

ALCANCE E EFETIVIDADE DAS MEDIDAS LIMINARES NO ACESSO A MEDICAMENTOS NA 2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA EM ITABUNA/BA

Janiclea França dos Santos¹

Mayni Suellen Celino Passos²

Monique Souza dos Santos³

Lisdeili Maria Nobre Guimarães Dantas⁴

RESUMO: O presente trabalho analisa o alcance e a efetividade das medidas liminares concedidas pelo Poder Judiciário no fornecimento de medicamentos no Município de Itabuna/BA, com foco nas decisões proferidas pela 2ª Vara da Fazenda Pública no período de 2019 a 2024. A pesquisa justifica-se diante da crescente judicialização da saúde no Brasil, fenômeno decorrente da busca individual por medicamentos não fornecidos administrativamente, gerando impactos relevantes na gestão pública e no equilíbrio orçamentário. Adota como hipótese que, embora as liminares tenham se mostrado instrumentos relevantes na concretização do direito à saúde, sua eficácia prática não é plena, pois ainda dependem de medidas coercitivas complementares para garantir o cumprimento integral das decisões judiciais. O objetivo geral consiste em avaliar o alcance e a efetividade das liminares analisadas, examinando os fatores jurídicos e administrativos que influenciam sua concessão e cumprimento. A metodologia aplicada caracteriza-se por abordagem qualitativa e exploratória, com suporte em revisão de literatura doutrinária e científica, análise da legislação vigente, pesquisa jurisprudencial e exame documental de 30 processos judiciais, com levantamento de dados empíricos. A estrutura do trabalho desenvolve-se a partir da contextualização da judicialização da saúde no Brasil, seguida da análise da realidade local de Itabuna, da identificação dos fatores que influenciam o deferimento ou indeferimento das liminares, da avaliação da eficácia prática dessas decisões e da identificação dos desafios enfrentados pela administração pública na execução das ordens judiciais. Como principais resultados, constatou-se que 86,67% das liminares foram deferidas, com 70% de efetivo cumprimento, embora 46,67% tenham exigido medidas de revigoramento e 20% necessitado bloqueios de verbas públicas, indicando que a efetividade material ainda enfrenta limitações estruturais e administrativas.

Palavras-chave: Judicialização da saúde. Medidas liminares. Direito à saúde. Efetividade das decisões. Administração pública.

ABSTRACT: This study analyzes the scope and effectiveness of preliminary injunctions granted by the Judiciary for the supply of medications in the Municipality of Itabuna/BA, focusing on decisions issued by the 2nd Public Treasury Court between 2019 and 2024. The research is justified by the increasing judicialization of healthcare in Brazil, a phenomenon resulting from individual claims for medications not administratively provided, generating

¹Acadêmica de Direito da Universidade de Excelência – UNEX.

²Acadêmica de Direito da Universidade de Excelência – UNEX.

³Acadêmica de Direito da Universidade de Excelência – UNEX.

⁴ Professora orientadora do Trabalho de Conclusão de Curso da Universidade de Excelência – UNEX.

significant impacts on public management and budget balance. It adopts the hypothesis that, although injunctions have proven to be relevant instruments for enforcing the right to health, their practical effectiveness is not absolute, as they still depend on complementary coercive measures to ensure full compliance with court orders. The general objective is to evaluate the scope and effectiveness of the injunctions analyzed, examining the legal and administrative factors that influence their granting and execution. The applied methodology is characterized by a qualitative and exploratory approach, supported by literature review, legal analysis, jurisprudential research, and documentary examination of 30 judicial cases, with empirical data collection. The structure of the work develops from the contextualization of healthcare judicialization in Brazil, followed by the analysis of the local reality of Itabuna, the identification of factors that influence the granting or denial of injunctions, the evaluation of the practical effectiveness of these decisions, and the identification of the challenges faced by the public administration in executing court orders. As main results, it was found that 86.67% of the injunctions were granted, with 70% effectively executed, although 46.67% required reinforcement measures and 20% involved public fund seizures, indicating that material effectiveness still faces structural and administrative limitations.

Keywords: Healthcare judicialization. Injunctions. Right to health. Decision effectiveness. Public administration.

1 INTRODUÇÃO

A judicialização da saúde consolidou-se, ao longo das últimas décadas, como um dos temas mais desafiadores no cenário jurídico brasileiro, especialmente no que concerne ao acesso a medicamentos de alto custo. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, ao reconhecer a saúde como direito fundamental e dever do Estado (art. 6º e art. 196), estabeleceu-se um novo marco normativo, impulsionando cidadãos a recorrerem ao Judiciário em busca de prestações estatais essenciais que, por vezes, lhes são negadas na via administrativa. Em face disso, as demandas judiciais envolvendo fornecimento de medicamentos proliferaram, assumindo centralidade não apenas no debate jurídico, mas também na formulação de políticas públicas de saúde.

A evolução histórica do tema demonstra que, à medida em que o Sistema Único de Saúde (SUS), regulamentado pela Lei nº 8.080/1990, buscou estruturar a assistência farmacêutica pública, surgiram lacunas operacionais, orçamentárias e estruturais, que dificultaram o acesso integral e imediato aos tratamentos necessários. Nesse contexto, o Judiciário tornou-se instrumento de efetivação do direito à saúde, atuando para garantir o fornecimento de medicamentos em situações emergenciais, muitas vezes por meio de medidas liminares. Entretanto, a atuação judicial nesse campo desperta debates relevantes quanto à sua efetividade concreta e aos impactos decorrentes sobre a gestão pública e a reserva de recursos orçamentários limitados.

Logo, o presente estudo delimita-se à investigação do alcance e da efetividade das medidas liminares proferidas na 2ª Vara da Fazenda Pública de Itabuna/BA, no período de 2019 a 2024, especificamente nas ações judiciais que buscaram o fornecimento de medicamentos. Justifica-se a escolha do recorte diante da necessidade de compreender, com base empírica, se tais decisões judiciais — mesmo quando proferidas em caráter antecipatório — têm alcançado o resultado prático esperado pelos demandantes, além de analisar os obstáculos administrativos que, porventura, comprometem o pleno atendimento das ordens judiciais.

