

# A atuação extrajudicial da Defensoria Pública na efetivação do direito à saúde no plano individual: a troca de ofícios como solução autocompositiva entre o assistido e a Fazenda Pública

Angelita da Costa Aguiar<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo geral do presente artigo é investigar a atuação extrajudicial da Defensoria Pública nas demandas relacionadas à efetivação do direito à saúde pública, expondo a metodologia utilizada na Defensoria Pública Estadual na cidade de Teixeira de Freitas-BA, para demonstrar que existe na ciência jurídica, a previsão e apoio à difusão de soluções extraprocessuais que se revelem adequadas à particularidade de cada conflito. Por fim propõe-se um convênio formal entre as instituições envolvidas na pesquisa para a institucionalização de tais práticas.

**Palavras-chave:** Defensoria Pública; Direito à Saúde; Soluções adequadas de conflitos; Autocomposição; Solução extrajudicial.

## Introdução

O presente artigo tem como objetivo a utilização de soluções extrajudiciais e autocompositivas para a efetivação do direito à saúde pública, nas demandas patrocinadas pela Defensoria Pública da cidade de Teixeira de Freitas.

A relevância do tema escolhido dá-se em razão da importância social da efetivação do direito à saúde pelo poder público, considerando que tal efetivação, que em tese, deveria ocorrer de maneira imediata, muitas vezes é negado a população. No momento em que ocorre a negação, os indivíduos socorrem-se através da assistência jurídica oferecida pela Defensoria Pública.

A situação fática que será analisada é esta: as soluções extrajudiciais utilizadas pela Defensoria Pública quando a instituição é procurada pelos os assistidos para solucionar conflito relativo à negação do direito à saúde pública.

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Civil e Processual Civil, Fundação Getúlio Vargas (FGV Management).

## **Descrição das formas de atuação da Defensoria Pública na defesa da efetivação do direito à saúde pública com ênfase no método extrajudicial**

A Defensoria Pública Estadual pode atuar de várias formas para obter o direito dos assistidos por ela patrocinados, não só judicialmente.

O Defensor Público pode atuar de forma judicial (pleiteando os direitos através de algum tipo de ação judicial) e pode atuar também de forma extrajudicial, resolvendo as demandas dos assistidos através de conciliações, mediações e demais formas alternativas de solução de conflitos.

A lei (BRASIL, 1994) que regula a carreira de Defensor(a), já explana tais possibilidades, conforme interpretação do artigo 4, inciso II, que diz:

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:  
II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e *demais técnicas de composição* e administração de conflitos (grifo do autor).

Existem também por parte do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que é uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, resoluções que encorajam e incentivam o uso de soluções extrajudiciais para a resolução de conflitos, tem-se como exemplo a Resolução 125 (BRASIL, 2010) do ano de 2010.

Estas soluções extrajudiciais não são padronizadas e podem ser adaptadas pelo operador do direito à depender das partes envolvidas, da demanda ali que se faz presente e dos aspectos socioculturais do local em que ocorre a problemática, entre outros fatores.

A resolução 125 do CNJ (Conselho Nacional de Justiça) (BRASIL, 2010), expõe o seguinte texto, já sem seu artigo 1º: “Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.”

Portanto, nota-se que, em cada litígio existem determinadas peculiaridades que devem ser levadas em consideração no momento em que se opta por uma ou outra opção de solução extrajudicial.

Nos conflitos relacionados especificamente com o tema saúde, tem-se as seguintes resoluções: Resolução 107/2010 e Resolução 238/2016.

### **A metodologia de trabalho utilizada pelo Defensor**

Existem diversas formas de solução de conflitos, uma destas formas ou maneiras de solucionar conflitos sem o uso do poder judiciário, é justamente o envio de ofícios extrajudiciais, relatando o problema apresentado pelo assistido para a autoridade competente e assim, em cooperação com esta autoridade, solucionar a demanda apresentada.

Após o envio do ofício para a autoridade competente, podem ocorrer inúmeras situações, entretanto as mais comuns são as seguintes: a resposta do ofício ser positiva e a resolução da demanda envolvida já ser solucionada; a resposta do ofício ter conteúdo negativo com relação ao pedido apresentado pelo assistido; nenhuma resposta da autoridade que recebeu o ofício extrajudicial enviado pelo Defensor Público.

Quando a resposta é positiva e o pedido é efetivado, não há judicialização do pleito. Já nas outras hipóteses mencionadas, a atitude do defensor, na grande maioria das vezes, é entrar com a ação judicial cabível no caso concreto para que seja efetivado o pedido do assistido.

### **Soluções extrajudiciais para obter a efetivação do direito à saúde**

As soluções extrajudiciais ou soluções adequadas de resolução de conflitos são soluções que visam modelar a postura das partes para que tenham como objetivo final a elucidação do problema apresentado, sem que haja a intervenção do Estado-juiz.

