

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROF. JACY DE ASSIS
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO**

THAIS PEREIRA

**DIREITO À SAÚDE SOB A ÓTICA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: O CASO
DAS FILAS DE ESPERA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE EM UBERLÂNDIA/MG.**

**UBERLÂNDIA - MG
2026**

THAIS PEREIRA

**DIREITO À SAÚDE SOB A ÓTICA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: O CASO
DAS FILAS DE ESPERA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE EM UBERLÂNDIA/MG.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado
em Direito Público da Universidade Federal de
Uberlândia como requisito para obtenção do título de
Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos e garantias
fundamentais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cândice Lisboa Alves

**UBERLÂNDIA - MG
2026**

THAIS PEREIRA

DIREITO À SAÚDE SOB A ÓTICA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: O CASO DAS
FILAS DE ESPERA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE EM UBERLÂNDIA/MG.

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado
em Direito Público da Universidade Federal de
Uberlândia como requisito para obtenção do título de
Mestre em Direito.

Uberlândia, 25 de fevereiro de 2026.

Banca examinadora:

Prof.^a Dr.^a Cândice Lisboa Alves
Universidade Federal de Uberlândia - UFU

Prof. Dr. Fernando Rodrigues Martins
Universidade Federal de Uberlândia - UFU

Prof. Dr. Leonardo Silva Nunes
Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

P436
2026 Pereira, Thais, 2001-
Direito à saúde sob a ótica dos processos estruturais [recurso eletrônico] : O caso das filas de espera do Sistema Único de Saúde em Uberlândia/MG / Thais Pereira. - 2026.

Orientador: Cândice Lisbôa Alves.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Pós-graduação em Direito.

Modo de acesso: Internet.

DOI <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2026.245>

Inclui bibliografia.

1. Direito. I. Alves, Cândice Lisbôa, 1980-, (Orient.). II.
Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Direito. III.
Título.

CDU: 340

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091

Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Secretaria da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em
Direito

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 3D, Sala 302 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG,
CEP 38400-902

Telefone: 3239-4051 - mestradodireito@fadir.ufu.br - www.cmdip.fadir.ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Direito				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 240, PPGDI				
Data:	Vinte e cinco de fevereiro de dois mil e vinte e seis	Hora de início:	14:00	Hora de encerramento:	16:00
Matrícula do Discente:	12412DIR009				
Nome do Discente:	Thais Pereira				
Título do Trabalho:	DIREITO À SAÚDE SOB A ÓTICA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: O CASO DAS FILAS DE ESPERA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE EM UBERLÂNDIA/MG.				
Área de concentração:	Direitos e Garantias Fundamentais				
Linha de pesquisa:	Tutela Jurídica e Políticas Públicas				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Efetividade e Devolução de Conceitos Sociais				

Reuniu-se, utilizando tecnologia de comunicação à distância, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito, assim composta: Professoras/es Doutoradas/es: Leonardo Silva Nunes - UFOP; Fernando Rodrigues Martins - UFU; e Cândice Lisbôa Alves - UFU - orientadora da candidata.

Iniciando os trabalhos a presidenta da mesa, Dra. Cândice Lisbôa Alves, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu à discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir a senhora presidenta concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos examinadores, que passaram a arguir a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

APROVADA.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação

interna da UFU.

Neste ato, e para todos os fins de direito, as/os examinadoras/es e a discente autorizam a transmissão ao vivo da atividade. As imagens e vozes não poderão ser divulgadas em nenhuma hipótese, exceto quando autorizadas expressamente pelas/os examinadoras/es e pela discente. Por ser esta a expressão da vontade, nada haverá a reclamar a título de direitos conexos quanto às imagens e vozes ou quaisquer outros, nos termos firmados na presente.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora e pela discente.



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Rodrigues Martins, Professor(a) do Magistério Superior**, em 27/02/2026, às 11:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Candice Lisboa Alves, Professor(a) do Magistério Superior**, em 06/03/2026, às 10:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Silva Nunes, Usuário Externo**, em 18/03/2026, às 11:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Thais Pereira, Usuário Externo**, em 19/03/2026, às 07:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7090775** e o código CRC **4AC3B8C7**.

*Aos familiares, amigos e profissionais que, direta ou indiretamente, contribuíram para a
realização desta pesquisa.*

AGRADECIMENTOS

O nascimento de uma pesquisa passa por mais etapas do que o pesquisador imagina. Lá, no início, jamais imaginei como essa dissertação poderia mudar minha vida. Desde a forma como me enxergo enquanto profissional no Direito, até as simples decisões que eu achava que havia tomado. Tudo mudou e continua nesse processo.

Portanto, agradeço, primeiramente, a Deus, fonte de força e serenidade em absolutamente todos os momentos desta história.

À minha base sólida, Ediléia e Adilson, meus pais, e Raquel e João Pedro, meus irmãos. O amor e a presença de vocês são o alicerce sobre o qual construí minha vida e a razão primordial do meu esforço cotidiano. Saber que caminham ao meu lado conferiu-me a coragem indispensável para a busca da excelência.

À Prof.^a Dr.^a Candice Lisbôa Alves, minha orientadora, a quem devo parcela significativa deste amadurecimento. Sua condução, pautada pela assertividade e sensibilidade, permitiu que o estudo do Direito à Saúde fosse um exercício instigante e profundo.

Aos nobres professores da banca de qualificação e de defesa, Prof.^a Dr.^a Daniela de Melo, Prof. Dr. Fernando Rodrigues Martins e Prof. Dr. Leonardo Silva Nunes. O rigor científico e a sensibilidade de seus olhares foram vitais para que esta pesquisa ganhasse o corpo e a alma que agora apresenta.

Aos meus colegas e companheiros de jornada, Bárbara, ouvinte e amiga, e João Flávio, parceiro e guia desde a graduação. Com as incontáveis conversas e desabafos, vocês tornaram tudo mais leve.

Aos colegas da Turma 16 do Mestrado em Direito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), pelo companheirismo e pelos momentos de alegria compartilhados. Por fim, a todos que, de alguma forma, estenderam a mão ou incentivaram este percurso: cada interação foi uma peça fundamental para que este ciclo se encerrasse com êxito.