Em face disso, formula-se o seguinte problema de pesquisa: as medidas liminares concedidas nas trinta ações judiciais selecionadas que tramitavam perante a 2ª Vara da Fazenda Pública de Itabuna/BA foram efetivas para assegurar o fornecimento dos medicamentos pleiteados pelos pacientes? Pode-se levantar a hipótese de que tais medidas têm contribuído, de modo significativo, para garantir o direito à saúde dos demandantes, promovendo o acesso aos medicamentos em tempo hábil. Por outro lado, admite-se a hipótese alternativa de que, apesar da elevada taxa de deferimento das liminares, persistem barreiras práticas à sua plena execução, exigindo, em muitos casos, o emprego de medidas coercitivas adicionais e revelando deficiências na estrutura administrativa dos entes públicos envolvidos.

Por conseguinte, o objetivo geral desta pesquisa consiste em avaliar o alcance e a efetividade das medidas liminares concedidas pelo Judiciário no fornecimento de medicamentos no Município de Itabuna/BA. Como objetivos específicos, pretende-se: investigar os principais fatores jurídicos e administrativos que influenciam o deferimento ou indeferimento das medidas liminares; examinar a execução prática dessas decisões e a frequência de descumprimento ou revigoração das ordens judiciais; e, por fim, analisar os desafios enfrentados pela Administração Pública local diante da crescente judicialização da saúde e suas implicações sobre o planejamento orçamentário.

Para tanto, adotar-se-á uma metodologia de abordagem qualitativa e exploratória, estruturada em três eixos fundamentais: a) revisão de literatura, mediante consulta a doutrina especializada, artigos científicos e documentos institucionais sobre judicialização da saúde; b) análise da legislação vigente, notadamente a Constituição Federal, a Lei nº 8.080/1990 e o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), além de precedentes do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça; c) análise documental de 30 processos judiciais distribuídos na 2ª Vara da Fazenda Pública de Itabuna/BA no período de 2019 a 2024, com levantamento empírico de dados estatísticos e descritivos acerca do deferimento e cumprimento das medidas liminares.

Por fim, a presente pesquisa organiza-se em seis seções interligadas. Inicialmente, a introdução apresenta o problema, a justificativa e os objetivos. Em seguida, aborda-se o fenômeno da judicialização da saúde no Brasil, a realidade do município de Itabuna, os fatores que influenciam o deferimento das liminares, a avaliação de sua eficácia prática, os desafios enfrentados pela Administração Pública local, a análise final dos resultados e, por fim, apresentam-se as considerações finais que consolidam as conclusões obtidas.

2 JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL

A judicialização da saúde, no contexto brasileiro, consolidou-se como um fenômeno jurídico-social de grandes proporções, marcado pelo deslocamento de demandas relativas à efetivação do direito à saúde para o âmbito do Poder Judiciário. Conforme assevera Vieira (2020, p. 45), "a judicialização da saúde caracteriza-se pela necessidade de recorrer ao Judiciário, individualmente ou em grupo, a fim de resolver conflitos gerados pela omissão ou insuficiência do poder executivo". Nesse sentido, Alves e Silva (2019) acrescentam que a judicialização consiste no emprego do processo judicial como meio de concretização do direito à saúde, diante da inefetividade administrativa.

Diante desse cenário, a responsabilidade estatal assume centralidade no debate. Barroso (2007, p. 82) afirma que "o direito à saúde encontra previsão expressa no art. 196 da Constituição Federal, constituindo um direito de todos e dever do Estado, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços". Trata-se, portanto, de um marco normativo fundamental na consolidação da universalização do acesso à saúde no país.

Nesse contexto, o Sistema Único de Saúde (SUS), regulamentado pela Lei nº 8.080/1990, estruturou a prestação pública dos serviços de saúde no Brasil, sendo considerado o maior sistema público de saúde do mundo. Todavia, como bem esclarece o próprio Ministério da Saúde (Brasil, 2000), a universalidade não implica, por si só, a garantia automática de acesso imediato a todos os serviços e medicamentos demandados, o que resulta em lacunas que frequentemente impulsionam o acionamento judicial.

No âmbito da assistência farmacêutica, o artigo 6º da Lei nº 8.080/1990 estabelece como área de atuação do SUS o fornecimento terapêutico integral, incluindo os medicamentos listados na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME). Essa relação, contudo, contempla medicamentos classificados em três grupos: básicos (distribuídos pelos municípios), estratégicos (voltados a doenças de interesse coletivo) e especializados (de alto custo ou para

doenças raras), sendo estes últimos frequentemente objeto das ações judiciais (Brasil, 1990).

Ainda assim, mesmo diante dos esforços institucionais, as dificuldades na incorporação de novos medicamentos, os recursos limitados e a morosidade administrativa contribuem para o crescimento constante da judicialização. Ventura *et al.* (2010, p. 213) destacam que a judicialização surge justamente "como mecanismo de acesso individual diante da ausência de soluções administrativas adequadas, tornando-se via frequente de resolução das carências assistenciais".

Asensi (2015, p. 67) aprofunda essa visão, ao afirmar que o fenômeno impacta diretamente a organização financeira e administrativa dos entes públicos, "produzindo efeitos adversos em virtude da dificuldade do Estado em compatibilizar o aumento das demandas judiciais com o orçamento destinado à saúde". Diante da complexidade do tema, percebe-se a discussão sobre a conciliação entre o princípio do mínimo existencial e a reserva do possível.

Como explica Torres (1989, p. 45):

Sem o mínimo existencial à existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem condições iniciais da liberdade. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados.

Assim, o mínimo existencial, constitucionalmente assegurado (art. 6º da CF/88), impõe ao Estado o dever de assegurar as condições básicas à vida digna, não obstante as limitações orçamentárias enfrentadas. A reserva do possível, por sua vez, originária do Direito Alemão, introduz o debate sobre a disponibilidade financeira estatal, conforme ressalta Amaral (2010, p. 123), "o juiz, ao decidir, deve ponderar a escassez dos recursos, considerando que cada decisão favorável a um indivíduo acarreta a subtração de recursos de outro". Assim, o desafio reside em encontrar o equilíbrio entre a realização do direito à saúde e a limitação dos recursos públicos.

Barroso (2009, p. 139), ao abordar essa tensão, sustenta que:

[...] a reserva do possível deve ser interpretada em consonância com o mínimo existencial, não podendo servir como escudo absoluto para o inadimplemento estatal. Todavia, a judicialização deve ser exceção, não a regra de um modelo que não proporciona o melhor aos pacientes).

