idp

RIGeP

REVISTA DE DEBATES EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS, GESTÃO E POLÍTICA

VOLUME 1 · NÚMERO 3

Saúde e judicialização

Judicialização da saúde e os efeitos no orçamento público municipal: uma análise do caso de Governador Valadares (2015–2025)

Pedro Leonardo Lopes

portaldeperiodicos.idp.edu.br

SOBRE O IDP

O IDP atua no ensino, na pesquisa e na extensão e é referência nas áreas de Direito, Administração Pública e Economia. Em Brasília, o Instituto tornou-se universidade, reconhecimento do trabalho feito ao longo dos anos.

Think tank independente, o IDP também promove e difunde conhecimento sobre temas relevantes para a sociedade e contribui para o debate sobre as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Emmanuel Nazareth Brasil

Supervisão e revisão

Luana Maria de Lima Oliveira

Diagramação

Luana Maria de Lima Oliveira

RIGeP
REVISTA DE DEBATES EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS, GESTÃO E POLÍTICA

SOBRE A REVISTA

A RIGeP – Revista de Debates em Relações Internacionais, Gestão e Política é uma publicação técnica que divulga trabalhos de docentes, discentes, egressos e pesquisadores dos programas de Ciência Política e Relações Internacionais (CPRI) e de Gestão e Políticas Públicas (GPP) do IDP.

Os textos têm caráter aplicado e tratam de temas de interesse público, como resultados preliminares de pesquisas, reflexões e discussões nas áreas de atuação da Revista.

A publicação dá visibilidade ao trabalho dos estudantes, incentiva a pesquisa e amplia a circulação do conhecimento em Relações Internacionais, Ciência Política e Políticas Públicas. Também permite que os autores recebam contribuições e aprimorem os manuscritos antes de submetê-los a periódicos científicos.

A RIGeP tem o formato de *working paper* ou texto para discussão, não possui ISSN e não compromete o ineditismo dos trabalhos. A comunidade acadêmica e profissional está convidada a enviar comentários, sugestões e críticas aos autores.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP. Qualquer citação aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

Sumário

Introdução.....**4**

Referencial teórico.....**8**

Judicialização da saúde e a efetivação dos direitos fundamentais.....8

Judicialização, governança pública e sustentabilidade fiscal.....9

Metodologia.....**12**

Resultados e discussão.....**15**

Evolução do orçamento municipal da saúde (2015–2025).....15

Evolução da judicialização da saúde no município.....16

Impactos das decisões judiciais sobre a execução orçamentária.....17

O paradoxo da expansão orçamentária e do crescimento da judicialização.....18

Judicialização, governança pública e sustentabilidade fiscal: análise dos achados.....19

Considerações finais.....**20**

Referências.....**22**

RIGeP
REVISTA DE DEBATES EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS, GESTÃO E POLÍTICA

Judicialização da saúde e os efeitos no orçamento público municipal: uma análise do caso de Governador Valadares (2015–2025)[1]

Pedro Leonardo Lopes[2]

Resumo: O presente artigo analisa os efeitos da judicialização da saúde sobre o orçamento público municipal de Governador Valadares (MG), no período de 2015 a 2025, buscando compreender de que forma as decisões judiciais influenciaram a alocação de recursos públicos e a capacidade de planejamento da Secretaria Municipal de Saúde. A pesquisa adota abordagem metodológica mista, fundamentada em análise documental, levantamento de dados orçamentários e judiciais e entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e magistrado atuante na Vara Especializada em Saúde. Os resultados demonstram que o crescimento do orçamento municipal da saúde não foi acompanhado pela redução da litigiosidade, evidenciando que a judicialização se apresenta como fenômeno estrutural e não meramente conjuntural. Conclui-se que a judicialização opera simultaneamente como mecanismo de garantia de direitos fundamentais e como fator de pressão sobre a sustentabilidade fiscal municipal.

Palavras-chave: judicialização da saúde; orçamento público; políticas públicas; governança; gestão municipal.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 elevou a saúde à condição de direito fundamental social, estabelecendo, em seu artigo 196, que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas destinadas à redução dos riscos de doenças e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços voltados à sua promoção, proteção e recuperação. A partir desse marco constitucional, consolidou-se no Brasil um modelo de proteção social baseado na universalização do acesso à saúde por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), estruturado sobre os princípios da universalidade, integralidade e equidade.

[1]Este artigo foi adaptado ao formato da RIGeP e deriva da dissertação de mestrado (Lopes, 2025) apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). O conteúdo completo da dissertação pode ser consultado no Repositório de Teses e Dissertações do IDP: https://repositorio.idp.edu.br/.

[2]Mestre em Gestão e Políticas Públicas pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: pedrolonardo@yahoo.com.br.

Apesar dos avanços institucionais promovidos pelo SUS nas últimas décadas, persistem desafios relacionados ao financiamento, à capacidade administrativa dos entes federativos e à efetividade das políticas públicas de saúde. Nesse contexto, a judicialização da saúde passou a ocupar posição de destaque no debate jurídico, político e administrativo brasileiro, tornando-se um dos fenômenos mais relevantes da relação contemporânea entre Poder Judiciário e políticas públicas.

A judicialização da saúde pode ser compreendida como o processo pelo qual cidadãos recorrem ao Poder Judiciário para obter medicamentos, tratamentos, procedimentos médicos, internações ou outras prestações de saúde não disponibilizadas ou não ofertadas tempestivamente pelo Estado. Embora represente importante instrumento de efetivação dos direitos fundamentais, a crescente intervenção judicial na política pública de saúde produz impactos significativos sobre a gestão administrativa e orçamentária dos entes públicos, especialmente dos municípios, que constituem a principal porta de entrada dos usuários no sistema de saúde.