As soluções alternativas de conflitos mais comumente utilizadas são a mediação e a conciliação, são inclusive as soluções citadas no corpo de um dos artigos do Código de Processo Civil que disciplina a matéria. Na verdade, o uso de soluções alternativas de conflitos é incentivado pelo Código de Processo Civil, (BRASIL, 2015) em seu artigo 3º, parágrafo 3º:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.  
§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.  
§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.  
§ 3º *A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial* (grifo nosso).

Contudo, estas soluções de conflitos não são as únicas existentes. Pode-se usar e até criar outras ferramentas úteis para chegar à este objetivo – o de resolução de conflitos sem o uso do Poder Judiciário.

Uma ferramenta utilizada com bastante frequência pelo Defensor responsável pela 2ª Defensoria Pública Estadual de Teixeira de Freitas, é o envio de ofícios extrajudiciais, solicitando cooperação para a resolução do problema.

Nos ofícios extrajudiciais enviados (aqui convém mencionar que estou relatando sobre os ofícios relacionados à presente pesquisa), o defensor expõe a problemática do assistido (como por exemplo a falta de determinado remédio, a negativação de realização de consulta médica) no corpo do ofício e envia à autoridade competente requisitando informações sobre a problemática apresentada e solicitando a elucidação do problema exposto.

Em algumas situações, essa atitude do Defensor Público é eficaz e o problema/lide do assistido resolve-se assim, sem necessidade alguma de propor ação judicial para efetivar o seu direito à saúde.

O Conselho de Justiça Federal (CJF), órgão que faz parte da sistemática judicial brasileira, que segundo seu próprio sítio na internet é : “o órgão central das atividades sistêmicas da Justiça Federal, cabendo-lhe a supervisão administrativa e orçamentária, com poderes correccionais, cujas decisões possuem caráter vinculante” , aprovou oitenta e sete enunciados na 1ª Jornada “Prevenção e solução extrajudicial de litígios”, ocorrida em 2016.

Dentre eles está o s enunciado de número 48, que tem a seguinte redação: “É recomendável que, na judicialização da saúde, previamente à propositura de ação versando sobre a concretização do direito à saúde - fornecimento de medicamentos e/ou internações hospitalares -, promova-se uma etapa de composição extrajudicial mediante interlocução com os órgãos estatais de saúde.”

De acordo com Alexandre Freitas Câmara (2016, p. 7), estes também podem ser chamados de métodos consensuais de solução de conflitos:

Os métodos consensuais, de que são exemplos a conciliação e a mediação, deverão ser estimulados por todos os profissionais do Direito que atuam no processo, inclusive durante seu curso (art. 3º, § 3º). É que as soluções consensuais são, muitas vezes, mais adequadas do que a imposição jurisdicional de uma decisão, ainda que esta seja construída democraticamente através de um procedimento em contraditório, com efetiva participação dos interessados. E é fundamental que se busquem soluções adequadas, constitucionalmente legítimas, para os conflitos, soluções estas que muitas vezes deverão ser consensuais.

Entretanto, existe uma porcentagem dos casos patrocinados pela Defensoria Pública onde há negativa ou omissão da autoridade à qual foi remetido o ofício e, então diante desta postura, para conseguir a efetividade do direito pleiteada pelo assistido, é necessária a utilização de instrumentos processuais existentes, postulando judicialmente estes direitos.

### **A demonstração da necessidade de procurar soluções não-judiciais, através da exposição de pesquisadores da ciência jurídica no plano nacional e internacional**

A ciência jurídica assim como as demais ciências busca soluções para os problemas à ela apresentados. Um dos principais problemas da atualidade na ciência jurídica é a demora do processo judicial. Uma demora que afeta diretamente o direito constitucional de acesso à justiça. Diante desta situação, a busca por soluções não judiciais é um dos caminhos sugeridos pelos processualistas nacionais.

Esta percepção é confirmada na fala dos juristas e autores Fredie Didie Jr. e Hermes Zanetti Jr. (2016, p. 36), que sustentam o seguinte pensamento:

O processo civil está passando por uma radical transformação. A justiça estatal clássica, adjudicada pelo juiz, não é mais o único meio adequado para a solução de conflitos. [...] Nesta nova justiça, a solução judicial deixa de ter a primazia nos litígios que permitem a autocomposição e passa a ser a *ultima ratio*,

*extrema ratio*. Assim, do acesso à justiça dos tribunais passamos ao acesso aos direitos pela via adequada de composição.

