

**AUTOR(ES):** LÍVIA SANTOS E AMORIM e JOELHA LUIZA BARROS BRANT.  
**ORIENTADOR(A):** HERBERT ALCÂNTARA FERREIRA

## A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL E O IMPACTO NO ORÇAMENTO PÚBLICO

### Introdução

A judicialização da saúde é um fenômeno que se refere ao acionamento do Judiciário como alternativa para obtenção de alguma ação ou serviço de saúde, ora negado pelo SUS, seja por questões orçamentárias ou por falta de previsão legal que determine o fornecimento daquela ação ou serviço. O estudo possui relevância diante do aumento significativo nas demandas judiciais, fato que comprova que a judicialização tem se apresentado como ferramenta eficaz de efetivação do direito à saúde.

### Material e Métodos

A presente pesquisa será abordada através do método dedutivo e, para tanto, parte-se da análise geral do tema sob a ótica da situação jurídica-legislativa, a fim de realizar uma análise das problemáticas e implicações que dele decorrem. A técnica de pesquisa é bibliográfica, logo, busca-se explicar e analisar a temática com a utilização de referências teóricas publicadas em documentos, tais quais livros, artigos, leis publicadas, doutrina jurídica entre outras.

### Resultados e Discussão

Em sentido amplo e contemporâneo, saúde é, sobretudo, uma questão de cidadania e de justiça social, e não um simples estado biológico independente do *status* social e individual. No âmbito dessas considerações, o direito à saúde é reconhecido, em leis nacionais e internacionais, como um direito fundamental que deve ser garantido pelos Estados aos seus cidadãos, por meio de políticas e ações públicas que permitam o acesso de todos aos meios adequados para o seu bem-estar (SCLAR, 2007). Ademais, o direito à saúde implica, também, prestações positivas, o que inclui a disponibilização de serviços e insumos de assistência à saúde. Nesse sentido, tem, portanto, a natureza de um direito social, que comporta uma dimensão individual e outra coletiva em sua realização.

Isto posto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), entre suas inúmeras inovações, trouxe em seu bojo a consagração do direito fundamental à saúde, o que culminou na quebra da antiga tradição das constituições do País em tratar o tema ora em debate apenas de maneira esparsa. Assim, o acesso universal e igualitário à saúde é uma garantia da Constituição Federal brasileira.

Do ponto de vista crítico, no Brasil, os imbrólios relacionados à saúde não abarcam prioritariamente a falta de legislação específica, mas, sobretudo, as problemáticas atinentes à implementação e manutenção das políticas públicas existentes. Na prática, falta execução das presentes previsões legais. Assim, tornou-se comum no cotidiano da saúde pública do Brasil situações e problemas que representam, por sua vez, um grave acinte a legislação nacional, tais quais: falta de médicos, remédios e leitos, longas filas de espera, demora em atendimentos emergenciais e atendimento pouco humanizado. Isso, somado a outros fatores, converge para a ocorrência do fenômeno da judicialização da saúde.

Destarte, a judicialização da saúde refere-se à procura do Poder Judiciário para solicitar tratamentos que não são disponibilizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) ou que possuem um custo muito alto na rede privada. Também é possível pedir o acesso aos medicamentos, bem como de consultas e procedimentos. Insta esclarecer que a judicialização da saúde se apresenta sobre duas modalidades: pública e privada. Nesse passo, as ações públicas compreendem processos contra o Estado e, diante disso, estão intrinsecamente relacionadas aos serviços fornecidos pelo SUS. Por sua vez, as ações privadas pleiteiam serviços de saúde e medicamentos frente aos planos de saúde. Esses dois tipos de ações existem em razão da adoção pelo Brasil de um sistema híbrido de saúde. Com efeito, ambas as ações se fundamentam no art. 196 da Constituição Federal de 1988, de modo que, na pública, esse argumento tem sucesso na grande maioria dos casos, haja vista ser pacífico o entendimento de que o Estado deve prover saúde. Já no âmbito privado, existem também questões contratuais que deverão ser analisadas.

À vista disso, é oportuno notabilizar que não cabe a formulação de políticas sociais e econômicas na esfera da saúde ao Poder Judiciário. De outro modo, é função desse Poder verificar a constitucionalidade das políticas elaboradas pelos

órgãos competentes nesta matéria, sobretudo no plano do acesso universal e igualitário a saúde (MENDES; BRANCO, 2019).