O crescimento das demandas judiciais em matéria saúde tem provocado uma crescente tensão entre duas dimensões igualmente relevantes do direito à saúde. De um lado, encontra-se a necessidade de assegurar proteção imediata ao indivíduo que busca tutela jurisdicional para garantir tratamento médico indispensável à preservação da vida e da dignidade humana. De outro, estão os desafios relacionados à sustentabilidade financeira do sistema público de saúde e à necessidade de planejamento racional dos recursos públicos destinados ao atendimento da coletividade. A literatura especializada aponta que a judicialização da saúde não pode ser compreendida exclusivamente como consequência de falhas administrativas ou insuficiência financeira do Estado. Trata-se de fenômeno complexo, influenciado por fatores institucionais, jurídicos, econômicos e sociais, envolvendo a ampliação do acesso à Justiça, a constitucionalização dos direitos sociais, a atuação do Poder Judiciário como garantidor de direitos fundamentais e as próprias limitações estruturais do sistema público de saúde. Nesse cenário, a judicialização assume caráter paradoxal, simultaneamente promove a concretização de direitos individuais e produz desafios para a governança pública e para a gestão orçamentária das políticas coletivas.

No âmbito municipal, os efeitos da judicialização tendem a manifestar-se de forma ainda mais intensa. A execução de decisões judiciais frequentemente exige a realização de despesas não previstas no planejamento orçamentário anual, obrigando gestores públicos a promover

remanejamentos financeiros, alterar prioridades previamente definidas e redirecionar recursos destinados a programas coletivos para o atendimento de demandas individuais. Como consequência, surgem dificuldades relacionadas à previsibilidade orçamentária, à eficiência da gestão pública e à manutenção da capacidade de investimento em políticas estruturantes.

O município de Governador Valadares, localizado na região leste do Estado de Minas Gerais, apresenta cenário particularmente relevante para a compreensão dessa dinâmica. Entre os anos de 2015 e 2025, verificou-se crescimento expressivo tanto do orçamento destinado à saúde quanto do número de ações judiciais relacionadas ao fornecimento de medicamentos, tratamentos e demais prestações sanitárias. Entretanto, a ampliação dos recursos financeiros não foi acompanhada pela redução da litigiosidade, revelando a existência de fatores estruturais que transcendem a simples disponibilidade orçamentária.

Dados obtidos junto à Secretaria Municipal de Saúde e ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais demonstram que o fenômeno da judicialização passou a exercer influência crescente sobre a execução orçamentária municipal. Ao longo do período analisado, observou-se aumento significativo das despesas decorrentes do cumprimento de decisões judiciais, especialmente relacionadas ao fornecimento de medicamentos de alto custo, tratamentos especializados e procedimentos médicos não previstos inicialmente na programação financeira do município. Tal realidade evidencia a necessidade de compreender de forma mais aprofundada os impactos produzidos pela judicialização sobre o planejamento e a gestão das políticas públicas de saúde.

Embora existam diversos estudos nacionais sobre judicialização da saúde, ainda são relativamente escassas as pesquisas que analisam empiricamente seus efeitos sobre o orçamento municipal a partir de séries históricas consolidadas e associadas à percepção dos atores institucionais diretamente envolvidos na gestão da política pública. Nesse sentido, o presente estudo busca contribuir para o avanço da literatura ao examinar o caso específico de Governador Valadares, articulando análise documental, dados orçamentários, informações processuais e entrevistas com gestores públicos e agentes do sistema de justiça.

Diante desse contexto, o problema de pesquisa que orienta o estudo consiste em compreender de que maneira a judicialização da saúde impactou o orçamento público municipal de Governador Valadares entre os anos de 2015 e 2025. Busca-se identificar não apenas a evolução quantitativa das demandas judiciais e dos gastos correspondentes, mas também os efeitos

produzidos sobre o planejamento orçamentário, a execução das políticas públicas e a capacidade estatal de promover ações coletivas de saúde.

Assim, o objetivo geral deste artigo é analisar os efeitos da judicialização da saúde sobre o orçamento público municipal de Governador Valadares (MG), no período compreendido entre 2015 e 2025. Especificamente, pretende-se examinar a evolução do orçamento da saúde e das demandas judiciais, identificar os impactos financeiros decorrentes do cumprimento das decisões judiciais e discutir as implicações do fenômeno para a governança pública e para a sustentabilidade fiscal da política municipal de saúde.

A hipótese central do estudo sustenta que o crescimento da judicialização da saúde produz impactos relevantes sobre a execução orçamentária municipal, comprometendo a previsibilidade financeira e impondo desafios significativos ao planejamento das políticas públicas. Ao mesmo tempo, reconhece-se que a judicialização constitui importante mecanismo de garantia de direitos fundamentais, exigindo a construção de soluções institucionais capazes de equilibrar a proteção individual e a sustentabilidade coletiva do sistema.

Este artigo deriva da dissertação intitulada “Judicialização da Saúde e os Efeitos no Orçamento Público de Governador Valadares”, apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), em 2025. A pesquisa adota abordagem metodológica mista, combinando análise documental, levantamento de dados orçamentários e judiciais e entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e profissionais diretamente envolvidos na formulação e execução da política municipal de saúde.

Além desta introdução, o artigo encontra-se estruturado em quatro seções. A primeira apresenta o referencial teórico acerca da judicialização da saúde e seus reflexos sobre a gestão pública e o orçamento estatal. A segunda descreve os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. A terceira desenvolve a análise empírica dos dados relativos ao município de Governador Valadares, discutindo os impactos da judicialização sobre o orçamento municipal de saúde. Por fim, são apresentadas as conclusões e recomendações decorrentes dos resultados obtidos.