“(...) nós fazemos parte do universo artificial que descrevemos e contribuimos para construí-lo de maneira muito mais determinante do que pensamos. Depende, por isso, também da cultura jurídica que os direitos, segundo a grandiosa fórmula de Ronald Dworkin, sejam levados a sério: já que estes outra coisa não são que significados normativos, cuja percepção e codificação social como vinculantes é a primeira, indispensável condição da sua efetividade.” (Ferrajoli, 2011)

RESUMO

A dissertação investiga a crise de efetividade do direito fundamental à saúde no Brasil, com especial enfoque na problemática da desorganização e opacidade das filas de espera do Sistema Único de Saúde (SUS) na comarca de Uberlândia-MG. O estudo parte da premissa de que o modelo de judicialização clássico e atomizado, embora responda a urgências pontuais, pode ser estruturalmente incapaz de solucionar patologias administrativas sistêmicas, gerando distorções na isonomia e no planejamento das políticas públicas. Sob a égide do neoprocessualismo e da máxima valorização dos direitos fundamentais, questiona-se em que medida a adoção de técnicas do processo estrutural pode oferecer respostas jurisdicionais mais eficazes, compreendidas como aquelas aptas a promover a reorganização de estruturas burocráticas falhas por meio de uma jurisdição prospectiva e dialógica. A pesquisa adota o método hipotético-dedutivo, com abordagem qualitativa e estudo de caso, tendo como objeto de análise a Ação Civil Pública nº 5041496-75.2024.8.13.0702. Analisam-se os limites do processo tradicional, os ditames da transparência e a teoria do processo estrutural. Concluiu-se que o processo estrutural, ao substituir a lógica binária da adjudicação clássica por decisões incrementais e monitoradas, apresenta-se como promissor para superar o bloqueio institucional, permitindo que o Poder Judiciário atue como catalisador para garantir a publicidade das listas de espera e, conseqüentemente, assegure os direitos fundamentais dos usuários do sistema público de saúde.

Palavras-chave: Direito à Saúde. Processo Estrutural. Filas do SUS. Transparência Administrativa. Judicialização

ABSTRACT

The dissertation investigates the crisis of effectiveness of the fundamental right to health in Brazil, with a special focus on the problem of disorganization and opacity of waiting lists in the Unified Health System (SUS) in the district of Uberlândia-MG. The study starts from the premise that the classic and atomized model of judicialization, although it responds to specific emergencies, may be structurally incapable of solving systemic administrative pathologies, generating distortions in the equality and planning of public policies. Under the aegis of neo-proceduralism and the maximum valorization of fundamental rights, the study questions the extent to which the adoption of structural process techniques can offer more effective jurisdictional responses, understood as those capable of promoting the reorganization of flawed bureaucratic structures through prospective and dialogical jurisdiction. The research adopts the hypothetical-deductive method, with a qualitative approach and case study, having as its object of analysis Public Civil Action 5041496-75.2024.8.13.0702. The limits of the traditional process, the dictates of transparency, and the theory of structural process are analyzed. It was concluded that the structural process, by replacing the binary logic of classical adjudication with incremental and monitored decisions, is promising in overcoming institutional blockages, allowing the Judiciary to act as a catalyst to ensure the publicity of waiting lists and, consequently, to guarantee the fundamental rights of users of the public health system.

Keywords: Right to Health. Structural Process. SUS Waiting Lists. Administrative Transparency. Judicialization.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITO À SAÚDE	13
2.1 Valorização dos direitos fundamentais	14
2.1.1. Neoprocessualismo	16
2.2 Delimitações Conceituais dos Direitos Fundamentais	20
2.3 O Sistema Único de Saúde: princípios, organização e desafios	31
2.4 Judicialização da saúde.....	34
2.5 O problema das filas de espera: desorganização, ausência de transparência e impactos sociais	38
2.6 As filas eletivas do SUS em Uberlândia.....	42
2.7 Transparência Na Administração Pública.....	44
2.7.1 Critérios de Transparência Aplicados às Filas de Espera do SUS.....	49
3 A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE EM FOCO: PROCEDIMENTO TRADICIONAL E ESTRUTURAL.....	53
3.1 Características e limitações dos processos coletivos.....	57
3.2 Demandas repetitivas e a judicialização em massa: o sintoma de uma crise estrutural	64
4 O PROCESSO ESTRUTURAL COMO ALTERNATIVA PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS	67
4.1 Origem, conceito e características do processo estrutural	71
4.2 Pressupostos e dinâmica operacional do processo estrutural	77
4.3 Limites, críticas e desafios à implementação do processo estrutural	82
4.4 Horizontes Normativos.....	87
4.4.1 O Projeto de Lei nº 3, de 2025.....	88
5 ESTUDO DE CASO: A AÇÃO CIVIL PÚBLICA 5041496-75.2024.8.13.0702	91
5.1 Uma síntese da petição inicial	91
5.2 A Marcha Processual - Do provimento liminar à resposta do ente público.....	95

6 ANÁLISE DA ACPE E SUA ADEQUAÇÃO QUANTO ÀS LISTAS DE ESPERA DO SUS EM UBERLÂNDIA	100
6.1 O Tema 698 do STF e a sua influência.....	104
6.2 O Potencial da Solução Estrutural frente à Judicialização	107
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS	111

1 INTRODUÇÃO

Dissociar o Direito da mudança da sociedade só pode resultar em injustiças ou na ausência de evolução. Isto posto, o início dessa pesquisa parte da ideia de que, cada vez mais, os problemas sociais têm mudado, ensejando técnicas jurídicas e processuais mais complexas. Tal premissa é corroborada pela mudança realizada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), na qual houve a positivação dos direitos fundamentais e o estabelecimento da dignidade da pessoa humana como matriz axiológica.

Isso trouxe um movimento de busca por sua efetivação, impondo ao Estado deveres de prestação concreta, visando à garantia do mínimo existencial e à proteção de direitos essenciais, o que, por consequência, demandou uma atuação mais proativa e comprometida do Poder Judiciário na salvaguarda dessas garantias quando provocado.

Desse modo, o direito à saúde foi incluído no rol de direitos fundamentais, ensejando, por sua natureza prestacional, obrigações concretas de formulação, financiamento e execução de políticas públicas voltadas à promoção do bem-estar coletivo. Contudo, no cenário contemporâneo, a escassez de recursos públicos e as falhas na gestão institucional geram um estado de inefetividade sistêmica, cujo sintoma mais agudo manifesta-se na opacidade e na desorganização das listas de espera do Sistema Único de Saúde (SUS).

Na Comarca de Uberlândia, Minas Gerais, esse cenário atinge contornos críticos, com filas de espera que superam dezoito anos, silenciando o jurisdicionado diante de uma burocracia estatal frequentemente refratária à transparência ativa. Diante desse cenário, a dissertação, por meio de uma abordagem qualitativa pelo método hipotético-dedutivo, se propõe a investigar até que ponto a utilização de técnicas processuais estruturais pode oferecer uma resposta judicial mais eficaz, entendida como aquela capaz de superar a fragmentação das decisões individuais e fomentar a construção de soluções coletivas, contínuas e institucionalmente sustentáveis, às demandas relacionadas ao direito à saúde pública.

Como o tema saúde pública é abrangente, faz-se um recorte quanto as filas de espera do SUS. Para tanto, será utilizada como objeto de análise a Ação Civil Pública n. 5041496-75.2024.8.13.0702, proposta na comarca de Uberlândia, que versa justamente sobre a ausência de critérios objetivos e de transparência no gerenciamento dessas filas. Parte-se da hipótese de que o processo estrutural pode constituir um instrumento mais adequado para o enfrentamento de litígios complexos no campo da saúde, promovendo maior efetividade e justiça.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em avaliar a adequação do modelo estrutural como ferramenta de reorganização institucional e garantia da transparência nas listas de espera

do SUS em Uberlândia. Para a consecução deste escopo, fixaram-se como objetivos específicos: fundamentar o direito à saúde sob a ótica da dignidade humana e da proibição do retrocesso social; analisar a tutela coletiva tradicional e a possível insuficiência do processo comum diante de lides policêntricas; sistematizar a dogmática e as fases operacionais do processo estrutural; examinar a marcha processual da ACP em estudo para identificar a viabilidade das técnicas estruturais.