Existe de fato uma exaustão deste modelo. Convém mencionar ainda o pensamento da professora Ada Pellegrini Grinover (2018, p. 61/62), uma das processualistas mais tradicionais do país já, que expõe na obra “Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo”, o seguinte pensamento:

Mesmo com essa moderna vocação a oferecer tutela jurisdicionais diferenciadas, a Justiça Estatal não é o único caminho pelo qual se procura oferecer solução aos conflitos. Avança no mundo todo, inclusive no Brasil, a ideia de que outros métodos adequados de solução de conflitos, não estatais, podem ser utilizados para pacificar com justiça e com maior eficiência. Tais são os chamados meios alternativos de solução de conflitos (*alternative dispute resolution* ou, em outra denominação, *meios alternativos de solução de conflitos*), nos quais se busca uma *autocomposição*, isto é, uma solução do conflito por ato das próprias partes (conciliação ou mediação).

A proposta de buscar mais de um caminho para solucionar os conflitos sociais que desembocavam no Poder Judiciário, teve origem nos Estados Unidos, é oriunda de um pensador chamado Frank Sander, professor da Faculdade de Harvard, conforme cita o ilustre professor Claudio Madureira (2017, p. 86), quando expõe sobre o nascimento desta ideia e da possibilidade da diversidade do acesso à justiça, através de soluções judiciais e não judiciais:

O código concebeu, então, diversas alternativas (ou múltiplas portas) para o acesso à justiça, ou, mais especificamente, para que os contendores obtenham, mediante procedimento institucionalizado, a realização dos direitos e da justiça, instituindo assim, o que em doutrina de convenção chamar *Tribunal Multiportas*. Ao ensejo, Vinícius José Corrêa Gonçalves leciona que “a ideia dos *Multi-door Courthouses* surgiu no ano de 1976 em Washington, numa conferência denominada *Pound Conference*, que foi patrocinada pela *American Bar Association (ABA)* [...] um modelo de organização judiciária multifacetária, que privilegia a adequação do conflito ao melhor método para sua resolução.

A citação acima mencionada é a demonstração concreta de que existe no plano nacional e no plano internacional a possibilidade de solução não judicial de um conflito e que deve-se incentivar a difusão da utilização destes meios adequados de solução de conflitos.

Nos Estados Unidos da América, quando utiliza-se os meios adequados de solução de conflitos, o termo genérico utilizado é ADR, que significa, como já mencionado, *Alternative Dispute Resolution*, e é amplamente utilizado naquele país conforme menciona o artigo do autor Wesley Carlos Ribeiro (2017, p. 66/67), no texto denominado “A Mediação como meio de resolução de conflitos na área de saúde” :

O termo ADR, de *Alternative Dispute Resolution*, é normalmente usado em alguns países como os Estados Unidos da América (EUA) para designar uma variedade de mecanismos de resolução de conflitos. Naquele país, a utilização de métodos de resolução de conflitos fora dos tribunais não é novidade. [...] A ADR ingressou como um movimento nos EUA na década de 1970 como forma de

resolver as disputas sociais envolvendo direito civis e uma alternativa ao sistema legal superlotado.

O uso de soluções não judiciais aparentemente não é algo raro na comunidade internacional, pois de acordo com o Livro Verde (2009), elaborado pela Comissão das Comunidades Europeias, esta é uma das opções para um melhor acesso à justiça, contudo, deve-se deixar claro que o presente texto é sobre a utilização de soluções adequadas às matérias de ordem civil e comercial, não é exatamente sobre conflitos relacionados à saúde, todavia reforça o pensamento de que o uso de soluções adequadas e autocompositivas de conflitos está ganhando amplitude em diversos países.

O livro verde, encontrada virtualmente, expõe o seguinte texto na página 7, no item 5, inserido no item 1.2 Para um melhor acesso à justiça:

Uma das razões do desenvolvimento dos ADR é de ordem prática e conjuntural: os ADR dão uma resposta às dificuldades de acesso à justiça com quem se depara um número elevado de países. Estas dificuldades explicam-se pelo aumento dos litígios apresentados aos tribunais, pela crescente morosidade dos processos e pelo aumento dos custos desses processos. A quantidade, a complexidade e a tecnicidade dos textos legislativos contribuem além disso para tornar mais difícil o acesso à justiça.

Uma das formas de incentivar o uso de soluções adequadas de conflitos, preferencialmente de soluções autocompositivas e não judiciais, é expondo os resultados positivos de instituições que utilizaram esta ferramenta.

### **Exposição dos dados obtidos pela pesquisa realizada e a proposta de convênio interinstitucional baseado em uma experiência da Defensoria Pública do Rio Grande do Norte**

O mecanismo de trabalho utilizado pelo Defensor Público nas demandas relacionadas à saúde, usando como ferramenta inicial a troca de ofícios administrativos, resultou no seguintes números: no ano de 2016, obteve-se a solução administrativa e extrajudicial para um percentual de 30,35 % dos pedidos relativos à não efetivação do direito à saúde.