Referencial teórico

Judicialização da saúde e a efetivação dos direitos fundamentais

A judicialização da saúde consolidou-se como um dos fenômenos mais relevantes da administração pública brasileira contemporânea, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que elevou a saúde à condição de direito fundamental social e atribuiu ao Estado a responsabilidade de assegurar acesso universal e igualitário às ações e serviços destinados à sua promoção, proteção e recuperação. A partir desse novo desenho constitucional, o Poder Judiciário passou a desempenhar papel cada vez mais relevante na concretização dos direitos sociais, atuando como instância de garantia quando os mecanismos administrativos não conseguem atender adequadamente às demandas da população.

Segundo Vianna et al. (1999), a ampliação do acesso à Justiça e a constitucionalização dos direitos sociais contribuíram para o fortalecimento do fenômeno da judicialização no Brasil, deslocando para o Poder Judiciário debates anteriormente restritos às esferas política e administrativa. Nesse contexto, a saúde tornou-se uma das áreas mais impactadas por esse movimento, em razão da estreita relação entre o direito à vida, a dignidade da pessoa humana e a necessidade de acesso a tratamentos médicos e medicamentos.

Para Sarlet (2009), o direito à saúde constitui expressão concreta do princípio da dignidade da pessoa humana, exigindo do Estado não apenas a formulação de políticas públicas, mas também sua efetiva implementação. Sob essa perspectiva, a judicialização surge como mecanismo legítimo de proteção dos direitos fundamentais quando há insuficiência ou omissão estatal. O autor destaca que a efetividade dos direitos sociais não pode permanecer condicionada exclusivamente à discricionariedade administrativa, cabendo ao Poder Judiciário assegurar a concretização dos direitos constitucionalmente garantidos.

Entretanto, a crescente intervenção judicial na política pública de saúde também produz desafios institucionais relevantes. Conforme observa Diniz (2003), embora a judicialização represente importante instrumento de cidadania e acesso à Justiça, ela evidencia simultaneamente as fragilidades estruturais da administração pública na implementação das políticas sociais. A busca crescente por tutela jurisdicional demonstra que parcela significativa da população encontra dificuldades para obter, pelos canais administrativos ordinários, bens e serviços que deveriam ser regularmente disponibilizados pelo Estado.

Nesse cenário, a judicialização assume caráter ambivalente. De um lado, promove a efetivação de direitos fundamentais individuais; de outro, expõe limitações administrativas, financeiras e institucionais dos sistemas públicos de saúde. Essa dualidade torna o fenômeno particularmente complexo, exigindo análises que ultrapassem abordagens meramente jurídicas e incorporem elementos relacionados à gestão pública, governança e sustentabilidade fiscal. A expansão da judicialização também está associada à transformação do papel institucional do Poder Judiciário nas democracias contemporâneas. Taylor (2008) argumenta que o Judiciário brasileiro passou a atuar como verdadeiro agente de formulação e implementação de políticas públicas, especialmente em áreas relacionadas aos direitos sociais. Em sua análise, os tribunais deixaram de exercer função meramente reativa, tornando-se atores relevantes na definição dos rumos da ação estatal.

Essa característica manifesta-se de forma particularmente intensa na área da saúde. Decisões judiciais determinando fornecimento de medicamentos, realização de procedimentos médicos ou custeio de tratamentos especializados acabam produzindo efeitos diretos sobre a alocação de recursos públicos, influenciando escolhas administrativas originalmente atribuídas aos gestores públicos. Dessa forma, a judicialização da saúde não pode ser compreendida apenas como fenômeno jurídico, mas como processo político-institucional que afeta diretamente a governança das políticas públicas.

Por essa razão, a literatura recente tem buscado compreender a judicialização não apenas sob a perspectiva da garantia individual de direitos, mas também a partir de seus impactos sobre a gestão pública e sobre a capacidade estatal de formular e executar políticas voltadas ao interesse coletivo. Essa abordagem revela-se especialmente relevante quando se analisam os efeitos produzidos pelas decisões judiciais sobre os orçamentos públicos municipais

Judicialização, governança pública e sustentabilidade fiscal

A crescente judicialização da saúde tem provocado importantes debates acerca de seus reflexos sobre a gestão orçamentária e sobre a capacidade do Estado de planejar e executar políticas públicas de forma eficiente e sustentável. Embora o reconhecimento judicial do direito individual à saúde encontre sólido fundamento constitucional, a multiplicação das demandas judiciais produz efeitos que transcendem a esfera individual e alcançam diretamente o planejamento governamental.

Bahia (2010) observa que a efetividade do direito à saúde depende não apenas da existência de recursos financeiros, mas também da capacidade institucional de organizar e distribuir esses recursos de forma equitativa. Sob essa perspectiva, decisões judiciais que determinam a realização de despesas não previstas originalmente no planejamento estatal podem gerar distorções na alocação orçamentária e comprometer a implementação de políticas públicas voltadas ao atendimento coletivo.

A principal dificuldade decorre do fato de que a execução das decisões judiciais geralmente possui caráter imediato e obrigatório. Diferentemente das políticas públicas estruturadas por meio dos instrumentos tradicionais de planejamento governamental, as ordens judiciais frequentemente exigem respostas rápidas, independentemente da disponibilidade financeira ou da programação orçamentária previamente estabelecida. Como consequência, gestores públicos são obrigados a realizar remanejamentos de recursos, alterar prioridades administrativas e redirecionar verbas originalmente destinadas a programas coletivos.