Para fundamentar tal investigação, o arcabouço teórico ancora-se em um diálogo interdisciplinar que transita do direito constitucional ao direito processual civil. A opção por autores como Sarlet (2012; 2018), Canotilho (1992), Perez Luño (1995), Ferrajoli (2009), Candice Alves (2013) justifica-se pela necessidade de compreender os direitos fundamentais a partir de sua valorização e características e o direito à saúde nesta vertente. Sob a vertente do neoprocessualismo, a pesquisa socorre-se das lições de autores como Cambi (2016) e Dinamarco, Badaró e Lopes (2020) para amparar a construção de uma jurisdição cooperativa.

No que tange à transparência administrativa, recorre-se, principalmente, a autores como Di Pietro (2025), Martins (2021) e Maciel (2020). Para o enfrentamento do processo coletivo clássico, o trabalho fundamenta-se em Mazzilli (2025), Amaral (2010) e na sistematização de Andrade, Masson e Andrade (2025). Por fim, a arquitetura do processo estrutural e a compreensão dos litígios irradiados e policêntricos sustentam-se na matriz teórica de Owen Fiss (2017) e Edilson Vitorelli (2021; 2025), dialogando com as lentes críticas de Cota e Nunes (2018), Zaneti Júnior et al. (2024), Arenhart (2013) e a perspectiva de Menegat e Perez (2025).

A estrutura da dissertação é delineada para testar a referida hipótese ao longo de seis capítulos. No segundo capítulo, estabelece-se o fundamento material do direito à saúde e os desafios do SUS. O terceiro capítulo examina a possível crise da tutela coletiva tradicional e a judicialização em massa como sintoma de falhas estruturais. No quarto capítulo, sistematiza-se a dogmática do processo estrutural, suas fases operacionais e características. O quinto capítulo promove o estudo de caso da ACP de Uberlândia, descrevendo a marcha processual e as resistências institucionais. Por fim, o sexto capítulo realiza a análise de adequação do método, mencionando o Tema 698 do STF e a Recomendação nº 163/2025 do CNJ.

2 DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITO À SAÚDE

A efetivação do direito à saúde no Brasil configura um dos maiores desafios do Estado Democrático de Direito, especialmente diante das múltiplas camadas de complexidade social, econômica e institucional que marcam a estrutura do Sistema Único de Saúde (SUS). A persistência de obstáculos relacionados à gestão, à desigualdade de acesso e à desorganização de serviços essenciais têm levado a busca por alternativas jurídicas que superem as limitações do modelo tradicional.

Nesse cenário, esta pesquisa visa o estudo de um mecanismo processual que, diante desse emaranhado, possa contribuir para a promoção de respostas jurisdicionais mais efetivas em relação ao direito à saúde, em especial no que toca as filas de espera do Sistema único de Saúde. De forma mais específica, busca-se investigar se, para além do processo coletivo convencional, as técnicas processuais estruturais - compreendidas como instrumentos voltados à reorganização institucional em face de violações contínuas e sistemáticas a direitos fundamentais - poderiam oferecer soluções mais adequadas e duradouras.

Como sustenta Owen Fiss (2017, p. 133), o processo estrutural se caracteriza por permitir que “um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes”. A pertinência dessa abordagem será explorada com base na análise de litígios envolvendo a saúde pública, com foco na desorganização das filas de espera do SUS na comarca de Uberlândia.

Para que se possa compreender com profundidade a viabilidade e os limites dessa proposta, é necessário, neste momento, estabelecer o arcabouço teórico e normativo que fundamenta a concepção jurídica do direito à saúde. Esta seção, portanto, dedica atenção à compreensão dos direitos fundamentais, em especial a análise do direito à saúde, buscando-se ainda apresentar o contexto que reforça sua centralidade, exigindo dos intérpretes uma postura ativa na promoção de sua concretização.

Aborda-se as principais características dos direitos fundamentais, com destaque para o direito à saúde enquanto direito social, cuja realização demanda políticas públicas estruturadas e contínuas. Serão examinadas a evolução normativa desse direito no Brasil, a implementação do SUS, os principais desafios enfrentados por esse sistema, e o fenômeno da judicialização da saúde. Por fim, será analisado o problema das filas de espera, destacando-se como sua opacidade e desorganização ilustram os limites das respostas institucionais tradicionais, constituindo o plano de fundo para a discussão sobre o processo estrutural como

instrumento potencialmente apto à reconstrução institucional e à efetivação coletiva do direito à saúde.

2.1 Valorização dos direitos fundamentais

A reorientação do pensamento jurídico contemporâneo, marcada pela superação do formalismo positivista¹, estabeleceu uma nova racionalidade em que a validade das normas não se exaure em sua conformidade procedimental, mas na aderência substancial aos valores constitucionais. Nesse cenário de mudança de paradigma, a indissociabilidade entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais erigiu-se como um dos postulados basilares do direito constitucional (Sarlet, 2012, p. 30).

Esta dignidade, compreendida como uma qualidade intrínseca e irrenunciável da condição humana, não é uma concessão do ordenamento jurídico, mas um dado prévio que o Direito tem o dever permanente de reconhecer, respeitar e promover, constituindo-se como a meta primordial da humanidade e do Estado (Sarlet, 2012, p. 31). Sob essa ótica, a valorização desses direitos manifesta-se na transição de uma legalidade puramente formal para uma legalidade substancial, em que a validade da norma passa a depender do respeito ao seu conteúdo axiológico, e não apenas do seu vigor formal (Ferrajoli, 2009, p. 20).

Deste modo, ocorre uma valorização dos direitos fundamentais. Segundo Canotilho, o destaque moderno vai para o rompimento com a dependência através da aplicabilidade direta, em que os direitos fundamentais se tornam imediatamente eficazes e atuais, sendo normas diretamente reguladoras de relações jurídico-materiais (Canotilho, 1992, p. 590).²

Ademais, a explicação para a irradiação desses direitos sobre todo o ordenamento jurídico, ou seja, sua valorização, repousa na sua dimensão objetiva. Canotilho esclarece que os direitos fundamentais não servem apenas ao indivíduo (dimensão subjetiva), mas constituem a ordem de valores que dá coerência ao Estado (Canotilho, 1992, p. 533).

Essa transformação é impulsionada pela distinção entre regras e princípios. De acordo com a dogmática de Canotilho (1992, p. 544-545), as regras são normas que impõem, proíbem ou permitem algo em termos definitivos, configurando-se como direito definitivo de aplicação

¹ Paradigma que reduzia a validade da norma a dimensão procedimental. Sob essa perspectiva, o Direito é compreendido como um sistema autossuficiente e fechado, no qual a "validade" de uma regra decorre exclusivamente do fato de ter sido editada pela autoridade competente, seguindo os ritos formais estabelecidos pelo ordenamento, independentemente de seu conteúdo ético ou de sua justiça material (Ferrajoli, 2009, p. 21).