Essa complexidade explica a razão pela qual o Supremo Tribunal Federal tem buscado estabelecer balizas mais objetivas para a atuação judicial nesses casos. No Tema 500 (RE 566471), o STF fixou a vedação à concessão de medicamentos experimentais sem registro na

ANVISA, salvo hipóteses excepcionais claramente definidas:

Petição/STF nº 36.033/2012 PROCESSO SUBJETIVO RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPERCUSSÃO GERAL – SAÚDE, ASSISTÊNCIA E MEDICAMENTO DE ALTO CUSTO FORNECIMENTO PARTICIPAÇÃO DE TERCEIRO MUNICÍPIO - INDEFERIMENTO. 1. Eis as informações prestadas pelo Gabinete: O Município de Tubarão requer a admissão no processo como interessado. Alega possuir menos de cem mil habitantes e 1.120 ações judiciais relativas ao fornecimento de medicamentos, das quais cerca de 600 já foram atendidas pela Secretaria de Saúde. Ressalta que, em 2011, o gasto com a farmácia básica para o atendimento de toda a população foi de R\$ 971.087,35 enquanto a despesa com o cumprimento de decisões judiciais chegou a R\$ 975.178,53. Notícia que, ante a gravidade da questão, editou a Lei nº 3.740/2012, com o intuito de reduzir o número de ações judiciais. Aponta, ainda, a ocorrência de desrespeito aos requisitos legais no deferimento de tutelas antecipadas. Apresenta documentos. O Tribunal, em 3 de dezembro de 2007, reconheceu a existência de repercussão geral da matéria constitucional versada neste extraordinário a obrigatoriedade de o poder público fornecer medicamento de alto custo. 2. Muito embora o fornecimento de remédios seja feito pelos municípios, não há como ouvi-los no processo, porquanto este ficaria inviabilizado considerados os 5.570 municípios existentes no Brasil. Acresce ainda o fato de a admissibilidade de terceiro correr à conta de concepção do relator quanto à representatividade e aos esclarecimentos que se possam prestar. 3. Indefiro o pedido. Devolvam o requerimento formalizado ao Município de Tubarão. 4. Publiquem. Brasília, 20 de agosto de 2012. Ministro MARÇO AURÉLIO Relator. (STF - RE: 566471 RN, Relator.: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 20/08/2012, Data de Publicação: DJe-193 DIVULG 01/10/2012 PUBLIC 02/10/2012) (Brasil, 2012).

Dessa maneira, em outro julgado ainda pendente (RE 1366243), deve-se seguir a mesma tendência do julgado supracitado, qual seja, da observância de critérios rigorosos também para medicamentos registrados, mas não incorporados ao SUS, exigindo, por exemplo: negativa administrativa, ausência de substituto terapêutico, hipossuficiência econômica, comprovação científica da eficácia e imprescindibilidade do tratamento.

Além disso, quanto aos medicamentos de alto custo, o Superior Tribunal de Justiça, no Tema 106 vinculado ao EDcl no REsp 1657156/RJ de Rel. do Min. Benedito Gonçalves, Primeira, firmou o entendimento de que, desde que preenchidos os critérios objetivos — registro na Anvisa, necessidade médica, ausência de alternativa terapêutica no SUS e incapacidade financeira do paciente —, o Estado permanece obrigado ao fornecimento, sob pena de violação ao núcleo essencial do direito à saúde:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. RECURSO ESPECIAL JULGADO SOB A SISTEMÁTICA DOS RECURSOS REPETITIVOS. TEMA 106. OBRIGATORIEDADE DO PODER PÚBLICO DE FORNECER MEDICAMENTOS NÃO INCORPORADOS EM ATOS NORMATIVOS DO SUS. ART. 1.022 DO CPC/2015. AUSÊNCIA DE VÍCIOS. NECESSIDADE DE ESCLARECIMENTO. VEDAÇÃO DE FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO PARA USO OFF LABEL. TESE FIXADA: A tese fixada no julgamento repetitivo

passa a ser: A concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos: i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS; ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito; iii) existência de registro do medicamento na ANVISA, observados os usos autorizados pela agência.

Modula-se os efeitos do presente repetitivo de forma que os requisitos acima elencados sejam exigidos de forma cumulativa somente quanto aos processos distribuídos a partir da data da publicação do acórdão embargado, ou seja, 4/5/2018. (EDcl no REsp 1657156/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/09/2018, DJe 21/09/2018) (Brasil, 2018).

Por conseguinte, observa-se que a criação desses filtros jurisprudenciais não elimina a complexidade do problema, mas funciona como importante balizador na racionalização das demandas, estabelecendo critérios de racionalidade na concessão de liminares. Em relação específica às medidas liminares, as tutelas de urgência desempenham papel central na judicialização da saúde. Como salienta Didier Jr. (2021, p. 412), "a tutela de urgência existe justamente para situações em que o tempo, por si só, compromete a utilidade da decisão jurisdicional, exigindo resposta célere do Judiciário".

Schulze (2016, p. 211), por sua vez, complementa que "o magistrado, ao apreciar pedidos relacionados à saúde, deve observar não apenas a probabilidade do direito e o perigo da demora, mas também realizar o controle da eficácia e segurança do medicamento, nos termos do art. 19-Q, §2º, I, da Lei nº 8.080/1990". Além disso, o autor ressalta a importância de um diálogo institucional contínuo entre Judiciário, Executivo e gestores de saúde, como forma de preservar tanto a efetividade do direito à saúde quanto a sustentabilidade do SUS.

Cumprir destacar, ainda, que a efetividade — objeto central deste estudo — refere-se à concretização prática das normas constitucionais, transformando previsões abstratas em realidade tangível aos cidadãos. Assim, na temática do fornecimento de medicamentos, a efetividade traduz-se na entrega material dos fármacos aos demandantes, com o objetivo de preservar a saúde e a dignidade da pessoa humana. Como destaca Gabriel Wedy (2012, p. 89), "na seara da saúde pública, as medidas liminares não podem ser vistas apenas como instrumentos processuais, mas como mecanismo de salvaguarda de direitos fundamentais sensíveis, especialmente o direito à vida e à integridade física dos indivíduos".

Sob essa perspectiva, a dignidade da pessoa humana, fundamento da República (art. 1º, III, CF/88), representa o pilar axiológico de sustentação das decisões judiciais em matéria de saúde. Sarlet (2012, p. 56) sintetiza com precisão: "a dignidade da pessoa humana é o valor-fonte do qual derivam os direitos fundamentais e que confere sentido último à ordem

constitucional".