Nesse sentido, Aith (2017) sustenta que a efetivação do direito à saúde deve ocorrer de forma compatível com os princípios da universalidade, integralidade e equidade que orientam o Sistema Único de Saúde. O autor adverte que a proteção individual não pode ser analisada isoladamente, desvinculada dos efeitos produzidos sobre o conjunto da população usuária dos serviços públicos. A ausência dessa perspectiva coletiva pode resultar em situações nas quais o atendimento de uma demanda individual compromete a capacidade estatal de atender um número significativamente maior de cidadãos.

Essa preocupação também é compartilhada por Chieffi e Barata (2009), que identificam o risco de desequilíbrios distributivos decorrentes da judicialização. Segundo as autoras, parte significativa das ações judiciais concentra-se no fornecimento de medicamentos e tratamentos de elevado custo, muitas vezes destinados a um número reduzido de beneficiários. Embora tais demandas possam possuir fundamento legítimo sob a ótica individual, sua expansão contínua tende a produzir impactos relevantes sobre a capacidade financeira dos sistemas públicos de saúde.

Do ponto de vista da gestão pública, o fenômeno desafia diretamente os mecanismos tradicionais de planejamento governamental. A elaboração das políticas públicas de saúde ocorre por meio de instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que buscam assegurar racionalidade, previsibilidade e eficiência na

aplicação dos recursos públicos. A judicialização, contudo, introduz um elemento de imprevisibilidade capaz de comprometer parte significativa dessa programação. Essa realidade é particularmente sensível no âmbito municipal. Os municípios concentram a execução direta de grande parcela das ações e serviços de saúde e possuem menor capacidade financeira quando comparados à União e aos Estados. Consequentemente, despesas judiciais inesperadas tendem a produzir impactos proporcionalmente mais significativos sobre os orçamentos locais.

A literatura especializada destaca que a crescente pressão judicial exige o fortalecimento dos mecanismos de governança pública. Governança, nesse contexto, compreende a capacidade institucional do Estado de coordenar atores, recursos e processos decisórios para alcançar objetivos coletivos de forma eficiente, transparente e sustentável. A judicialização desafia essa capacidade ao introduzir decisões externas ao processo ordinário de formulação e implementação das políticas públicas.

Em resposta a esse cenário, diversas iniciativas institucionais foram desenvolvidas nas últimas décadas. Destacam-se a criação dos Núcleos de Apoio Técnico do Judiciário (NATJus), a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a consolidação da plataforma e-NATJus, instrumentos destinados a fornecer subsídios técnico-científicos aos magistrados em demandas relacionadas à saúde. O objetivo dessas iniciativas consiste em aproximar as decisões judiciais das evidências científicas e dos protocolos clínicos existentes, reduzindo riscos de decisões incompatíveis com os princípios da racionalidade administrativa e da sustentabilidade financeira.

Todavia, a existência desses mecanismos não elimina o desafio central identificado pela literatura, a necessidade de compatibilizar a proteção dos direitos individuais com a preservação da capacidade estatal de promover políticas públicas universais e sustentáveis. Trata-se, em essência, de encontrar um equilíbrio entre o imperativo constitucional de proteção da vida e da dignidade humana e a responsabilidade de assegurar que os recursos públicos sejam distribuídos de forma equitativa entre todos os usuários do sistema de saúde.

Dessa forma, a judicialização da saúde deve ser compreendida como fenômeno que ultrapassa a dimensão estritamente jurídica e alcança o núcleo da governança pública contemporânea. Mais do que um problema processual ou financeiro, ela representa um desafio institucional relacionado à capacidade do Estado de conciliar direitos fundamentais, planejamento governamental e sustentabilidade fiscal. Essa perspectiva orienta a análise empírica desenvolvida

neste estudo, que busca compreender de que maneira esses elementos se manifestaram no contexto do município de Governador Valadares entre os anos de 2015 e 2025.

Metodologia

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso de natureza aplicada, com abordagem metodológica mista, integrando técnicas quantitativas e qualitativas para analisar os efeitos da judicialização da saúde sobre o orçamento público municipal de Governador Valadares, Minas Gerais, no período compreendido entre 2015 e 2025. A opção por uma abordagem mista decorre da necessidade de compreender não apenas a evolução numérica das demandas judiciais e dos gastos públicos associados, mas também os reflexos institucionais e administrativos produzidos pelo fenômeno sobre a gestão municipal da saúde.

Segundo Yin (2015), o estudo de caso constitui estratégia metodológica adequada quando se busca compreender fenômenos contemporâneos inseridos em contextos reais e complexos, especialmente quando os limites entre o fenômeno estudado e o ambiente em que ele ocorre não são claramente definidos. Nesse sentido, a escolha do município de Governador Valadares justifica-se pela expressiva evolução das demandas judiciais relacionadas à saúde observada ao longo da última década, bem como pela disponibilidade de informações institucionais capazes de subsidiar uma análise empírica consistente.

A pesquisa possui caráter descritivo e exploratório. Descritivo porque busca identificar e sistematizar os efeitos da judicialização sobre o orçamento público municipal ao longo da série histórica analisada. Exploratório porque procura compreender as relações existentes entre a expansão das demandas judiciais, a execução orçamentária da saúde e os desafios enfrentados pela gestão pública municipal, contribuindo para o aprofundamento do debate sobre governança e sustentabilidade fiscal das políticas públicas de saúde.

Para a construção da base empírica do estudo foram utilizados dados primários e secundários provenientes de diferentes fontes institucionais. Os dados relativos ao orçamento da saúde foram obtidos junto à Secretaria Municipal de Saúde de Governador Valadares, abrangendo informações referentes à execução orçamentária anual, despesas vinculadas ao cumprimento de decisões judiciais e indicadores relacionados ao financiamento da política pública de saúde. Paralelamente, foram coletadas informações junto ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG),

especialmente sobre a evolução do número de ações judiciais envolvendo demandas de saúde propostas em face do município durante o período analisado.