² Vale destacar que Canotilho (1992, p. 590) diz que a aplicabilidade direta das normas consagradoras de direitos, liberdades e garantias não implica, automaticamente, a transformação desses direitos em direitos subjetivos, concretos e definitivos.

binária. Em contrapartida, os princípios são definidos como normas que requerem a realização de algo, mas do melhor modo possível, com base nas possibilidades fáticas e jurídicas. Eles impõem a otimização de um direito ou de um bem jurídico (Canotilho, 1992, p. 545). Nesta senda, os direitos fundamentais operam frequentemente como princípios.

Essa reorientação é aprofundada pela compreensão da dignidade não como um conceito estático, mas como o motor da eficácia irradiante que vincula a interpretação de todos os ramos do Direito, inclusive nas relações entre entidades. Assim, a dignidade assume uma dimensão bivalente, configurando-se simultaneamente como um limite à intervenção estatal e como uma tarefa de prestação, exigindo que o Estado utilize o instrumental dos direitos fundamentais para criar as condições materiais mínimas de existência (Sarlet, 2012, p. 58-59).

O processo evolutivo dessas garantias demonstra que a valorização é cumulativa, integrando liberdades negativas a prestações positivas e direitos transindividuais, visando sempre a blindagem do indivíduo contra as crises do Estado contemporâneo (Pfaffenseller, 2007, p. 99-105).

No cenário brasileiro, essa arquitetura impõe que tais garantias sejam interpretadas como o núcleo axiológico da tutela constitucional, do qual se deve extrair a máxima efetividade possível diante de omissões sociais (Cambi, 2018, p. 37-38). Nesse viés, o direito à saúde configura-se como o *locus* privilegiado onde a tensão entre o limite defensivo e a tarefa prestacional se manifestam de modo mais dramático.

Tal obrigação materializa-se na necessidade de políticas públicas eficientes que atendam ao comando do artigo 196 da Constituição Federal, de modo que a inércia estatal diante de falhas estruturais, como, no âmbito da saúde, a opacidade e a desorganização das filas de espera, não representa apenas uma falha administrativa, mas, potencialmente, uma violação direta ao núcleo essencial da dignidade humana.

Consequentemente, a irradiação desses valores promove uma dinamização da pretensão jurídica, permitindo que os indivíduos articulem suas demandas a partir da força normativa da Constituição. Sob essa perspectiva de vinculatividade, os direitos fundamentais deixam de ser conceitos abstratos para impulsionar a justiciabilidade das posições subjetivas, servindo como base justificadora para o controle de omissões desarrazoadas. Esse cenário é a condição básica para compreender por que o direito à saúde ocupou posição central no debate jurídico, exigindo que os poderes públicos ofereçam respostas que superem a retórica normativa em favor da efetividade social.

2.1.1. Neoprocessualismo

Muito além do fundo constitucional inerente a pesquisa, tem-se também um fundo processualista que envolve todos os aspectos do presente trabalho. É fundamental esclarecer, contudo, que o direito material possui existência e validade autônomas, de modo que o processo não deve ser confundido com a essência do direito em si, mas compreendido como o instrumento indispensável para garantir sua efetividade em situações de inadimplemento ou resistência (Pinto; Alves, 2018, p. 357).

A jurisdição não cria o direito, mas atua para resguardar pretensões legítimas que não foram satisfeitas de forma voluntária, assegurando que a promessa contida na norma material encontre concretização por meio da técnica processual (Pinto; Alves, 2018, p. 356-357). Afinal, a possibilidade de tutela é o que move, verdadeiramente, a atuação de diversos órgãos.

Dessa forma, a evolução do direito processual foi um processo de maturação científica que não ocorreu de forma automática, mas por meio de sucessivas rupturas paradigmáticas. Segundo Dinamarco, Badaró e Lopes (2020, p. 38), o processo não é um fenômeno surgido em estado de perfeição, mas uma construção histórica que reflete as necessidades políticas e sociais de cada época, transicionando de uma visão puramente prática para uma disciplina dotada de rigor metodológico e autonomia.

A Teoria Geral do Processo é um conjunto de conceitos e princípios que conferem unidade ao sistema, permitindo que as crises jurídicas sejam resolvidas mediante a atuação da vontade concreta do direito (Dinamarco; Badaró; Lopes, 2020, p. 27). Essa unidade estrutural é fundamental para que o processo cumpra sua missão de oferecer proteção aos direitos fundamentais (Dinamarco; Badaró; Lopes, 2020, p. 28-29).

Isto posto, o desenvolvimento científico do direito processual civil é segmentado em três fases metodológicas que refletem a evolução da relação entre o rito e o direito substantivo. Inicialmente, a fase do Sincretismo ou Praxismo³ caracterizou-se pela ausência de autonomia científica, na qual o processo era concebido como mero apêndice do direito material e a ação definida como o próprio direito em movimento (Dinamarco; Badaró; Lopes, 2020, p. 71).

A ruptura com esse modelo ocorreu com o advento do Processualismo ou fase científica, que estabeleceu o processo como uma relação jurídica autônoma e distinta da relação de direito material, consolidando institutos próprios como os pressupostos processuais, embora sob um isolamento técnico muitas vezes formalista (Lourenço, 2011, p. 77-78).

³ Existente até meados do séc. XIX.

A superação dessa introspecção teórica deu lugar ao Instrumentalismo, fase que reconheceu o processo como um instrumento ético e político voltado à pacificação social e à realização dos escopos sociais e políticos da jurisdição (Dinamarco; Badaró; Lopes, 2020, p. 72). Nesta, o processo era distinto do direito material, porém, se relacionava com ele.

A fase instrumentalista é a da consciência do processo como instrumento a serviço de finalidades sociais e políticas. Não se trata apenas de aplicar a lei ao caso concreto ou de cultuar a pureza dos conceitos processuais, mas de compreender o sistema como um canal de realização da justiça e de promoção do bem-comum. O formalismo, aqui, não desaparece, mas passa a ser valorado conforme sua capacidade de servir aos escopos sociais da jurisdição, abandonando a ideia de que a forma é um fim em si mesma. O processo instrumentalista é, portanto, o processo comprometido com o resultado jurídico e social da demanda.

Atualmente, o sistema processual encontra-se em sua quarta etapa, o neoprocessualismo. O art. 1º do Código de Processo Civil de 2015 (Lei 13.105/2015) traz em seu bojo um dos ditames a corroborar tal premissa, “art. 1º - O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código” (Brasil, 2015). Segundo Faria, tal corrente seria:

Trata-se, em síntese, da necessidade de se interpretar as regras processuais com os óculos da Constituição, vez que o processo existe para implementar os direitos fundamentais e, nesse mister, não pode, obviamente, deixar de atender às garantias indispensáveis a um processo justo. (Faria, 2012, p. 107)

Carlos Alberto Alvaro de Oliveira o nomeia como sendo o “formalismo-valorativo” (Oliveira, 2007, p. 22), conceituando como:

O processo é visto, além de técnico, como um fenômeno cultural, produto do homem e não da natureza. Nele, os valores constitucionais, principalmente os de eficácia e segurança, dão lugar a direitos fundamentais, com características de normas principais. A técnica passa para segundo plano, como mero meio para alcançar o valor. O objetivo final do processo não é mais apenas a realização do direito material, mas a concretização da justiça material, de acordo com as peculiaridades do caso. A lógica é argumentativa, problemática, de racionalidade prática. O juiz, mais do que ativo, deve ser cooperativo, como exige um modelo de democracia participativa e a nova lógica que informa a discussão judicial, ideias inseridas em um novo conceito, o de cidadania processual (Oliveira, 2007, p. 22-23, tradução própria).

