

## Judicialização da Saúde: como juízes controlam a política pública de saúde?

Bruno Montenegro Ribeiro Dantas (Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM), Thiago Mesquita Teles de Carvalho (Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM) e Zenice Mota Cardozo (Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM)

**Tema:** Governança em sistemas de justiça

### RESUMO

Se, em outra época, a preocupação dos juristas se dirigia à justificação dos direitos sociais, hodiernamente, o desafio consiste em materializá-los. Na lição de Bobbio (1992), a era da efetivação de direitos encerra a ideia de que a atenção deve se voltar para a concretização das políticas públicas, eis que o mero desenho de sua implementação, no plano teórico, já descortina uma agenda esvaziada. Bucci (2022) assevera que “as políticas públicas podem servir como uma espécie de ponte, uma vez que deslocam os direitos sociais de seu espaço abstrato para lhes garantir materialidade, ainda que de forma relativa, a partir da sua implementação”. No processo de constituição das políticas públicas, o direito aparece para emprestar-lhes substrato formal e vinculativo, desempenhando papel chave na conformação das instituições que as realizam (Bucci, 2006). A atuação administrativa é, pois, limitada pelo postulado da legalidade. Daí a importância do direito ao conferir aporte normativo para a execução das políticas pelo Poder Público, desde a Constituição e as leis, no plano mais geral e abstrato; até os decretos, portarias e outros atos infralegais, editados para operacionalizar o seu perfil básico e conferir uniformidade e isonomia ao modelo de efetivação dos direitos sociais. Uma vez que a política pública se anima como meio necessário para forjar a implementação dos direitos sociais prestacionais, somente é possível avaliar os problemas relacionados à sua efetivação a partir da compreensão da política concreta. Não só isso. É que, nesse ponto, refinando a malha analítica e compreensiva da ordem jurídica constitucional, aparecem os preliminares debates essenciais acerca do controle judicial das políticas públicas. Demandas judiciais revolvendo direitos sociais são numerosas e se multiplicam, compondo significativa parcela da pauta cotidiana própria do Poder Judiciário e da Administração Pública. O fenômeno da judicialização das políticas públicas ostenta, como pano de fundo, o compromisso – não raras vezes descumprido



– com a efetivação dos direitos sociais. É marcado pelo acionamento do Poder Judiciário para decidir sobre os direitos alocados nos projetos consagrados na Constituição e nas leis. A atuação judicial no controle das políticas públicas se notabiliza pelo fato de que juízes não estão submetidos às mesmas restrições da Administração Pública, notadamente quanto à liberdade para interpretar o conteúdo e o alcance das normas que estabelecem as prestações devidas pelo Estado. Nesse espaço, surgem as discussões sobre o ativismo judicial, e àquelas afetas à legitimidade da atuação do Poder Judiciário quando adota decisões que substituem, ou desconsideram, a política pública tal qual desenhada pelos Poderes Executivo e Legislativo. Também, aqui, anuncia-se a discussão quanto à postura adotada pelo Judiciário diante desses conflitos, notadamente sob a perspectiva do incremento da qualidade da política pública controlada. A propósito, pontua Montemezzo (2014) que o controle judicial de políticas públicas envolve muito mais do que a análise de questões pontuais a respeito de omissão estatal perante determinado sujeito. Consiste em avaliar, mediante os mecanismos processuais adequados e suficientes, o processo de desenvolvimento estatal de uma maneira global. Neste trabalho, discute-se se um modelo de tomada de decisão que desconsidera os atos editados pela Administração Pública para dar suporte à ação governamental, além de potencialmente ilegítimo, prejudica a accountability judicial, por dificultar a coordenação dos agentes públicos (judicial e administrativo) na superação dos conflitos relacionados à política pública, obstaculizando seu aprimoramento. Jorge (2017) aponta estudo relacionado à judicialização da saúde revelando que são recorrentes decisões judiciais e, até mesmo, defesas das procuradorias estatais que ignoram as normas infralegais que estabelecem aspectos relevantes das políticas públicas de saúde. As causas para essa conduta não são apontadas pelo autor, que, no entanto, anota a importância dos atos editados pela Administração nos contornos das políticas públicas, eis que “já não são tão visíveis as diferenças entre as funções legislativa e administrativa, tendo em vista que a Administração exerce amplo papel normativo” (2017, p. 458 e 459). A importância deste trabalho é ressaltada contextualmente diante do papel secundário que deve ser exercido pelo Judiciário na implementação das políticas públicas, cabendo-lhe supervisionar a atividade desempenhada primariamente pela Administração (Salinas, 2012). Por isso, também se discute se um modelo de tomada de decisão judicial que não viabilize a coordenação dos atores no sentido da superação dos conflitos, e que seja divorciado do

paradigma de como a política pública é implementada administrativamente, pode conduzir a situações de quebra de isonomia, em que os cidadãos que recorrem ao Judiciário obtêm prestações inalcançáveis aos demais. Para abordar as discussões propostas, este trabalho realiza pesquisa e análise dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Norte, em sede de controle da política pública de saúde – envolvendo o Sistema Único de Saúde –, publicadas no ano de 2022, com o propósito de investigar se as decisões consideram o suporte normativo da política pública em sua inteireza, inclusive os atos infralegais, ou se resolvem os casos desconsiderando os atos editados pela Administração. O resultado da pesquisa jurisprudencial é discutido adotando a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) como referencial teórico.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; saúde; controle judicial; coordenação entre agentes.

## Referências

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 49(2):293-314, mar./abr. 2015.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p.25.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexão sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 37.

BUCCI, Maria Paula Dallari e SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. *SEQUÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS*, v. 43, n. 90 (2022), p. 5. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/85500>. Acesso em: 18 maio 2023.

JORGE, Ighor Rafael de. *A base normativa da política de assistência farmacêutica: os efeitos da atividade normativa infralegal. Judicialização da saúde: a visão do Poder Executivo*. Coordenadoras: Maria Paula Dallari Bucci e Clarice Seixas Duarte. São Paulo: Saraiva, 2017.

MONTEMEZZO, Francielle Pasternak. *Jurisdição Constitucional e os Direitos Fundamentais Sociais: a atuação do Poder Judiciário no controle de políticas públicas*. 2014. 251 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014, p. 134.



SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento da ação governamental. Tese de doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012, p. 24.

