

**FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS: COMO O PROCURADOR MUNICIPAL
“FURA A BOLHA” DA SOLIDARIEDADE ENTRE OS ENTES.**

Amanda Amarante Oliveira Sobral Moreno

**1. O MUNICÍPIO COMO RÉU AUTOMÁTICO NA JUDICIALIZAÇÃO DA
SAÚDE**

É rotina nas procuradorias municipais ações pleiteando medicamentos ou tratamentos de alto custo distribuída contra a União, o Estado e o Município simultaneamente, com base na já consolidada responsabilidade solidária dos entes federados em matéria de saúde. Diante disso, a reação mais comum é contestar o mérito — a necessidade clínica, a existência de alternativa no SUS, a hipossuficiência do autor — quando, na maioria dos casos, é possível uma defesa que garante assistência e direciona o cumprimento. A distinção entre solidariedade e litisconsórcio passivo necessário é uma tese já pacificada pelo Supremo Tribunal Federal e aplicável antes mesmo de qualquer discussão sobre o mérito da pretensão.

O objetivo deste texto é demonstrar, com base em precedentes do próprio STF e TRF's, que é possível obter a exclusão do Município do polo passivo sem que isso implique, em nenhuma medida, resistência ao direito à saúde do cidadão.

2 O MARCO CONSTITUCIONAL E JURISPRUDENCIAL DA SOLIDARIEDADE

Os artigos 23, II, 196, 197 e 198, §1º, da Constituição Federal, combinados com os artigos 2º, 5º, III, e 6º, §1º, da Lei nº 8.080/1990, estabelecem que a saúde é financiada de forma tripartite pela União, Estados e Municípios, dentro de uma rede regionalizada e hierarquizada. Foi a partir desse desenho que o STF, no Tema 793 da repercussão geral (RE 855.178 ED, redator para o acórdão Ministro Edson Fachin,

julgado em 23/05/2019), reconheceu que os entes federados respondem solidariamente pelas demandas prestacionais de saúde, nos termos da tese fixada:

Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro. *(STF, RE 855.178 ED, Rel. p/ o acórdão Min. Edson Fachin, j. 23/05/2019, Tema 793 da Repercussão Geral).*

Esse mesmo julgado, contudo, já continha o germe da tese que interessa ao procurador municipal de que, reconhecida a solidariedade, cabe à autoridade judicial direcionar o cumprimento da obrigação conforme as regras de repartição de competências do SUS, e determinar o ressarcimento a quem efetivamente suportou o ônus financeiro.

Essa distinção foi aprofundada e operacionalizada pelo Tema 1234 da repercussão geral (RE 1.366.243/SC, relator Ministro Gilmar Mendes), cujo julgamento se consolidou por meio de acordo interfederativo homologado pelo Plenário, com trânsito em julgado em 07/03/2025, e resultou na edição da Súmula Vinculante nº 60, nos seguintes termos:

O pedido e a análise administrativos de fármacos na rede pública de saúde, a judicialização do caso, bem ainda seus desdobramentos (administrativos e jurisdicionais), devem observar os termos dos 3 (três) acordos interfederativos (e seus fluxos) homologados pelo Supremo Tribunal Federal, em governança judicial colaborativa, no tema 1.234 da sistemática da repercussão geral (RE 1.366.243). *(STF, Súmula Vinculante nº 60, publicada no Diário Oficial da União em 20/09/2024).*

Assim, reconheceu-se que, embora a responsabilidade é solidária, existe uma repartição de competências que não pode ser ignorada, sobretudo quando falamos do ente municipal, com recursos limitados e muitas vezes dependendo exclusivamente de repasses federativos para sustentar toda sua estrutura. Seria desarrazoado desconsiderar essa competência limitada, sobretudo por essa limitação ser proporcional à disponibilidade recursos.

3 SOLIDARIEDADE NÃO É LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO

O ponto que costuma escapar às contestações genéricas é que a responsabilidade solidária não corresponde à obrigatoriedade de todos os entes figurarem no processo. O STJ, no IAC nº 14, e o próprio STF, no Tema 1234, assentaram que cabe à parte autora eleger contra qual ente deseja litigar, e que a intervenção do juízo sobre a composição do polo passivo se justifica apenas para fins de redirecionamento do cumprimento da decisão ou de ressarcimento — nunca para ampliar artificialmente a lide. A própria diretriz de legitimidade fixada pelo STF no julgamento do Tema 1234 é expressa nesse sentido:

As regras de repartição de competência administrativas do SUS não devem ser invocadas pelos magistrados para fins de alteração ou ampliação do polo passivo delineado pela parte no momento da propositura da ação, mas tão somente para fins de redirecionar o cumprimento da sentença ou determinar o ressarcimento da entidade federada que suportou o ônus financeiro no lugar do ente público competente.

(STF, RE 1.366.243/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tema 1234 da Repercussão Geral, diretriz II — Legitimidade, item "b" da tese fixada).