Nesse contexto, o neoprocessualismo emerge como uma resposta à complexidade das relações sociais contemporâneas, abandonando o mecanicismo subsuntivo em favor de um modelo cooperativo e democratizado (Faria, 2012, p. 105-106). Sob essa égide, o processo é

compreendido como direito constitucional aplicado, exigindo do magistrado uma postura ativa e dialógica, consubstanciada nos deveres de consulta e auxílio, visando sempre a primazia do julgamento de mérito e a pacificação social (Lourenço, 2011, p. 80, 103). Assim, a hermenêutica neoprocessualista baseia-se na conduta ética a ser praticada por aqueles que litigam em juízo (Pinto; Alves, 2018, p. 362)

Diante da impossibilidade de compreender o todo apenas pelo estudo isolado das partes, exige-se o desenvolvimento de um pensamento complexo capaz de analisar a ordem dentro da desordem. O sistema deixa de operar sob a lógica da certeza e da estrutura piramidal dos códigos para assumir um paradigma normativo aberto, marcado pela inflação legislativa, pela profusão de microssistemas autônomos e pela preponderância dos princípios jurídicos (Cambi, 2016, p. 33).

Busca-se superar o positivismo jurídico clássico através de uma leitura constitucionalizada do fenômeno jurídico, combatendo a negação de direitos baseada em critérios meramente burocráticos. A crítica doutrinária volta-se contra o "império do rito", rejeitando-se o sistema que condiciona o acesso à justiça à sobrevivência das partes perante as "armadilhas e artimanhas criadas pelo sistema jurídico" (Cambi, 2016, p. 33).

De tal modo, o neoprocessualismo propõe a construção de técnicas voltadas à promoção da tutela jurisdicional adequada, efetiva e célere, sem, contudo, esquecer-se das garantias fundamentais. Não se trata de negar a forma, mas de encontrar um ponto de equilíbrio. Nessa perspectiva, a condução do processo deve ter como escopo final a justiça da decisão, impondo ao magistrado uma postura ativa consubstanciada nos deveres de esclarecimento, prevenção, consulta e auxílio aos litigantes. Cambi leciona:

Abandonar o império do modelo teórico lógico-dedutivo do silogismo judiciário, sob este aspecto externo, significa aproximar o magistrado das questões políticas, imprescindíveis a uma interpretação axiológica do direito, desconstruindo o mito da neutralidade do juiz e, principalmente, transformando o processo em um instrumento democrático (Cambi, 2018, p. 158).

Certo é que não se pode fortalecer o formalismo processual sob premissas vazias. A racionalidade pode cultivar excessivamente os aspectos procedimentais, fazendo prevalecer regras sobre o direito material. O neoprocessualismo, ao incorporar as necessidades de compreender e utilizar as técnicas processuais, a partir das bases constitucionais, traz novas ideias que permitem revisar posições tradicionais, incapazes de transformar a realidade pela via jurídica. Portanto, o que se põe, é que as decisões judiciais não podem se prender estritamente

à norma, mas devem levar em consideração o contexto histórico social e interdisciplinar. Nesta linha, ensina Eduardo Cambi:

A existência de um processo cooperativo depende de um juiz isonômico na condução do diálogo processual, isto é, que o observe rigorosamente o contraditório antes de tomar qualquer decisão (mesmo as que envolvam questões de ofício), mas assimétrico quanto as decisões, a fim de fazer respeitar a autoridade do Estado na resolução de conflitos, além das necessárias garantias judiciais da independência e da imparcialidade, sem as quais não há processo tampouco decisões justas (Cambi, 2018, p. 145-146).

Portanto, a norma será resultado de ato volitivo do aplicador do direito, não apenas uma interpretação cognitiva (Cambi, 2018, p. 62). Quando o magistrado tem de interpretar uma norma, ele pode se deparar com “áreas claras ou zonas de certeza positiva”, na qual ele vê expressamente que é aplicado, ou com “áreas escuras ou zonas de certeza negativa” nas quais o aplicador da lei vê que os fatos claramente não se encaixam. Ou seja, tem-se conceitos jurídicos determinados, concretizados e controlados judicialmente.

Contudo, pode acontecer de existir as denominadas “áreas cinzentas ou zonas de incerteza”, nas quais existem diversas opiniões na hipótese do caso concreto se enquadrar a norma.⁴ Nestas situações, o uso das normas constitucionais e da interpretação do jurista vão delimitar a aplicação do Direito. Por conseguinte, o autor ensina:

Percebe-se, nesse processo de aplicação da regra constitucional, que a norma é resultado de um discurso racional de convencimento e vontade. Com efeito, as decisões judiciais não resultam, pura e simplesmente, dos conceitos legais, por intermédio de silogismo lógico-formal (Cambi, 2018, p. 62).

Assim, norma tem caráter subjetivo e objetivo, pois resulta da interpretação, que, eminentemente, tem ligação com a própria expressão humana. A ideia, portanto, no neoprocessualismo, é entender que os juízes não são máquinas, que há uma interpretação que vai acontecer ligada a própria sensibilidade humana, que o direito processual não é só a norma, mas justiça constitucional também.

Ou seja, toda aplicação de um direito fundamental levará em conta o cenário que se tem ao fundo: valorização dos direitos fundamentais, (o fundo constitucional) e a corrente neoprocessualista. Teremos, portanto, um direito processual que se preocupa com o tipo de

⁴ Tais conceitos se diferenciam do que é certeza e incerteza definida. Cambi os nomeia como: áreas claras ou zona de certeza positiva, nas quais o julgador enquadra, de modo evidente, fatos na expressão legal - sabe-se com certeza o que é; e áreas escuras, na qual o aplicador da lei verifica, sem maiores dificuldades, que os fatos não se encaixam na hipótese normativa - zonas de certeza negativa, sabe-se, com certeza, que não é.

decisão que será dada, em especial pela observância dos preceitos constitucionais. Dito isso, passa-se a exploração do que os direitos fundamentais representam neste cenário.

2.2 Delimitações Conceituais dos Direitos Fundamentais

Os direitos fundamentais assumem uma posição privilegiada no ordenamento nacional, funcionando como pilares orientadores para todos os indivíduos e Estado, tanto na esfera pública quanto na privada. É imperativo consignar que a análise ora empreendida não ambiciona o esgotamento da densa e multifacetada teoria dos direitos fundamentais, dada a vastidão temática e as discussões doutrinárias que circundam o instituto. O recorte metodológico adotado foca, estritamente, na apresentação dos pressupostos conceituais e estruturais indispensáveis para fundamentar o objeto central desta investigação: a efetividade do direito à saúde perante as omissões administrativas. Busca-se, portanto, delimitar os principais aspectos dos direitos fundamentais.