A delimitação temporal compreendeu os exercícios financeiros de 2015 a 2025. A escolha desse recorte fundamenta-se na possibilidade de examinar uma série histórica suficientemente ampla para identificar tendências, padrões de crescimento e possíveis correlações entre o comportamento das demandas judiciais e a evolução do orçamento municipal da saúde. Além disso, o período contempla a consolidação da Vara Especializada em Saúde na comarca de Governador Valadares, permitindo observar os efeitos institucionais decorrentes da especialização judicial na tramitação dessas demandas.

No tratamento dos dados quantitativos foram empregados procedimentos de análise descritiva, com a sistematização das informações em séries históricas e a elaboração de gráficos comparativos destinados a demonstrar a evolução do orçamento municipal da saúde, do número de ações judiciais e dos gastos decorrentes do cumprimento de decisões judiciais. Para assegurar maior comparabilidade temporal, os valores orçamentários foram analisados em valores corrigidos, permitindo reduzir os efeitos das variações inflacionárias ocorridas ao longo do período estudado.

A análise quantitativa concentrou-se em três dimensões principais: a evolução do orçamento público destinado à saúde, a evolução do volume de ações judiciais relacionadas ao direito à saúde e a evolução dos gastos municipais diretamente vinculados ao cumprimento de decisões judiciais. A partir dessas variáveis buscou-se identificar tendências de crescimento, padrões de comportamento e possíveis impactos da judicialização sobre a capacidade de planejamento e execução orçamentária da administração municipal.

Complementarmente à análise documental e estatística, a pesquisa incorporou abordagem qualitativa por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com atores institucionais diretamente envolvidos na formulação, execução e controle das políticas públicas de saúde. Participaram da pesquisa gestores da Secretaria Municipal de Saúde e magistrado com atuação especializada em demandas relacionadas ao direito à saúde no âmbito da comarca de Governador Valadares.

As entrevistas tiveram como objetivo identificar percepções institucionais acerca dos impactos da judicialização sobre a gestão pública municipal, especialmente no que se refere à previsibilidade orçamentária, à definição de prioridades administrativas, à execução das políticas

públicas e às relações entre Poder Executivo e Poder Judiciário. A utilização de entrevistas semiestruturadas permitiu combinar a obtenção de informações padronizadas com a possibilidade de aprofundamento dos temas considerados mais relevantes pelos participantes.

A interpretação dos resultados ocorreu por meio da triangulação entre os dados documentais, os indicadores quantitativos e as percepções dos entrevistados, procedimento que contribui para ampliar a confiabilidade e a consistência das conclusões obtidas. A opção pela triangulação metodológica encontra fundamento na compreensão de que a judicialização da saúde constitui fenômeno multidimensional, cuja análise exige a articulação entre diferentes fontes de evidência, a combinação de métodos quantitativos e qualitativos permite captar simultaneamente aspectos objetivos e subjetivos da realidade estudada, produzindo interpretações mais robustas e abrangentes.

Do ponto de vista ético, a pesquisa observou os princípios da confidencialidade e da utilização exclusiva dos dados para fins acadêmicos. As informações obtidas junto às instituições públicas foram utilizadas de forma agregada e vinculadas aos objetivos científicos do estudo, preservando-se os limites legais relacionados ao acesso e à divulgação de dados administrativos e processuais.

Por fim, reconhecem-se algumas limitações metodológicas inerentes ao estudo. A análise está circunscrita à realidade institucional de um único município, o que limita a generalização automática dos resultados para outras localidades. Contudo, a escolha de Governador Valadares município polo regional do Vale do Rio Doce, permite aprofundar a compreensão dos mecanismos pelos quais a judicialização interfere na gestão orçamentária municipal, oferecendo evidências empíricas relevantes para o debate nacional sobre governança, planejamento público e sustentabilidade fiscal das políticas de saúde.

A partir dos procedimentos metodológicos descritos, a seção seguinte apresenta os resultados da pesquisa e discute os efeitos da judicialização da saúde sobre o orçamento público municipal de Governador Valadares entre os anos de 2015 e 2025, articulando evidências quantitativas e qualitativas para compreender os desafios impostos à gestão pública local.

Resultados e discussão

Evolução do orçamento municipal da saúde (2015–2025)

A análise da execução orçamentária da saúde no município de Governador Valadares evidencia um crescimento expressivo dos recursos destinados ao setor ao longo do período estudado. Em 2015, o orçamento da Secretaria Municipal de Saúde alcançava R$ 163.714.787,00, em valores corrigidos para a base de 2025. Ao final da série histórica analisada, a previsão orçamentária para 2025 atingiu R$ 646.039.950,00, representando crescimento aproximado de 294% no período.

Esse incremento orçamentário reflete tanto a ampliação das transferências constitucionais vinculadas à saúde quanto o aumento das responsabilidades atribuídas aos municípios na execução das políticas públicas do Sistema Único de Saúde (SUS). A expansão dos recursos financeiros demonstra o esforço institucional realizado para ampliar a capacidade de atendimento da rede municipal, fortalecer os serviços de atenção básica, ampliar a assistência farmacêutica e garantir a manutenção dos serviços de média e alta complexidade.

Todavia, a simples ampliação do orçamento não se mostrou suficiente para eliminar os problemas relacionados ao acesso da população aos serviços de saúde. A análise dos dados demonstra que o aumento dos recursos financeiros foi acompanhado por crescimento contínuo das demandas judiciais, indicando que a insuficiência orçamentária não constitui a única variável explicativa para a expansão da judicialização. Os resultados encontrados corroboram a literatura especializada, segundo a qual o fenômeno da judicialização decorre de fatores múltiplos, incluindo limitações administrativas, dificuldades regulatórias, falhas na coordenação federativa, expansão das demandas sociais e crescente conscientização da população acerca dos direitos assegurados constitucionalmente. Dessa forma, embora a ampliação do orçamento represente elemento fundamental para a melhoria da capacidade estatal, ela não garante, por si só, a redução da litigiosidade na área da saúde.