Consoante dados do relatório “Aspectos Fiscais da Saúde no Brasil”, que foi publicado pelo Banco Mundial em 2018, o gasto total em saúde no País atinge 8% do Produto Interno Bruto (PIB), dos quais 4,4% é destinado ao setor privado (55% do total) e 3,8% é designado ao setor público (45% do total) (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2018). Atualmente, consoante dados do Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER, 2019), a judicialização privada e pública são enormes, de modo que entre 2009 e 2017 praticamente triplicou o número de processos referentes a temática em primeira instância, o que torna válido mencionar que, no mesmo período, foi registrado um ligeiro declínio de outros processos judiciais.

No que concerne as considerações feitas, é impreterível a análise da interface entre as finanças públicas do Estado e a judicialização da saúde. Desse modo, o orçamento público, atualmente, espelha a vida econômica da Nação, isto é, trata-se de uma lei que programa a vida financeira do Estado, em outras palavras, constitui um instrumento utilizado pelo Governo Federal com o fito de planejar a utilização do dinheiro arrecadado com tributos.

Dessa maneira, o autor Kiyoshi Harada (2017) assevera que, no Estado moderno, o orçamento, enquanto plano de ação governamental, não pode deixar de atender aos interesses da sociedade, de modo que constitui um instrumento representativo da vontade popular. Esse entendimento está ligado ao Estado de bem-estar social que acarretou o abandono da neutralidade do orçamento público que passa, então, a figurar como um instrumento da administração pública que auxilia o Estado nas etapas do processo administrativo: programação, execução e controle. Com efeito, é evidente que as prestações positivas do poder público na realidade socioeconômica realizam-se mediante políticas públicas e orçamento. Assim, a promoção dos objetivos da Constituição e o atendimento às diversas necessidades sociais figuram no orçamento que, através dos números, evidencia as escolhas políticas e as prioridades do governo para cada ano (HARADA, 2017).

Isto posto, em função do art. 165 da CRFB/1988, estabeleceu-se uma lógica de utilização dos recursos de forma planejada, através do sistema coordenado das normas jurídicas do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) reforçou as atribuições e conexões entre as leis supramencionadas. É evidente que tais normas possuem uma dimensão preventiva, haja vista que definem e quantificam ações administrativas, metas e as prioridades a serem satisfeitas, além de possibilitarem o controle da gestão pública.

Inegavelmente, os gastos com a saúde devem estar ligados ao planejamento e, portanto, ao orçamento público. Faz-se necessário, pois, que haja recursos orçamentários e financeiros para que tais despesas sejam realizadas. É notório, no entanto, que os recursos são finitos e, por esse motivo, é preciso que se faça escolhas na fixação das prioridades. É primordial ressaltar que, na órbita da efetivação dos direitos sociais a prestações, que possuem um custo relevante, permeia a possibilidade de intervenção jurisdicional no sentido de imporem ao poder público a satisfação da prestação.

Não raro, tais decisões comprometem a sustentabilidade financeira na medida em que a realocação dos recursos para o cumprimento das decisões judiciais ocasiona o comprometimento das políticas públicas da pasta da saúde ou mesmo de outras pastas. Entende-se, então, que as necessidades são ilimitadas e os recursos finitos. Assim, verifica-se que muitos municípios brasileiros não possuem recursos suficientes para cumprir as determinações judiciais sem que isso comprometa o fornecimento de atenção básica a população. Portanto, é peremptório que os juízes atuem com cautela nestes casos. Trata-se, na verdade, de uma questão complexa marcada pelo fato de que o elevado custo para a efetivação de direitos fundamentais não pode constituir óbice a sua realização e, por outro lado, é notória a falta de recursos.

É muito vasto o número de possibilidades de conflito entre cidadão e Estado que ensejem a judicialização da saúde. Como uma primeira providência para dirimir o problema, é elementar que se constate a existência de políticas públicas referentes à concretização desse direito constitucional à saúde. Nessa órbita, ao Judiciário compete, mediante demandas que são levadas a sua apreciação, identificar os motivos que culminaram na negação da Administração em realizar a prestação. A título de exemplificação, pode ocorrer de haver a política pública que determina o fornecimento de um medicamento, porém, em razão de empecilhos administrativos, tal acesso não está sendo efetivado. Assim, de fato, o medicamento constará nas listas do Ministério da Saúde e mesmo de políticas públicas estaduais ou municipais, não obstante, efetivamente, o cidadão não consegue ter acesso a ele, haja vista os problemas de gestão que levam ao não fornecimento do medicamento.

Indaga-se, portanto, se um indivíduo poderá ser prejudicado, por exemplo, pela falha administrativa ou omissão do gestor de saúde ao adquirir fármacos em quantidades insuficientes ao atendimento da demanda ou mesmo na ausência de sua compra. Certamente a resposta a este questionamento é uma negativa. No que cinge a esse aspecto, “não há dúvidas de que está configurado um direito subjetivo à prestação de saúde, passível de efetivação por meio do Poder

Judiciário” (MENDES; BRANCO, 2019).