Desta feita, para a existência de um Estado de Direito, é imprescindível a presença dos direitos fundamentais, pois estes constituem a base de legitimidade e o limite material ao exercício do poder político. Assim, estabelece-se uma relação de interdependência profunda e recíproca, tanto na gênese como no funcionamento, entre o Estado de Direito e os direitos fundamentais. Nesse sentido, Perez Lunõ ensina:

O constitucionalismo atual não seria o que é sem os direitos fundamentais. As normas que sancionam o estatuto dos direitos fundamentais, juntamente com aquelas que consagram a forma de Estado e as que estabelecem o sistema econômico, são as decisivas para definir o modelo constitucional de sociedade. (...) Assim, dá-se um estreito nexo de interdependência, genética e funcional, entre o Estado de Direito e os direitos fundamentais, já que o Estado de Direito exige e implica para garantir os direitos fundamentais, enquanto estes exigem e implicam para sua realização o Estado de Direito (liberal ou social) (...) (Perez Lunõ, 1995, p. 19, tradução própria).

Assim, o Estado de Direito constitui o pressuposto para a salvaguarda destas prerrogativas, ao passo que a plena realização dos direitos fundamentais é o que confere substância e sentido ao próprio Estado de Direito. A natureza do modelo de Estado é definida pela amplitude e pelo significado que os textos constitucionais atribuem ao catálogo de direitos fundamentais (Perez Lunõ, 1995, p. 19, tradução própria).

Neste norte, os direitos fundamentais representam o resultado do acordo básico das diferentes forças sociais, alcançado a partir de relações de tensão e dos consequentes esforços de cooperação visando a realização de objetivos coletivos. Nesse sentido, desempenham uma

função legitimadora essencial para o Estado de Direito, operando como o pressuposto de consenso indispensável para a estabilidade democrática. Em termos axiológicos, estes direitos organizam os valores objetivos do ordenamento, vinculando a obediência civil ao respeito a tais garantias e assegurando, simultaneamente, a abertura e a liberdade do processo político em sociedades pluralistas (Perez Lunõ, 1995, p. 27, tradução própria).

Tecnicamente, os direitos fundamentais são definidos como posições jurídicas, incorporadas à Constituição e, portanto, subtraídas da livre disponibilidade do legislador ordinário, gozando de uma proteção reforçada que assegura sua estabilidade e aplicabilidade imediata (Sarlet, 2018, p. 32). A delimitação conceitual precisa exige, contudo, a distinção clássica proposta por Canotilho:

As expressões «direitos do homem» e «direitos fundamentais» são frequentemente utilizadas como sinónimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente (Canotilho, 1992, p. 529).

Os direitos fundamentais não são frutos da concessão espontânea do detentor do poder. São as mudanças sociais que fazem surgir outras demandas e necessidades que reclamam novos direitos (Cambi, 2016, p. 52-53). Essa metamorfose constante é descrita por Pérez Luño como uma transição simbólica para o Estado Constitucional, em que a estrutura rígida do sistema jurídico deve ser repensada (Pérez Luño, 2012, p. 37).

Por conseguinte, a teoria dos direitos fundamentais emerge na comunidade jurídica amparada por pressupostos que orientam a superação do paradigma clássico, destacando-se a crítica contundente ao legalismo e ao formalismo jurídico em favor da posituação constitucional dos valores éticos. Esse movimento consolida a crença na força normativa da Constituição, estendendo tal eficácia aos seus princípios, ainda que estes se apresentem potencialmente contraditórios, e reforça o compromisso inarredável com os valores constitucionais, centrados, primordialmente, na salvaguarda da dignidade humana (Cambi, 2016, p. 10-12).

Alves (2013, p. 28) descreve que os direitos fundamentais não estão circunscritos ao Estado, de modo que seu reconhecimento também engloba a participação da população, que faria parte de seu plano conceitual. Além disso, é importante considerar também quem são os titulares e destinatários desses direitos. Nesse viés, a titularidade, ou subjetividade ativa, compreende os entes, sejam pessoas físicas ou, em determinadas circunstâncias, pessoas

coletivas, habilitados a invocar a proteção conferida pela norma jusfundamental. Ressalte-se que, para Canotilho, a extensão da titularidade às pessoas coletivas (sociedades, associações) é imperativa desde que o direito em questão seja compatível com a sua natureza, como ocorre com a liberdade de associação ou a proteção de dados (Canotilho, 1992, p. 535).

Em contrapartida, a destinatariiedade, ou subjetividade passiva, designa os sujeitos sobre os quais recai o dever jurídico de abstenção ou de prestação, visando à concretização do direito reclamado. Conforme leciona Sarlet (2018, p. 158), essa dimensão passiva não se restringe à figura do Estado (eficácia vertical), mas estende-se aos entes particulares por força da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, vinculando-os ao conteúdo preceptivo das normas constitucionais nas relações interprivadas. Assim, a relação jurídica fundamental se consolida na correlação entre o poder de exigir do titular e o dever de observância imposto ao destinatário, cuja intensidade é determinada pelo âmbito de proteção da norma e pela natureza do vínculo jurídico estabelecido (Sarlet, 2018, p. 162).

À luz de tal entendimento, é necessário destacar que os direitos fundamentais se classificam em categorias. Inicialmente, podem ser classificados em direitos fundamentais formais ou materiais. De todo modo, via de regra, os direitos fundamentais que estão previstos em um texto constitucional já são formais. Nesse sentido, ensina Canotilho:

Os direitos consagrados e reconhecidos pela constituição designam-se, por vezes, direitos fundamentais formalmente constitucionais, porque eles são enunciados e protegidos por normas com valor constitucional formal (normas que têm a forma constitucional) (Canotilho, 1992, p. 539).

Assim, entende-se que por constar do texto constitucional já se teria esse caráter formal. Aqui, vale o destaque que Canotilho trata da "cláusula aberta", indicando que existem direitos que, embora sem assento formal no catálogo constitucional, gozam de natureza fundamental por sua substância (Canotilho, 1992, p. 539).

Por outro lado, a concepção material dos direitos fundamentais liga-se à busca pelo seu sentido essencial, pela substância do direito fundamental, que passa a ser elemento imprescindível para sua configuração (Alves, 2013, p. 29). Ou seja, ainda que se tenha um direito que não está inscrito na Constituição, se este tem conteúdo de direito fundamental, assim o será, pela sua substância. “Direitos fundamentais materiais seriam, nesta perspectiva, os direitos que conferem subjectivamente um espaço de liberdade de decisão e de auto-realização, servindo simultaneamente para assegurar ou garantir a defesa desta subjectividade pessoal (...)” (Canotilho, 1992, p. 542). Nessa vertente, Canotilho ensina:

No âmbito dos direitos fundamentais, a distinção reconduz-se ao seguinte: há direitos fundamentais consagrados na constituição que só pelo facto de beneficiarem da positivação constitucional merecem a classificação de constitucionais (e fundamentais), mas o seu conteúdo não se pode considerar materialmente fundamental; outros, pelo contrário, além de revestirem a forma constitucional, devem considerar-se materiais quanto à sua natureza intrínseca (direitos formal e materialmente constitucionais) (Canotilho, 1992, p. 542).