A efetivação concreta do direito à saúde revela, portanto, a tensão permanente entre o reconhecimento normativo dos direitos e os obstáculos administrativos e orçamentários para sua plena realização — razão pela qual as medidas liminares ocupam posição central neste cenário e justificam o presente estudo.

3 REALIDADE DO MUNICÍPIO DE ITABUNA/BA

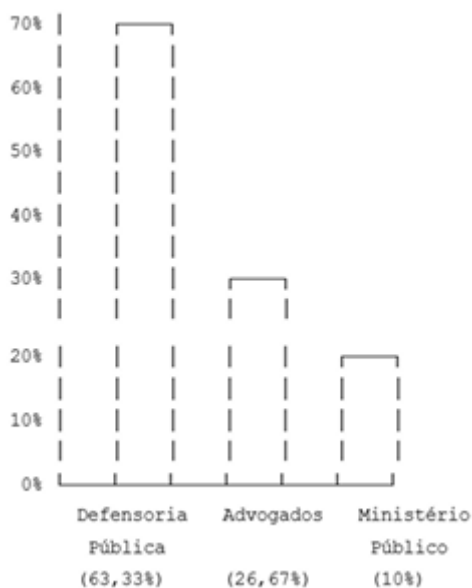
A judicialização da saúde é fenômeno consolidado no ordenamento jurídico brasileiro, revelando desafios complexos ao Poder Público e ao Judiciário. Embora presente em todo o território nacional, essa judicialização apresenta peculiaridades em cada contexto regional, refletindo disparidades estruturais e administrativas que condicionam o acesso aos serviços de saúde. No caso de Itabuna/BA, esses aspectos tornam-se especialmente sensíveis.

De acordo com os dados apurados, o município de Itabuna, localizado no sul da Bahia, vivenciou, entre 2020 e 2025, um crescimento de 56% nas demandas judiciais envolvendo fornecimento de medicamentos, com maior concentração durante o período da pandemia de COVID-19, o que resultou em uma taxa de congestionamento de 100% no último ano analisado. Tais dados, extraídos do relatório *Justiça em Números* do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ilustram o impacto direto da insuficiência administrativa no sistema de saúde local e a consequente busca pelo Judiciário como via de acesso ao direito fundamental à saúde (CNJ, 2025).

O presente estudo, com base na análise de 30 (trinta) processos distribuídos na 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Itabuna, objetivou identificar o grau de efetividade das medidas liminares concedidas, bem como mapear os principais obstáculos enfrentados na sua implementação. Foram examinados aspectos como: a titularidade ativa e passiva das ações, o perfil dos medicamentos pleiteados, os prazos de apreciação, a atuação do Núcleo de Apoio Técnico do Judiciário (NatJus) e a atuação dos entes federativos envolvidos.

Inicialmente, observou-se a expressiva participação da Defensoria Pública como instrumento de acesso à Justiça. Conforme ilustrado na Figura 1, 63,33% das ações foram ajuizadas por pessoas físicas assistidas pela Defensoria, enquanto 26,67% contaram com advogados privados e 10% foram promovidas pelo Ministério Público através de ações civis públicas:

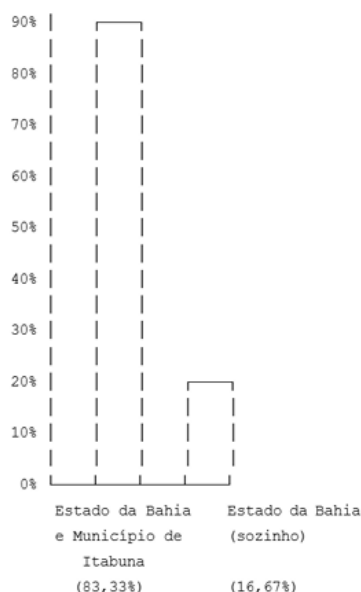
Figura 1 – Representação Jurídica nos Processos Analisados.



Fonte: FRANÇA DOS SANTOS, Janiclea; CELINO PASSOS, Mayni Suellen; SOUZA DOS SANTOS, Monique. Dados extraídos dos processos judiciais analisados e documentos oficiais da Prefeitura de Itabuna. Elaboração própria. Universidade de Excelência – UNEX, Polo Itabuna. Itabuna, 2025.

A expressividade da Defensoria confirma sua relevância na redução de desigualdades no acesso ao Judiciário, sendo, como bem ressaltam Barroso e Lima (2007, p. 15), "exigência para o rompimento de barreiras no acesso à justiça e efetivação da isonomia democrática". Tal atuação mitiga o risco de concentração da judicialização apenas entre aqueles que possuem maior capital econômico ou informacional. No tocante aos polos passivos, identificou-se que, em 83,33% dos casos, figuraram conjuntamente o Estado da Bahia e o Município de Itabuna, ao passo que em 16,67% apenas o Estado foi demandado. Tal distribuição reflete o que dispõe o artigo 23, II, da Constituição Federal de 1988, que estabelece a competência comum dos entes federativos para a prestação de serviços públicos de saúde:

Figura 2 – Distribuição dos polos passivos nas ações analisadas.



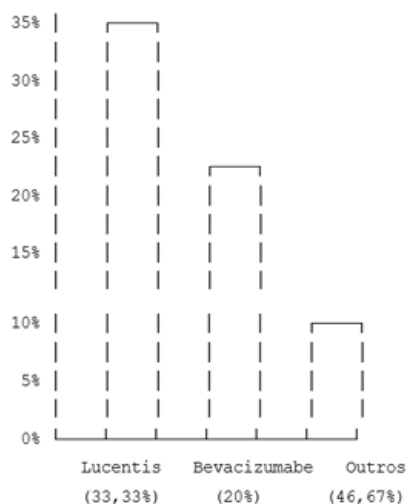
Fonte: FRANÇA DOS SANTOS, Janiclea; CELINO PASSOS, Mayni Suellen; SOUZA DOS SANTOS, Monique. Dados extraídos dos processos judiciais analisados e documentos oficiais da Prefeitura de Itabuna. Elaboração própria. Universidade de Excelência – UNEX, Polo Itabuna. Itabuna, 2025.