A evolução orçamentária observada no município também evidencia um desafio recorrente da gestão pública contemporânea, a necessidade de compatibilizar a expansão das despesas obrigatórias com a manutenção da capacidade de planejamento estratégico. Quanto maior a pressão sobre os recursos disponíveis, menor tende a ser a margem discricionária dos gestores para implementar políticas estruturantes de longo prazo. Nesse contexto, o orçamento municipal da

saúde revela-se não apenas um instrumento financeiro, mas também um importante indicador da capacidade institucional do município para responder às crescentes demandas da população. A análise dos dados demonstra que o crescimento dos investimentos públicos ocorreu em ambiente marcado por crescente complexidade administrativa e forte pressão judicial.

Evolução da judicialização da saúde no município

Paralelamente ao crescimento do orçamento da saúde, verificou-se expressiva expansão do número de ações judiciais envolvendo saúde propostas contra o município de Governador Valadares. Os dados levantados junto ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais demonstram que, em 2016, primeiro ano com registro consolidado após a especialização da vara responsável pela matéria, foram identificadas 26 ações judiciais relacionadas ao direito à saúde. Em 2024, o número alcançou 495 processos, representando o maior volume de judicialização observado durante toda a série histórica analisada. Em 2025, até o mês de julho, já haviam sido registrados 265 novos processos.

A evolução observada representa crescimento superior a 900% em relação ao início da série histórica, demonstrando que a judicialização da saúde deixou de constituir fenômeno episódico para assumir caráter estrutural no âmbito da gestão pública municipal. A análise dos dados indica uma tendência consistente de crescimento ao longo da década, ainda que com oscilações anuais. O comportamento da série sugere que a judicialização passou a integrar permanentemente a dinâmica de funcionamento da política pública municipal de saúde, tornando-se variável relevante para o planejamento administrativo e financeiro da Secretaria Municipal de Saúde.

Os resultados obtidos confirmam as observações de Taylor (2008), segundo as quais o Poder Judiciário passou a desempenhar papel cada vez mais relevante na implementação dos direitos sociais no Brasil. A crescente busca por tutela jurisdicional demonstra que parcela significativa dos cidadãos passou a identificar o Judiciário como canal efetivo para obtenção de medicamentos, tratamentos especializados, exames e procedimentos médicos.

As entrevistas realizadas durante a pesquisa revelaram que gestores municipais e operadores do sistema de justiça reconhecem a judicialização como fenômeno consolidado e de difícil reversão no curto prazo. Segundo os relatos obtidos, a expansão das demandas judiciais decorre de fatores diversos, incluindo aumento da expectativa da população, incorporação de novas tecnologias em saúde, envelhecimento populacional, ampliação do acesso à informação e maior

atuação dos profissionais do direito na defesa das demandas sanitárias. A análise dos dados permite concluir que a judicialização deixou de ser uma exceção para tornar-se elemento permanente da política pública de saúde, exigindo dos gestores municipais a incorporação dessa variável em seus processos de planejamento e gestão.

Impactos das decisões judiciais sobre a execução orçamentária

Se o crescimento do número de ações judiciais constitui importante indicador da expansão do fenômeno, seus efeitos tornam-se ainda mais evidentes quando analisados sob a perspectiva da execução orçamentária. Os dados levantados demonstram que o cumprimento de decisões judiciais passou a consumir parcela crescente dos recursos administrados pela Secretaria Municipal de Saúde. Em 2015, aproximadamente R$ 1.540.000,00 foram destinados ao atendimento de ordens judiciais. Em 2024, esse valor alcançou R$ 2.530.148,00, representando o maior impacto financeiro observado durante o período analisado. Embora os valores destinados ao cumprimento das decisões judiciais representem percentual relativamente reduzido em comparação ao orçamento global da saúde, seu impacto administrativo revela-se significativamente superior ao simples aspecto quantitativo. Isso ocorre porque as despesas decorrentes de decisões judiciais apresentam características específicas que dificultam sua incorporação ao planejamento orçamentário tradicional. Em regra, tratam-se de despesas obrigatórias, de execução imediata e frequentemente imprevisíveis, cuja realização independe da programação financeira previamente estabelecida pela administração pública.

As entrevistas realizadas com gestores municipais demonstraram que a principal dificuldade não está necessariamente no montante financeiro despendido, mas na imprevisibilidade associada às determinações judiciais. Diversos entrevistados relataram a necessidade de realizar remanejamentos orçamentários emergenciais para cumprir decisões judiciais relacionadas ao fornecimento de medicamentos de alto custo, tratamentos especializados e procedimentos não previstos originalmente na programação anual da Secretaria de Saúde. Essa realidade produz reflexos diretos sobre o planejamento das políticas públicas. Recursos inicialmente destinados a programas preventivos, investimentos em infraestrutura ou ampliação da capacidade assistencial podem ser redirecionados para atender demandas individuais determinadas judicialmente.

Sob a perspectiva da governança pública, essa situação gera tensão permanente entre planejamento e contingência. Enquanto o gestor público busca organizar os recursos disponíveis de

acordo com prioridades coletivas previamente estabelecidas, as decisões judiciais introduzem novas obrigações que exigem atendimento imediato, independentemente das escolhas administrativas originalmente realizadas. Os resultados encontrados reforçam os argumentos apresentados por Bahia (2010) e Aith (2017), segundo os quais a judicialização produz efeitos que transcendem a esfera individual do beneficiário da decisão judicial, alcançando a própria estrutura de funcionamento da política pública.

