políticas

- Formação de magistrados
- Acesso à Legislação Sanitária e às informações essenciais sobre as Políticas Públicas de Saúde
- Articulação entre os diversos atores que movimentam a judicialização da saúde
- Incorporação de Novas Tecnologias de Saúde no Sistema Público de Saúde

## Subsídios a propostas de políticas

- Incentivo às Soluções Extrajudiciais de Conflitos sobre Saúde
- O papel dos enunciados do CNJ na formação dos magistrados
- Varas especializadas
- Organização e acesso de dados judiciais nos tribunais