Como explicam Rey Filho e Pereira (2019), a responsabilidade solidária entre os entes federativos em demandas envolvendo saúde pública decorre da própria estrutura federativa brasileira. Ademais, o Supremo Tribunal Federal, no Tema 793 de repercussão geral, fixou a tese da responsabilidade solidária dos entes, confirmando a possibilidade de responsabilização conjunta e indistinta dos entes públicos na judicialização da saúde:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. TRATAMENTO MÉDICO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente (STF - RE: 855178 SE, Relator.: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 05/03/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 16/03/2015) (Brasil, 2015).

Quanto aos medicamentos objeto das ações, constatou-se forte concentração em fármacos oftalmológicos de alto custo: o Lucentis, representando 33,33% das demandas, e o Bevacizumabe, com 20%. Conforme exposto na Figura 3, ambos foram recentemente incorporados ao SUS mediante processos distintos de regulação administrativa, normatizados, respectivamente, pela Portaria SCTIE/MS nº 18/2021 e recomendações posteriores da CONITEC para uso *off label* (BRASIL, 2021; CDD, 2025):

Figura 3 – Principais medicamentos solicitados nos processos.



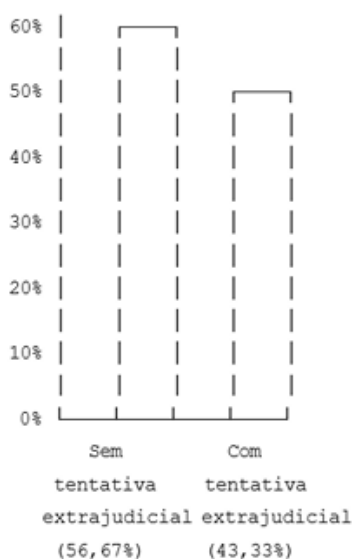
Fonte: FRANÇA DOS SANTOS, Janiclea; CELINO PASSOS, Mayni Suellen; SOUZA DOS SANTOS, Monique. Dados extraídos dos processos judiciais analisados e documentos oficiais da Prefeitura de Itabuna. Elaboração própria. Universidade de Excelência – UNEX, Polo Itabuna. Itabuna, 2025.

Ainda que em menor número, outros fármacos igualmente relevantes surgiram nas ações analisadas, como o Canabidiol, Frisium, Trelec e Venvanse, sendo este último utilizado em tratamento de epilepsia grave e solicitado com base em relatórios médicos individualizados. Embora não integrassem o RENAME, esses medicamentos foram concedidos liminarmente após rigorosa análise judicial quanto aos critérios de probabilidade do direito e perigo da demora, nos termos do artigo 300 do Código de Processo Civil (Brasil, CPC, 2015).

No caso do Canabidiol, mesmo em decisão anterior ao julgamento do RE 566471 (Tema 500 - RE 1391022), o magistrado aplicou critérios técnicos similares aos que posteriormente seriam fixados pelo Supremo Tribunal Federal: ausência de alternativas terapêuticas no SUS, hipossuficiência econômica do paciente, indispensabilidade clínica e suporte técnico das evidências científicas disponíveis (Brasil, STF, 2023).

Outro aspecto relevante refere-se à ausência de soluções extrajudiciais que, em 43,33% dos casos, foram tentadas sem sucesso. Conforme demonstrado na Figura 4, observa-se a ineficiência administrativa como fator precursor da judicialização, especialmente pela não-resposta a ofícios dirigidos ao Núcleo Regional de Saúde do Sul da Bahia e ao Ministério da Saúde:

Figura 4 – Tentativas de Resolução Extrajudicial nas ações analisadas.



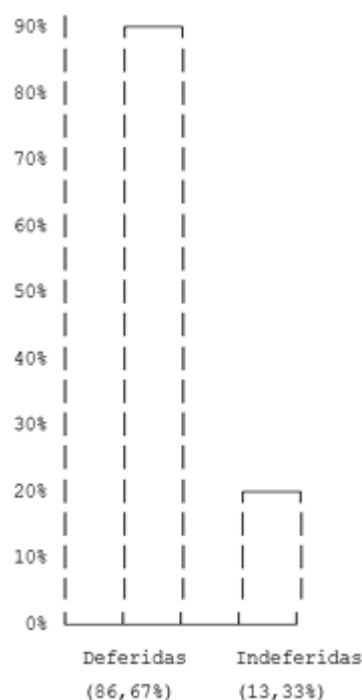
Fonte: FRANÇA DOS SANTOS, Janiclea; CELINO PASSOS, Mayni Suellen; SOUZA DOS SANTOS, Monique. Dados extraídos dos processos judiciais analisados e documentos oficiais da Prefeitura de Itabuna. Elaboração própria. Universidade de Excelência – UNEX, Polo Itabuna. Itabuna, 2025.

Como sublinha Leite (2019, p. 97), "o elevado número de demandas que poderiam ter sido resolvidas administrativamente evidencia falhas estruturais graves na política de gestão da assistência farmacêutica pública". Esse cenário torna ainda mais evidente a relevância das medidas liminares para garantir o acesso efetivo e célere ao tratamento dos pacientes, objetivo central da presente pesquisa.

4 ANÁLISE DOS FATORES JURÍDICOS, EFETIVIDADE E RESULTADOS DAS MEDIDAS LIMINARES EM ITABUNA/BA

O conjunto de decisões liminares proferidas na 2ª Vara da Fazenda Pública de Itabuna/BA revela um padrão complexo de deferimento e execução nas ações que tratam do fornecimento de medicamentos. Conforme apurado, aproximadamente 86,67% dos pedidos liminares foram deferidos, o que indica uma atuação judicial amplamente favorável aos demandantes — especialmente quando observados os critérios constitucionais e processuais (vide Figura 5):

Figura 5 – Deferimento e indeferimento de medidas liminares.



Fonte: FRANÇA DOS SANTOS, Janiclea; CELINO PASSOS, Mayni Suellen; SOUZA DOS SANTOS, Monique. Dados extraídos dos processos judiciais analisados e documentos oficiais da Prefeitura de Itabuna. Elaboração própria. Universidade de Excelência – UNEX, Polo Itabuna. Itabuna, 2025.