O paradoxo da expansão orçamentária e do crescimento da judicialização

O principal achado empírico da pesquisa reside na identificação de um aparente paradoxo entre a evolução do orçamento municipal da saúde e o comportamento das demandas judiciais. Tradicionalmente, parte da literatura e do debate público tende a associar a judicialização à insuficiência de recursos financeiros destinados à saúde. Sob essa perspectiva, a ampliação do orçamento deveria produzir melhoria dos serviços prestados e, consequentemente, redução do número de ações judiciais. Os dados obtidos em Governador Valadares apontam para conclusão diversa.

Entre 2015 e 2025, o orçamento da saúde apresentou crescimento superior a 290%. No mesmo período, o número de ações judiciais cresceu em proporção significativamente superior, ultrapassando 900% de aumento. Os resultados demonstram que a ampliação dos recursos financeiros não foi acompanhada pela redução da litigiosidade. Ao contrário, orçamento e judicialização cresceram simultaneamente ao longo da série histórica analisada. Essa constatação sugere que a judicialização da saúde não pode ser explicada exclusivamente pela escassez de recursos. O fenômeno revela-se mais complexo e parece estar associado a fatores institucionais, sociais e administrativos que transcendem a simples disponibilidade orçamentária.

Entre esses fatores destacam-se a ampliação do acesso à Justiça, o fortalecimento da cultura de reivindicação de direitos, o crescimento das demandas por tratamentos de alta complexidade, o avanço tecnológico da medicina e a própria consolidação do Poder Judiciário como importante mecanismo de efetivação dos direitos sociais. Os dados obtidos reforçam a necessidade de superar interpretações simplificadas acerca da judicialização da saúde. A experiência de Governador Valadares demonstra que o aumento do financiamento, embora necessário, não constitui solução suficiente para conter o crescimento das demandas judiciais.

Judicialização, governança pública e sustentabilidade fiscal: análise dos achados

A integração entre os dados quantitativos e qualitativos permite compreender a judicialização da saúde como fenômeno que produz impactos relevantes sobre a governança pública municipal.

As entrevistas realizadas evidenciaram convergência entre gestores públicos e representantes do sistema de justiça quanto à necessidade de fortalecer mecanismos institucionais capazes de reduzir conflitos e promover maior racionalidade na tomada de decisões relacionadas à saúde. Os entrevistados destacaram a importância dos pareceres técnicos, dos protocolos clínicos, da atuação dos Núcleos de Apoio Técnico do Judiciário (NATJus) e da ampliação do diálogo institucional entre Executivo e Judiciário como instrumentos capazes de aprimorar a qualidade das decisões e reduzir seus impactos negativos sobre o planejamento público.

A análise dos resultados permite afirmar que a judicialização opera simultaneamente como mecanismo de garantia de direitos e como fator de pressão sobre a capacidade administrativa do Estado. Trata-se de fenômeno que revela virtudes e fragilidades do sistema de saúde brasileiro. Por um lado, assegura proteção efetiva aos cidadãos diante de situações concretas de necessidade. Por outro, evidencia limitações estruturais relacionadas ao financiamento, à gestão e à coordenação das políticas públicas.

Os achados da pesquisa sugerem que o enfrentamento desse desafio não depende exclusivamente do aumento de recursos financeiros. Exige, sobretudo, o fortalecimento da governança pública, a melhoria dos mecanismos de planejamento, a qualificação da gestão administrativa e a ampliação do uso de evidências técnicas na tomada de decisões. Nesse sentido, a experiência de Governador Valadares demonstra que a sustentabilidade fiscal da política pública de saúde depende cada vez mais da capacidade institucional de harmonizar a proteção dos direitos individuais com a preservação do interesse coletivo. O desafio contemporâneo não consiste em escolher entre uma dessas dimensões, mas em construir mecanismos capazes de assegurar ambas de forma simultânea. A judicialização da saúde deve ser compreendida menos como um problema jurídico isolado e mais como um desafio de governança pública, cuja superação demanda atuação coordenada entre gestores, profissionais da saúde, órgãos de controle e Poder Judiciário.

Considerações finais

A judicialização da saúde consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos principais desafios da gestão pública brasileira, especialmente no âmbito municipal, onde se concentram grande parte das demandas assistenciais da população e dos impactos decorrentes da efetivação judicial do direito à saúde. Embora represente importante instrumento de garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, sua crescente expansão produz efeitos que transcendem a esfera individual dos beneficiários das decisões judiciais, alcançando diretamente o planejamento, a execução orçamentária e a governança das políticas públicas de saúde.

O presente artigo teve como objetivo analisar os efeitos da judicialização da saúde sobre o orçamento público municipal de Governador Valadares, Minas Gerais, no período compreendido entre 2015 e 2025. A partir da análise integrada de dados orçamentários, informações processuais e entrevistas com atores institucionais envolvidos na gestão da política pública de saúde, foi possível compreender de forma mais abrangente os impactos produzidos pelo fenômeno sobre a administração municipal.

Os resultados demonstraram que houve crescimento expressivo tanto do orçamento destinado à saúde quanto do número de ações judiciais propostas contra o município ao longo da série histórica analisada. Enquanto o orçamento municipal da saúde apresentou expansão significativa no período, a judicialização cresceu em ritmo ainda mais acelerado, revelando que o aumento dos investimentos públicos não foi acompanhado pela redução das demandas judiciais. Esse resultado constitui o principal achado empírico da pesquisa e desafia interpretações simplificadas que associam a judicialização exclusivamente à insuficiência de recursos financeiros.