Isto posto, além de serem classificados de modo formal ou material, os direitos fundamentais podem ser objetivos ou subjetivos, em sua chamada multifuncionalidade dos direitos fundamentais (Sarlet, 2025, p. 294). Vale destacar a importância desta classificação, já que a partir desse aporte conceitual é que se entenderá as dimensões do direito à saúde.

Nestes termos, conforme leciona Canotilho, de modo objetivo, os direitos fundamentais funcionam como uma ordem de valores que irradia sobre todo o ordenamento jurídico (Canotilho, 1992, p. 552). Essa dimensão implica que o Estado não tem apenas o dever de não intervir, mas a responsabilidade pela positivação, concretização e proteção desses direitos, impedindo inclusive a diminuição do seu conteúdo.

Segundo Sarlet (2018, p. 150) a perspectiva objetiva não se trata de mero oposto da perspectiva subjetiva.⁵ A função objetiva dos direitos fundamentais decorre da ideia de que eles incorporam e expressam determinados valores objetivos fundamentais da comunidade, logo, devem ter sua eficácia valorada não meramente do ponto de vista individual, mas como ponto de vista da sociedade. Dessa forma, o jurista elucida:

A perspectiva objetiva dos direitos fundamentais constitui função axiologicamente vinculada, demonstrando que o exercício dos direitos subjetivos individuais está condicionado, de certa forma, ao seu reconhecimento pela comunidade na qual se encontra inserido e da qual não pode ser dissociado, podendo-se falar em responsabilidade comunitária dos indivíduos (Sarlet, 2018, p. 151-152).

Assim, os direitos fundamentais em sua dimensão objetiva “transformam-se em princípios superiores do ordenamento jurídico-constitucional considerado em seu conjunto, na condição de componentes estruturais básicos da ordem jurídica” (Sarlet, 2018, p. 149). Isto posto, a partir da compreensão da eficácia objetiva dos direitos fundamentais, todos esses direitos assumem também uma dimensão transindividual, não se limitando à proteção de posições jurídicas subjetivas (Sarlet, 2018, p. 150).

⁵ Ou seja, não é porque uma posição jurídica é subjetiva que, necessariamente, teríamos um direito objetivo que a preveja (Sarlet, 2018, p. 150).

Isso significa que, além de assegurarem prerrogativas individuais, os direitos fundamentais irradiam efeitos normativos sobre todo o ordenamento jurídico, vinculando diretamente os órgãos estatais por meio de sua eficácia dirigente. A existência dessa perspectiva objetiva, contudo, não exclui a presença de normas constitucionais impositivas ao Estado (Sarlet, 2018, p. 150-151). Em tal cenário, esclarece Sarlet:

(...) os direitos fundamentais não se limitam à função precípua de serem direitos subjetivos de defesa do indivíduo contra atos do poder público, mas que, além disso, constituem decisões valorativas de natureza jurídico-objetiva da Constituição, com eficácia em todo o ordenamento jurídico e que fornecem diretrizes para os órgãos legislativos, judiciários e executivos (...) (Sarlet, 2018, p.149).

Além disso, os efeitos da perspectiva objetiva podem ser potencialmente autônomos, no sentido de não estarem necessariamente atrelados aos direitos fundamentais consagradores de direitos subjetivos, mas nem por isso serão normas destituídas de exigibilidade pela via judicial (Sarlet, 2018, p. 155).

Nesses termos, Sarlet ensina que eles vão “(...) resultando na instituição de deveres vinculantes (juridicamente exigíveis) por parte dos poderes públicos no sentido de proteger as pessoas contra as violações de seus direitos por parte do próprio Estado e dos particulares” (Sarlet, 2018, p. 155). Para além, “na medida que a Constituição incorpora valores da comunidade transformando-os em direito objetivo, deve-se obedecer a efetividade em prol desta mesma comunidade em uma dimensão que ultrapasse o indivíduo” (Alves, 2013, p. 32).

Noutra ponta, o caráter subjetivo dos direitos fundamentais é a prerrogativa conferida as pessoas de terem respeitada a pretensão a ser satisfeita. Assim, o Estado não pode atuar de modo a interferir nesses direitos, tanto individual quanto coletivamente (Alves, 2013, p. 34). Isso significa dizer que o titular de um direito subjetivo pode requerer que o ente estatal cumpra o que está positivado, exigindo-o formalmente. Embora o particular não possa "dar ordens" diretas ao Estado, a sua posição subjetiva confere-lhe o poder jurídico de acionar a tutela jurisdicional para compelir a Administração ao cumprimento do dever omitido.

Assim, direito fundamental subjetivo é a possibilidade de que o titular de um direito fundamental requeira judicialmente seus interesses juridicamente tutelados perante o destinatário (obrigado). Sarlet (2018, p. 158) entende essa perspectiva em sentido amplo, já que para o titular de um direito se abre um leque de possibilidades, que está vinculado alguns fatores, como o espaço de liberdade da pessoa individual que não se encontra garantido de maneira uniforme, ou a existência de inequívocas distinções no que tange ao grau de exigibilidade dos direitos individualmente considerados, de modo especial, em se considerando

os direitos a prestações sociais materiais, bem como os direitos fundamentais constituem posições jurídicas complexas, podendo conter direitos, liberdades, pretensões.

Nesses termos, a perspectiva subjetiva é complexa, pois há um conjunto de posições estruturalmente diferenciadas, não apenas no que tange à positivação, conteúdo e alcance, mas também as funções que desempenham (Sarlet, 2018, p. 159).

Sarlet (2018) diz que, em relação a noção subjetiva, podem integrá-la os direitos a qualquer coisa (incluindo as ações negativas e positivas do Estado e/ou particulares (direitos de defesa e direitos à prestação)), as liberdades (no sentido de negação de exigências e proibições) e os poderes (competências ou autorizações).

Quando, no âmbito da perspectiva subjetiva, se fala em direitos fundamentais subjetivos, está a se referir a possibilidade de seu titular de fazer valer judicialmente os poderes, as liberdades ou mesmo o direito à ação ou às ações negativas ou positivas que lhe forem outorgadas pela norma consagradora do direito fundamental em questão.

Sarlet (2018, p. 160) sustenta uma presunção em favor da prevalência da perspectiva subjetiva dos direitos fundamentais baseado em alguns alicerces. O primeiro é de que os direitos fundamentais visam a proteção do indivíduo, e não da coletividade, ao passo que a perspectiva objetiva consiste, em primeira linha, no reforço da proteção jurídica dos direitos subjetivos.

Como segundo alicerce, tem-se a relação do caráter principiológico dos direitos fundamentais, ressaltando que reconhecer um direito subjetivo significa maior realização do que a previsão de obrigações de cunho meramente objetivo (Sarlet, 2018, p. 159-161). Isso significaria dizer que os direitos fundamentais são, primeiramente, direitos individuais, e, se estiverem previstos constitucionalmente como direitos individuais, isso se dará como direito subjetivo.