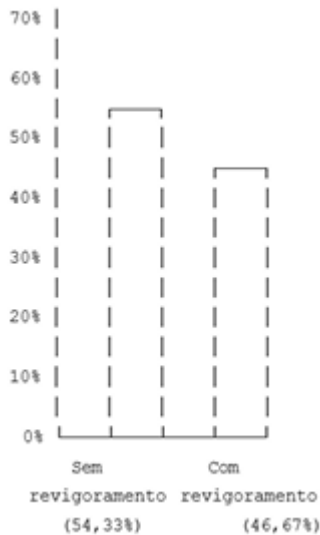
A fundamentação dessas decisões concentra-se, essencialmente, na aplicação dos artigos 6º e 196 da Constituição Federal de 1988, que consagram o direito à saúde como direito social e dever estatal, além do artigo 300 do Código de Processo Civil, que disciplina os requisitos da tutela de urgência — probabilidade do direito e perigo de dano. Complementarmente, precedentes como o ARE 947.823 (STF) e o Tema 106 (STJ) reforçam a possibilidade de concessão de medicamentos não incorporados ao SUS, desde que preenchidos critérios objetivos de necessidade médica, ausência de alternativas terapêuticas e incapacidade financeira do paciente (Brasil, 2018).

Além dos fundamentos jurídicos, os magistrados observaram a robustez dos relatórios médicos, exames e pareceres técnicos emitidos pelo NATJUS, bem como o agravamento dos quadros clínicos. Ressalte-se que, em 86,67% dos processos, os magistrados condicionaram suas decisões à manifestação prévia do NATJUS, mesmo na ausência de núcleo físico na comarca — situação suprida pelo suporte estadual (Didier Jr., 2021).

Em situações de descumprimento das liminares deferidas, o Judiciário lançou mão de mecanismos coercitivos, como previsto nos artigos 297 e 301 do CPC, aplicando multas, bloqueios de verbas públicas e redirecionamentos de execução para outros entes federados. Conforme detalhado na Figura 6, em 46,67% dos casos foi necessária a renovação da ordem

judicial para garantir sua eficácia:

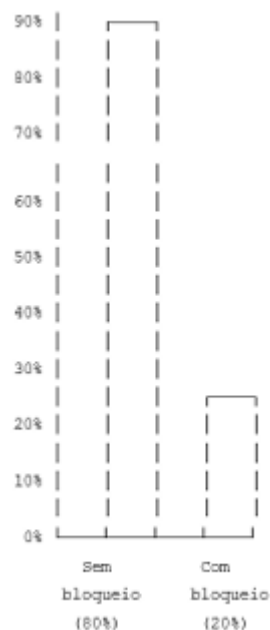
Figura 6 – Casos de revigoração das liminares devido ao descumprimento



Fonte: FRANÇA DOS SANTOS, Janiclea; CELINO PASSOS, Mayni Suellen; SOUZA DOS SANTOS, Monique. Dados extraídos dos processos judiciais analisados e documentos oficiais da Prefeitura de Itabuna. Elaboração própria. Universidade de Excelência – UNEX, Polo Itabuna. Itabuna, 2025.

Adicionalmente, verificou-se que em 20% das ações analisadas foi imprescindível o bloqueio de verbas públicas para forçar o cumprimento da ordem judicial (Figura 7):

Figura 7 – Bloqueio de verbas públicas para cumprimento das liminares



Fonte: FRANÇA DOS SANTOS, Janiclea; CELINO PASSOS, Mayni Suellen; SOUZA DOS

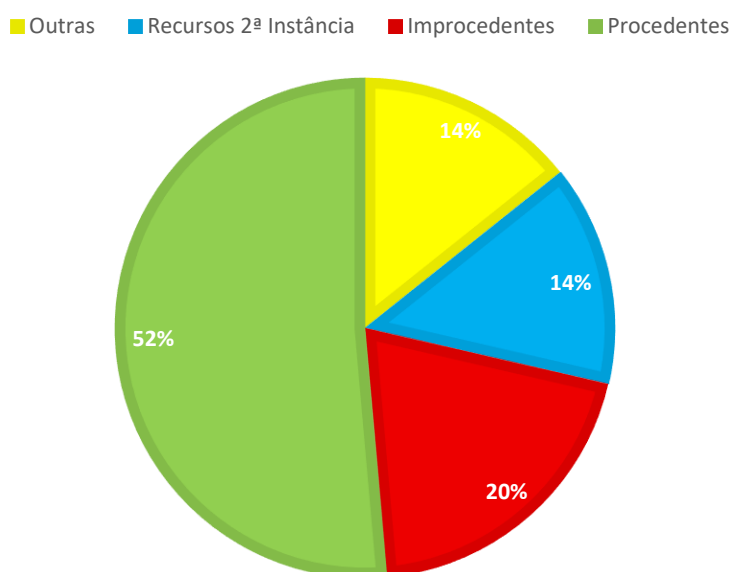
SANTOS, Monique. Dados extraídos dos processos judiciais analisados e documentos oficiais da Prefeitura de Itabuna. Elaboração própria. Universidade de Excelência – UNEX, Polo Itabuna. Itabuna, 2025.

Apesar do elevado índice de deferimento, as dificuldades operacionais e orçamentárias seguem comprometendo a plena efetividade material das decisões. Parte dessas barreiras decorre da demora na apreciação dos pedidos liminares, que, em alguns casos, foram analisados no mesmo dia da propositura, enquanto outros excederam o prazo de nove meses. Entre os fatores determinantes para essa variação, destacam-se o volume de processos, a necessidade de pareceres técnicos prévios, dificuldades logísticas no trâmite processual e deficiências documentais, apesar dos esforços do Provimento TJBA nº 06/2016.

No enfrentamento dos pedidos, os magistrados de Itabuna demonstraram preocupação em equilibrar a aplicação dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), do mínimo existencial e da reserva do possível. Como bem assevera Sarlet (2012, p. 56), “a dignidade da pessoa humana representa o valor-fonte da Constituição, orientando a máxima efetividade dos direitos fundamentais”. Assim, mesmo diante de alegações orçamentárias, 90% das decisões analisadas priorizaram a preservação do mínimo existencial dos pacientes.

No campo dos resultados finais dos processos, a Figura 8 apresenta a consolidação percentual das sentenças proferidas: 60% procedentes, 23,3% improcedentes e 16,7% submetidas a julgamento em instância superior:

Figura 8 – Distribuição percentual das decisões nas ações judiciais analisadas.



Fonte: FRANÇA DOS SANTOS, Janiclea; CELINO PASSOS, Mayni Suellen; SOUZA DOS SANTOS, Monique. Dados extraídos dos processos judiciais analisados e documentos oficiais da Prefeitura de Itabuna. Elaboração própria. Universidade de Excelência – UNEX, Polo Itabuna. Itabuna, 2025.