No ano de 2017, este número aumentou para 35,81 % dos casos verificados. A pesquisa foi de cunho científico e desenvolvida para a obtenção do título de especialista pela autora, portanto obedeceu a todos os requisitos pré estabelecidos para uma pesquisa de campo.

A proposta para que esta solução extrajudicial, administrativa e autocompositiva, seja formalizada e até ampliada é através da assinatura de um convênio interinstitucional entre órgãos públicos envolvidos.

Ou seja, criar um convênio entre a Defensoria Pública Estadual da Bahia, inicialmente como uma experiência, na comarca de Teixeira de Freitas e a Secretaria Municipal de Saúde, procurando estabelecer a obrigatoriedade do uso de ofícios administrativos de forma prévia

a qualquer tipo de ação judicial, colaborando para que o litígio seja resolvido através desta troca de ofício, aumentando ainda mais o uso da presente solução adequada de conflito.

O exemplo que foi utilizado para essa sugestão está explanado no Manual de Mediação para a Defensoria Pública, (ROSENBLATT e OLIVEIRA, 2014, p. 56) quando relata a experiência positiva da Defensoria Pública no Rio Grande do Norte, que segundo o Manual:

No Rio Grande do Norte , foi realizado uma parceria da Defensoria Pública, inicialmente apenas a da União e depois com a participação da Defensoria Estadual, com outros órgãos públicos, visando à resolução extrajudicial de conflitos na área de saúde por meio do Comitê Interinstitucional de Resolução Administrativas da Saúde – CIRADS.

Ainda no mesmo Manual, frisa-se que as soluções administrativas acaba por trazer resultados significativos na diminuição das demandas judiciais relacionadas ao tema, concluindo que: “[...] a partir do momento em que os órgãos públicos se unem para discutir o caso concreto, as burocracias necessárias para efetivar o direito à saúde são diminuídas” (ROSENBLATT; OLIVEIRA, 2014, p. 57).

## **Conclusão**

A exposição do crescente incentivo de utilização de soluções extrajudiciais, seja no plano nacional, seja no plano internacional, é um fato perceptível, em decorrência das dificuldades encontradas para o efetivo acesso à justiça. Utilizar este mecanismo para poder efetivar o direito à saúde dos assistidos que procuraram a Defensoria Pública de Teixeira de Freitas para efetivar seus direitos, mostrou-se uma experiência útil e proveitosa e para dar continuidade a utilização desta ferramenta e por consequência exportar essa ideia para outras Defensorias Públicas, foi sugerida a proposta de convênio entre os órgãos públicos, tendo como base o convênio já estabelecido pela Defensoria Pública do Rio Grande do Norte, citada no corpo do artigo.

A conclusão é de que o uso de soluções extrajudiciais e autocompositivas pela Defensoria Pública na defesa dos direitos relacionados à saúde é uma solução de conflitos que deve ser considerada eficaz e portanto deveria ser utilizada com maior frequência no âmbito das Defensorias Públicas, para promover ainda mais o efetivo acesso à justiça para quem procura a instituição.

## **Referências**

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Decreto n. 125, de 29 de nov. de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, Brasília, DF, nov 2010.

- BRASIL. Lei Complementar n. 80, de 12 de jan. de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, Brasília, DF, jan 1994.
- BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de mar. De 2015. Código de Processo Civil, Brasília, DF, mar 2015.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. O Novo Processo Civil Brasileiro. ed. 2. São Paulo: Editora Atlas, 2016.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Livro Verde. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2009\)0163\\_/com\\_com\(2009\)0163\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0163_/com_com(2009)0163_pt.pdf)>. 2009. Acesso em: 07 de nov. de 2018.
- DIDIE JR, Fredie ; NAVARO, Tricia; ZANETI JR, Hermes. Coleção Grandes Temas do Novo CPC: Justiça Multiportas. v. 9. Salvador: Editora Juspodvim, 2016.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Ensaio Sobre a Processualidade: Fundamentos para uma Nova Teoria Geral do Processo. ed. 1. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018.
- MADUREIRA, Cláudio. Fundamentos do Novo Processo Civil Brasileiro: O Processo Civil do Formalismo Valorativo. ed. 1. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.
- RIBEIRO, W. C. A mediação como meio de resolução de conflitos na área de saúde. R. Dir. sanit., São Paulo v. 18 n. 3, p. 62-76, nov. 2017.-fev. 2018.
- ROSENBLATT, Ana; OLIVEIRA, Igor Lima de. Manual de Mediação da Defensoria Pública. ed. 1. Brasília: Fundação Universidade de Brasília (FUB), 2014.