A análise realizada permite concluir que a judicialização da saúde possui natureza multifatorial e decorre de fatores que ultrapassam a dimensão orçamentária. Aspectos relacionados à ampliação do acesso à Justiça, ao fortalecimento da cultura de reivindicação de direitos, à incorporação de novas tecnologias em saúde, ao envelhecimento populacional e à crescente complexidade das demandas assistenciais contribuem para explicar a expansão contínua do fenômeno. Nesse sentido, a experiência de Governador Valadares confirma que o aumento dos recursos públicos, embora necessário, não constitui condição suficiente para conter a litigiosidade na área da saúde.

A pesquisa também evidenciou que os impactos da judicialização não devem ser avaliados apenas pelos valores financeiros diretamente despendidos no cumprimento das decisões judiciais. Os principais efeitos observados estão relacionados à imprevisibilidade orçamentária, à necessidade de remanejamentos emergenciais de recursos e às dificuldades impostas ao planejamento das políticas públicas. As decisões judiciais frequentemente exigem o atendimento imediato de demandas específicas, obrigando os gestores a compatibilizar prioridades individuais determinadas judicialmente com programas e ações voltados ao atendimento coletivo da população.

Sob a perspectiva da governança pública, verificou-se que a judicialização introduz elementos de tensão entre a efetivação dos direitos fundamentais e a sustentabilidade fiscal da política pública de saúde. Tal constatação não implica negar a legitimidade da atuação judicial na proteção do direito à saúde, mas evidencia a necessidade de mecanismos institucionais capazes de promover maior equilíbrio entre a tutela individual e a preservação da capacidade estatal de atender às necessidades coletivas.

As entrevistas realizadas durante a pesquisa revelaram convergência entre gestores públicos e representantes do sistema de justiça quanto à importância do fortalecimento de instrumentos técnicos de apoio à decisão, especialmente os pareceres especializados produzidos pelos Núcleos de Apoio Técnico do Judiciário (NATJus), bem como da ampliação do diálogo institucional entre Executivo e Judiciário. Os resultados sugerem que a utilização de evidências científicas, protocolos clínicos e critérios técnicos pode contribuir para decisões mais alinhadas às necessidades da política pública e à racionalidade da gestão administrativa.

Dessa forma, a hipótese inicialmente formulada foi confirmada. A judicialização da saúde produz impactos relevantes sobre o orçamento público municipal, não apenas pelo aumento das despesas decorrentes do cumprimento das decisões judiciais, mas sobretudo pelos efeitos indiretos relacionados à redução da previsibilidade orçamentária e às dificuldades de planejamento das ações governamentais. A judicialização passou a integrar permanentemente a dinâmica de funcionamento da política pública de saúde, exigindo dos gestores públicos a incorporação dessa variável em seus processos de governança e planejamento.

Como contribuição teórica, o estudo reforça a compreensão da judicialização da saúde como fenômeno de governança pública, superando abordagens que a analisam exclusivamente sob a ótica jurídica ou financeira. Os resultados indicam que o fenômeno deve ser interpretado como expressão

das tensões existentes entre a proteção dos direitos individuais, a formulação das políticas públicas e os limites institucionais do Estado na implementação dos direitos sociais. No plano prático, os achados sugerem a necessidade de fortalecimento da atenção primária à saúde, ampliação dos mecanismos de prevenção à judicialização, aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento orçamentário e intensificação da cooperação institucional entre Poder Executivo, Poder Judiciário e órgãos de controle. A adoção dessas medidas pode contribuir para reduzir conflitos, melhorar a eficiência da gestão pública e promover maior equilíbrio entre o direito individual à saúde e a sustentabilidade coletiva do sistema.

Por fim, reconhece-se que a presente pesquisa está limitada à realidade institucional de um único município, o que recomenda cautela na generalização dos resultados. Contudo, os achados obtidos oferecem importantes evidências empíricas para a compreensão dos efeitos da judicialização da saúde sobre os orçamentos municipais brasileiros e contribuem para o debate contemporâneo acerca da necessidade de construção de modelos de governança capazes de assegurar, simultaneamente, a efetividade dos direitos fundamentais e a sustentabilidade das políticas públicas de saúde.

A experiência de Governador Valadares demonstra que a judicialização da saúde não constitui apenas um desafio jurídico ou financeiro. Trata-se, sobretudo, de um desafio de governança pública, cuja superação exige planejamento, cooperação institucional, decisões baseadas em evidências e compromisso permanente com a efetivação do direito à saúde de forma universal, equitativa e sustentável.

Referências

AITH, F. *Curso de Direito Sanitário: a proteção do direito à saúde no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

BAHIA, L. O SUS e os desafios da universalização do direito à saúde: tensões e perspectivas. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, n. 5, p. 2297-2304, 2010.

BARATA, R. B.; CHIEFFI, A. L. Judicialização da política pública de assistência farmacêutica e equidade. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 25, n. 8, p. 1839-1849, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

DINIZ, D. *Judicialização da saúde no Brasil*. Brasília: LetrasLivres, 2003.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LOPES, Pedro Leonardo. *Judicialização da saúde e os efeitos no orçamento público de Governador Valadares*. 2025. 202 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), São Paulo, 2025. Orientador: Alessandro de Oliveira Gouveia Freire.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

TAYLOR, M. M. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 2008.

VIANNA, L. W. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

RIGeP
REVISTA DE DEBATES EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS, GESTÃO E POLÍTICA

RIGeP

REVISTA DE DEBATES EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS, GESTÃO E POLÍTICA

VOLUME 1 · NÚMERO 3

Revista de Debates em Relações Internacionais, Gestão e Política

portaldeperiodicos.idp.edu.br