Quando se verifica a divisão de responsabilidades entre os entes federativos, o Estado da Bahia figura como o maior responsável pelas obrigações determinadas, seguido pelo Município e, em menor escala, pela União — conforme discriminado na Figura 9:

Figura 9 – Distribuição das decisões por ente federativo responsável.

Tipo de Decisão	Estado	Município	União	Total
Procedentes	10	6	2	18
Improcedentes	4	2	1	7
Recursos 2ª Instância	3	1	1	5
Total Geral	17	9	4	30

Fonte: FRANÇA DOS SANTOS, Janiclea; CELINO PASSOS, Mayni Suellen; SOUZA DOS SANTOS, Monique. Dados extraídos dos processos judiciais analisados e documentos oficiais da Prefeitura de Itabuna. Elaboração própria. Universidade de Excelência – UNEX, Polo Itabuna. Itabuna, 2025.

Portanto, o estudo revela que as medidas liminares, apesar de efetivas na maior parte das situações, ainda enfrentam limitações estruturais que comprometem a pronta entrega dos medicamentos requisitados. Essa constatação reforça o papel central das decisões judiciais como instrumentos indispensáveis de tutela do direito à saúde, ao mesmo tempo em que escancara a necessidade urgente de aprimoramento na gestão pública da assistência farmacêutica, a fim de reduzir o volume de judicialização.

5 ANÁLISE FINAL DOS DESAFIOS ADMINISTRATIVOS E DA EFETIVIDADE DAS MEDIDAS LIMINARES

A judicialização da saúde, quando observada sob o prisma da gestão pública municipal de Itabuna, revela não apenas os efeitos concretos da atuação jurisdicional, mas, sobretudo, os entraves que ainda subsistem na execução administrativa dessas decisões. Embora os Relatórios Anuais de Gestão (RAG) do município não detalhem de modo específico os custos provenientes de ordens judiciais referentes ao fornecimento de medicamentos, os dados globais evidenciam o volume expressivo de investimentos na saúde local. Em 2023, a Prefeitura aplicou R\$

48.864.599,32 na área da saúde até o mês de agosto, o que corresponde a 17,86% do repasse financeiro, apresentando, inclusive, superávit de R\$ 7 milhões no período analisado (Itabuna, 2025).

No âmbito da assistência farmacêutica, registraram-se aproximadamente 200 mil atendimentos e a emissão de 300 mil prescrições, representando gastos superiores a R\$ 3 milhões em aquisição de medicamentos. Ainda que essas cifras demonstrem certo investimento, parcela significativa desses recursos, em especial nas situações envolvendo medicamentos de alto custo fora da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME), acaba sendo redirecionada para o cumprimento de ordens judiciais, pressionando a já limitada capacidade orçamentária local.

Essa realidade impacta diretamente a organização financeira do município, à medida que decisões judiciais imprevistas comprometem o planejamento prévio e exigem remanejamentos de recursos, gerando desorganização orçamentária. Ademais, evidencia-se também um fenômeno de seletividade implícita no acesso aos medicamentos, uma vez que indivíduos com maior nível de informação ou maior acesso à Defensoria Pública e advogados privados conseguem recorrer ao Judiciário com maior celeridade, enquanto parte da população permanece desassistida no aguardo das vias administrativas (Leite, 2019).

Diante da expansão constante das demandas, os dados demonstram que, apenas na Bahia, foram registrados 7.391 processos judiciais envolvendo saúde no ano de 2023, sendo que cerca de 4 mil ações tramitaram já no primeiro semestre de 2024, sinalizando tendência de crescimento (CNJ, 2024). Com vistas a mitigar esses efeitos, algumas estratégias institucionais têm sido implementadas no Estado da Bahia, a exemplo da Câmara de Conciliação em Saúde (CCS), criada em 2015, a qual atua de forma extrajudicial, tendo realizado mais de 11.500 atendimentos e emitido cerca de 30 mil pareceres. Somam-se a essa atuação as Comissões Regionais de Saúde — como as presentes na comarca de Itabuna — e o Comitê Executivo Estadual de Saúde, responsável pelo monitoramento sistemático das demandas judiciais e busca por soluções administrativas consensuais.

Mesmo com a adoção desses mecanismos, o presente estudo confirma parcialmente a hipótese de eficácia das medidas liminares no município de Itabuna. Dos 30 processos examinados, 26 obtiveram liminares deferidas, das quais 21 foram efetivamente cumpridas durante o trâmite, o que representa um índice de 70% de cumprimento. Entretanto, verificou-se que, em diversos casos, a eficácia da decisão somente foi alcançada após a adoção de medidas coercitivas adicionais, tais como multas, bloqueios de verbas públicas ou redirecionamento de execução para outros entes federados — instrumentos legitimados pelos artigos 297 e 301 do

Código de Processo Civil (Brasil, 2015).

Ainda que o percentual de cumprimento das decisões indique considerável efetividade judicial, permanece evidente que as limitações estruturais e administrativas do município fragilizam a implementação integral dessas ordens, gerando sobrecarga ao Judiciário e impacto financeiro relevante à gestão pública. Logo, conclui-se que, apesar dos avanços obtidos com as medidas liminares para concretização do direito à saúde, o cenário local ainda demanda aperfeiçoamento dos fluxos administrativos extrajudiciais e fortalecimento das políticas públicas preventivas para conter o crescimento da judicialização e garantir maior equidade no acesso aos medicamentos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No delicado ponto de encontro entre o direito e a vida humana, a saúde se impõe como um dos bens jurídicos de maior relevância na sociedade contemporânea. Não apenas por garantir a sobrevivência biológica, mas por assegurar a dignidade da existência, sua concretização envolve uma tensão permanente entre as necessidades individuais e as possibilidades estatais de atendimento. À vista disso, a análise realizada ao longo desta pesquisa permite compreender não apenas o papel do Poder Judiciário nesse contexto, mas também as dificuldades enfrentadas pelos entes públicos para atender à crescente demanda judicial.

O presente estudo centrou-se na avaliação do alcance e da efetividade das medidas liminares concedidas na 2ª Vara da Fazenda Pública de Itabuna/BA, no período de 2019 a 2024, questionando se essas decisões têm sido eficazes para garantir o acesso aos medicamentos pleiteados. Por conseguinte, confirmou-se parcialmente a hipótese inicial: embora as liminares contribuam significativamente para viabilizar o fornecimento dos fármacos, a efetividade plena dessas ordens judiciais ainda encontra entraves administrativos e estruturais.