Por todo o exposto, é incontestável que o Poder Judiciário passa a interferir no orçamento público quando promove a tutela de demandas relacionadas ao direito à saúde, tais quais a entrega gratuita de medicamentos, aparelhos ou obtenção de vagas em hospitais. No que tange ao administrador, impera a regra da necessidade de previsão orçamentária para que se realize gastos. Contudo, essa limitação não se estende ao juiz que, a fim de fazer cumprir uma norma constitucional, poderá ordenar o Poder Público a realizar determinada despesa.

Ressalta-se que, segundo pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), entre 2008 a 2015 os gastos para o cumprimento de decisões judiciais aumentaram mais de 1300%, isto é, saltaram de R\$ 70 milhões para R\$ 1 bilhão. Constatou o Tribunal que tais ações versam, mormente, sobre mecanismos curativos de saúde, medicamentos e tratamentos, e não necessariamente em mecanismos para prevenir doenças. Em geral são ações individuais com taxa alta de sucesso (TCU, 2017).

A escolha dos juizes, então, torna-se complexa. Afinal, eles precisam decidir a liberação de uma alta verba que irá comprometer o orçamento e será destinado apenas a uma ou poucas pessoas. Sob outra perspectiva, isso é essencial para a sobrevivência do paciente.

## Considerações finais

Do presente estudo infere-se que o acesso ao direito fundamental à saúde, garantido constitucionalmente, encontra empecilhos para a sua efetivação principalmente no que tange as finanças do Estado, dada a constatação de que os recursos são limitados. Comumente, o fornecimento de algum medicamento pleiteado pelo indivíduo junto ao Poder Judiciário, implica na extrapolação dos limites orçamentários. Com isso, é evidente que o custeio de um medicamento ou tratamento de alto valor provoca um prejuízo no fornecimento de outros. Diante disso, o Judiciário encontra-se em um impasse entre a dignidade da pessoa humana e as consequências de sua decisão à coletividade. Assim, ganham relevância os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

A crescente demanda judicial indica falhas nos sistemas e na execução das políticas públicas de saúde. Em face dessa deficiência na prestação do Estado, o Judiciário tem forçado o Estado a cumprir suas decisões no que tange resguardar a eficácia das garantias constitucionais.

A discussão sobre o acesso a saúde pela via judicial no Brasil se tornou um meio de efetivação do direito à saúde amplamente utilizada. Ademais, a quantidade de processos referentes à judicialização da saúde tem aumentado de forma exponencial. Esses aumentos significativos nas demandas judiciais comprovam que o Judiciário tem se apresentado, na maioria dos casos, como ferramenta eficaz de efetivação do direito à saúde.

Verifica-se, pois, a satisfação do objetivo do presente trabalho, que consiste em abordar sobre a judicialização da saúde no Brasil, analisar sua importância no contexto social vigente, bem como evidenciar seus impactos em face do orçamento público. Tem-se como intento, também realizado, investigar a tomada de decisão frente à demanda judicial, da mesma forma que se objetiva a percepção de fatores técnicos, administrativos e, sobretudo, os de cunho orçamentário que envolvem as ações judiciais que pleiteiam algum tipo de serviço de saúde no País. Conclui-se que é necessário haver harmonia e ponderação na atuação do Poder Judiciário na consecução do direito individual para que o orçamento público não seja onerado em demasia, a ponto de se tornar inviável a atuação do Estado.

## Referências

- HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**– 26. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017. Disponível em: <https://forumdeconcursos.com/wpcontent/uploads/wpforo/attachments/4021/130-Kiyoshi-Harada-Direito-Financeiro-e-Tributario-2017-Pdf.pdf>. Acesso em: 25 Mar. 2020.
- INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPE). **Judicialização da saúde dispara e já custa R\$ 1,3 bi à União**. Insper conhecimento, direito, 2019. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/direito/judicializacao-da-saude-dispara-e-ja-custar13-bi-a-uniao/>. Acesso em: 05 Ago. 2020.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019. – (Série IDP).
- SCLIAR, M. **História do conceito de saúde**. *Physis*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v17n1/v17n1a03.pdf>. Acesso em: 17 de Mar. 2020.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Aspectos fiscais da saúde no Brasil**. Brasília, 2018. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:28265](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:28265). Acesso em: 05 de Ago. 2020.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Aumentam os gastos públicos com judicialização da saúde**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumentam-os-gastos-publicos-com-judicializacao-da-saude.htm>. Acesso em: 05 de Ago. 2020.