A consequência prática é que, constatado que o tratamento é de responsabilidade técnica e financeira da União (por se tratar de fármaco de alto custo não incorporado ao SUS, por exemplo), a manutenção do Estado e do Município no polo passivo — na ausência de justificativa concreta para tanto — não decorre de imposição da solidariedade constitucional, mas de mera inércia processual. É exatamente essa leitura que tribunais têm adotado para reconhecer a ilegitimidade passiva de Municípios quando o fluxo de custeio do Tema 1234 atribui a responsabilidade a outro ente, sem prejuízo de sua eventual convocação subsidiária, sempre resguardado o direito de ressarcimento.

A distinção entre solidariedade e litisconsórcio passivo necessário vem sendo aplicada, de forma convergente, por Tribunais Regionais Federais de diferentes regiões do país — o que reforça sua solidez como fundamento a ser invocado por qualquer procuradoria municipal.

Já em 2015, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região assentava que, “da solidariedade entre os entes federativos em matéria de saúde, não decorre litisconsórcio passivo necessário”, mas apenas facultativo, de modo que a parte autora pode dirigir a ação contra o ente de sua escolha sem que isso gere nulidade processual em relação aos demais (TRF1, AC nº 0038610-42.2009.4.01.3400/DF,

relator Desembargador Federal Néviton Guedes, 5ª Turma, e-DJF1 de 08/09/2015). O entendimento foi reiterado em julgados posteriores da mesma Corte, com igual conclusão: a ausência de um dos entes no polo passivo não compromete a validade do processo, cabendo ao juízo, quando muito, redirecionar o cumprimento da obrigação ao ente efetivamente competente.

Mais recentemente, a mesma lógica foi reafirmada por juízo de primeiro grau vinculado ao Tribunal Regional Federal da 6ª Região, em ação de fornecimento de medicamento oncológico de alto custo não incorporado ao SUS, movida contra a União, o Estado e o Município (Justiça Federal, Seção Judiciária de Minas Gerais, Processo nº 6002084-23.2026.4.06.3825/MG, decisão de 02/07/2026). Ao apreciar o feito, o juízo excluiu de ofício o Estado e o Município do polo passivo, mantendo-os cadastrados apenas como terceiros interessados, com a fundamentação de que a solidariedade constitucional reconhecida no Tema 793 "não impõe a formação de litisconsórcio passivo necessário, sendo faculdade do magistrado manter apenas o ente responsável pelo custeio" — fundamentação amparada, por sua vez, em precedente da própria 3ª Turma do TRF6 (AI nº 6010188-67.2025.4.06.0000, relator Desembargador Federal Marcelo Dolzany da Costa).

A experiência relatada permite sistematizar uma linha de atuação replicável para procuradoria Municipal, a qual contempla: a) busca do responsável originário pelo fornecimento dos medicamentos, o que pode ser feito pelas listas oficiais do SUS que atribuem a competência pelo fármaco, a exemplo da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename) ; b) requerer, em preliminar, a exclusão do Município do polo passivo (ou sua manutenção apenas como terceiro interessado), invocando os Temas 793 e 1234/STF e a Súmula Vinculante 60, com base na distinção entre solidariedade e litisconsórcio necessário. c) Resguardar o ressarcimento, já que mesmo quando o Município permanece como responsável subsidiário ou é chamado a cumprir a obrigação por recalcitrância de outro ente, deve requerer expressamente a aplicação dos percentuais de ressarcimento fixados no Tema 1234.

A tese da não obrigatoriedade de litisconsórcio passivo necessário em matéria de saúde não é um expediente para negar assistência — é, antes, a aplicação fiel do próprio desenho constitucional de repartição de competências, tal como o STF o esclareceu nos Temas 793 e 1234. Cabe ao procurador municipal reconhecer, com rigor técnico e agilidade processual, quando o Município figura indevidamente no polo

passivo, redirecionando a responsabilidade ao ente efetivamente competente. Isso preserva o erário municipal, sem custo algum para o cidadão que necessita do tratamento — e é, também por isso, a forma mais eficaz e sustentável de atuação da procuradoria nessas demandas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Arts. 23, II, 196, 197 e 198, §1º.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Arts. 2º, 5º, III, e 6º, §1º.

JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária de Minas Gerais. Processo nº 6002084-23.2026.4.06.3825/MG. Decisão de 02 jul. 2026.

STF. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 566.471. Tema 6 da Repercussão Geral. Súmula Vinculante nº 61.

STF. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 855.178 ED. Rel. p/ o acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 23 maio 2019. Tema 793 da Repercussão Geral.

STF. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.366.243/SC. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tema 1234 da Repercussão Geral. Súmula Vinculante nº 60.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.657.156/RJ. Tema 106; Incidente de Assunção de Competência nº 14.

TRF1. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível nº 0038610-42.2009.4.01.3400/DF. Relator: Des. Federal Néviton Guedes. 5ª Turma. e-DJF1, 08 set. 2015.

TRF6. Tribunal Regional Federal da 6ª Região. Agravo de Instrumento nº 6010188-67.2025.4.06.0000. Relator: Des. Federal Marcelo Dolzany da Costa. 3ª Turma.