A partir das análises realizadas neste trabalho, foi possível chegar às seguintes conclusões: as medidas liminares representam importante instrumento de concretização do direito à saúde, revelando um alto índice de deferimento (86,67%) e uma taxa expressiva de cumprimento (70%). Contudo, a necessidade de medidas coercitivas adicionais, como revigoração das decisões e bloqueios de verbas públicas, indica que o simples deferimento da tutela não assegura, de forma automática, o resultado material pretendido.

Ademais, observou-se que parte das dificuldades de execução decorre da ausência de respostas administrativas eficazes e da estrutura insuficiente da gestão pública municipal, o que

levou à necessidade de judicialização mesmo em situações nas quais poderiam ter sido adotadas soluções extrajudiciais. O expressivo percentual de tentativas frustradas de resolução administrativa (43,33%) confirma essa deficiência e reforça a sobrecarga do Judiciário.

Por fim, apresentadas as conclusões deste estudo, verifica-se que a presente pesquisa constitui um percurso inicial para o desenvolvimento de estudos posteriores capazes de aprofundar as análises sobre o aprimoramento da gestão pública na área da saúde, o fortalecimento de mecanismos extrajudiciais e a busca de soluções estruturantes que promovam o acesso equitativo e sustentável aos medicamentos, reduzindo a necessidade de intervenção judicial.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alba da Cunha; SILVA, Thalita Oliveira da. Judicialização da saúde no acesso a medicamentos no SUS em uma secretaria estadual da Saúde. *Revista Baiana de Saúde Pública*, Salvador, v. 43, supl. 1, p. 45–56, 2019.

AMARAL, Gustavo da Rocha de. *Direito, escassez & escolha: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ARAÚJO, Denizar Vianna. Obstáculos no acesso a medicamentos de alto custo continuam, dizem debatedores. *Senado Notícias*, 21 maio 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/21/obstaculos-no-acesso-a-medicamentos-de-alto-custo-continuem-dizem-debatedores>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 247, p. 13–45, jan./abr. 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. *Sistema Único de Saúde (SUS): princípios e conquistas*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2000.

BRASIL. Portaria SCTIE/MS nº 18, de 7 de maio de 2021. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sctie/ms-n-18-de-7-de-maio-de-2021-318738400>. Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 566471/RN. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em 20 ago. 2012. Publicado em 02 out. 2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 855178/SE. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 05 mar. 2015. Publicado em 16 mar. 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1391022/RS. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 13 mar. 2023. Publicado em 16 mar. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.657.156/RJ (Tema 106). Relator: Min. Benedito Gonçalves. Julgado em 25 abr. 2018. Publicado em 21 set. 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 793 de Repercussão Geral. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 16 maio 2019. Publicado em 23 ago. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral – Tema 500. ARE 657718/MG. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em 03 maio 2016. Publicado em 04 set. 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 15 abr. 2025.

CHAVES, Otto; ZERBINI, Talita. Judicialização da saúde e medidas coercitivas: efetividade, riscos e limites. *Revista Brasileira de Direito Público*, Brasília, v. 15, n. 61, p. 123–142, 2017.

DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil: tutela provisória e procedimentos especiais. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. v. 3.

FILHO, Moacyr Rey; PEREIRA, Sylvia Patrícia Dantas. As responsabilidades solidária e subsidiária no federalismo brasileiro: contextualização em matéria de saúde e posicionamento do Supremo Tribunal Federal. *Cadernos Prodisa – Fiocruz*. Disponível em: <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/download/574/601>. Acesso em: 18 maio 2025.

FRANÇA DOS SANTOS, Janiclea; CELINO PASSOS, Mayni Suellen; SOUZA DOS SANTOS, Monique. Dados extraídos dos processos judiciais analisados e documentos oficiais da Prefeitura de Itabuna. Elaboração própria. Universidade de Excelência – UNEX, Polo Itabuna. Itabuna, 2025.

LEITE, George Salomão. A efetividade das decisões judiciais na área da saúde: desafios e possibilidades. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 27, n. 108, p. 89–104, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCHULZE, Clèmerson Merlin. Controle judicial de políticas públicas: o direito à saúde e a efetividade das normas constitucionais. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SULPINO VIEIRA, Fabiola. Judicialização da saúde: dados e reflexões. *Revista Brasileira de Saúde Pública*, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 240–248, 2020.

VENTURA, Miriam; SIMAS, Lícia; FERREIRA, Karina; SANTOS, Lenir. Judicialização da saúde, acesso à justiça e equidade: os riscos da tecnocracia e da iniquidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 15, supl. 3, p. 2923–2932, 2010.

WEDY, Gabriel. A tutela inibitória dos direitos fundamentais sociais: a efetivação judicial do direito à saúde. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 39, n. 124, p. 55–84, 2012.

APÊNDICE A: TABELA COM TRINTA PROCESSOS EXAMINADOS NO OBJETO DA PESQUISA

ORDEM	Nº DO PROCESSO
01	8007061-72.2021.8.05.0113
02	8001993-44.2021.8.05.0113
03	0502049-30.2019.8.05.0113
04	8002270-60.2021.8.05.0113
05	8002270-60.2021.8.05.0113
06	8004335-96.2019.8.05.0113
07	8004658-33.2021.8.05.0113
08	8003736-60.2019.8.05.0113
09	8003697-58.2022.8.05.0113
10	8011185-30.2023.8.05.0113
11	8008900-64.2023.8.05.0113
12	8006483-12.2021.8.05.0113
13	8006642-52.2021.8.05.0113
14	8003555-54.2022.8.05.0113
15	8001218-92.2022.8.05.0113
16	8002479-92.2022.8.05.0113
17	8006790-63.2021.8.05.0113
18	8004910-36.2021.8.05.0113
19	8001698-41.2020.8.05.0113
20	8009786-97.2022.8.05.0113
21	8001157-37.2022.8.05.0113
22	8002476-74.2021.8.05.0113
23	8005380-67.2021.8.05.0113
24	0501407-57.2019.8.05.0113
25	8003302-03.2021.8.05.0113
26	8009177-80.2023.8.05.0113
27	8002716-29.2022.8.05.0113
28	8006085-94.2023.8.05.0113
29	8006300-41.2021.8.05.0113
30	8004955-06.2022.8.05.0113