Neste ponto, vale dizer que nem todo direito fundamental é considerado subjetivo. Nessa perspectiva, certos direitos operam como normas de valor e orientação, sem necessariamente gerar pretensões subjetivas imediatamente exigíveis.⁶

Sarlet (2025, p. 288) ressalta que quando as posições dos direitos fundamentais (em sentido amplo) são analisadas de forma isolada, passam a se configurar como direitos subjetivos, com um conteúdo mais específico, podendo assumir tanto uma natureza negativa quanto positiva.

Um exemplo de tal situação seria o direito à saúde. Isso porque ele não se resume a uma única dimensão, mas abrange, enquanto direito fundamental em sua totalidade, tanto

⁶ Exemplo disso é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que, embora fundamental, muitas vezes se manifesta mais como diretriz para a ação estatal do que como direito individual concreto.

aspectos negativos, como os direitos de defesa, que protegem contra interferências estatais, quanto aspectos positivos, que envolvem obrigações de prestação por parte do Estado. Assim, o direito à saúde funciona como direito de defesa quando serve para contestar ações que prejudiquem a saúde individual ou reduzam os níveis de proteção já assegurados.

Por outro lado, na sua faceta positiva, esse direito pode fundamentar a reivindicação de ações concretas do poder público, como fornecimento de medicamentos, internações hospitalares ou mesmo a adoção de normas. Dessa forma, não se fala em um único direito à saúde, mas em múltiplos direitos. Assim, na dimensão subjetiva, os direitos dos cidadãos frente ao Estado e a outros indivíduos podem se traduzir em expectativas positivas (de prestação) ou negativas (de não lesão). Um direito subjetivo representa sempre uma pretensão imposta a outrem, cuja violação pode ensejar ação judicial (Cambi, 2016, p. 55).

Nessa perspectiva, conhecem-se as principais classificações dos direitos fundamentais. É importante destacar que esses direitos permeiam o ordenamento jurídico, influenciando todos os níveis e poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, além das relações entre particulares ou destes com o Estado. As relações jurídicas são, portanto, moldadas por esse cenário, cujo macroordenador é a dignidade da pessoa humana, que demanda, além da mera aceitação, uma postura efetiva de concretização. Como assevera Alves:

Obriga-se que o Poder Executivo cumpra as normas definidoras dos direitos fundamentais e, se ambos os Poderes (Executivo e Legislativo) não atuarem em prol dos direitos fundamentais, essa tarefa será transferida ao Poder Judiciário, por meio da prestação jurisdicional que também se destina à salvaguarda dos direitos fundamentais – sua concretização (Alves, 2013, p. 41).

Vale dizer que essa vinculação imediata decorre do princípio da aplicabilidade direta das normas definidoras de direitos fundamentais, conforme o art. 5º, §1º da Constituição Federal Brasileira. Diferente das normas de organização ou das promessas programáticas do constitucionalismo antigo, as normas jusfundamentais possuem eficácia plena, o que significa que podem e devem ser aplicadas independentemente de regulamentação infraconstitucional (Canotilho, 1992, p. 589-590).

Além do princípio da aplicação imediata, o art. 5º, §2º, da Constituição Federal assegura a atualização constante do ordenamento jurídico para acompanhar a evolução histórica da humanidade. Essa historicidade dos direitos fundamentais revela o seu caráter dinâmico, fruto de um processo gradual de luta e conquista por novas liberdades, demonstrando que esses direitos não são estáticos, mas se adaptam às transformações sociais e culturais.

Portanto, a partir das nuances dadas, é possível compreender a importância dos direitos fundamentais, e como eles irão impactar dentro da esfera de um país. O ordenamento jurídico brasileiro, expressamente, consagrou parte dos direitos fundamentais no art. 5º da Constituição Federal, existindo um movimento social, político e jurisdicional pela sua efetivação. Além disso, reconheceu outros direitos com natureza fundamental oriundos das normas internacionais, como a Declaração Universal de Direitos Humanos, seu comprometimento pela constante busca pela dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial.

Nesta senda, a CF/88 exaltou o direito à saúde como um direito social fundamental, tendo, portanto, características e ligações intrínsecas ao conteúdo apresentado, reclamando efetivação e atuação estatal para sua prestação positiva. Dessa forma, passa-se a explorar o direito à saúde e o que ele significa dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

2.3 A saúde como direito fundamental social na Constituição de 1988

Quando se fala em saúde, o primeiro marco teórico-referencial que se tem é o conceito no preâmbulo da Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS) de 1946, que trouxe a saúde como o completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doenças. Em seguida, tem-se a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 que trouxe o direito à saúde, derivado do direito à vida, porque é por meio da efetivação da saúde que se garante a preservação, a continuidade e a dignidade da própria existência humana (Alves, 2013, p. 113).

Posteriormente, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ⁷ (Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992), incorporado pelo Direito Brasileiro, trouxe o direito à saúde positivado, com estabelecimento da saúde como prestação do Estado, com caráter preventivo e curativo, bem como houve a criação da Comissão de tais direitos, destinada a sistematizar como aconteceria a implementação dos direitos sociais.

No âmbito interno, a Constituição Federal de 1988 consolidou uma ruptura paradigmática no tratamento jurídico conferido ao direito à saúde, transicionando de um modelo seletivo e contributivo para um sistema universal de proteção social. Com a positivação do

⁷ O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi adotado pela XXI Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966; O Congresso Nacional aprovou o texto do referido diploma internacional por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991; A Carta de Adesão ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi depositada em 24 de janeiro de 1992; O Pacto entrou em vigor, para o Brasil, em 24 de abril de 1992, na forma de seu artigo 49, parágrafo 2.

artigo 196 da CF/88, a saúde foi alçada à categoria de direito fundamental de natureza social e dever do Estado, informada pelos princípios da universalidade e da integralidade. Foi estabelecido que a saúde é direito de todos e dever do Estado, a ser assegurado por meio de políticas públicas que promovam o acesso universal e igualitário aos serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (Brasil, 1988).

Essa constitucionalização da saúde retirou o tema do campo da discricionariedade política meramente programática para inseri-lo no núcleo essencial da dignidade da pessoa humana (Sarlet, 2018, p. 442). Complementarmente, o artigo 197 qualifica as ações e serviços de saúde como de relevância pública, atribuindo ao Poder Público a responsabilidade por sua regulamentação, fiscalização e controle. Já o artigo 200 elenca as competências do Sistema Único de Saúde (SUS), evidenciando seu papel estratégico na efetivação desse direito:

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

(...)

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

- I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;
 - II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;
 - III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;
 - IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;
 - V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação;
 - VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;
 - VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;
 - VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.
- (Brasil, 1988)

Para além de seu reconhecimento formal, o direito à saúde se insere no rol dos direitos fundamentais sociais. No primeiro plano, como direito fundamental, significa dizer que o

direito à saúde pertence a todos os indivíduos, sendo universal, imprescritível, inalienável, irrenunciável, histórico, com ligação ao direito a vida e a dignidade da pessoa humana.

No que tange seu caráter de direito social, utiliza-se a fundamentação de Alves (2013), no sentido de que os direitos sociais são direitos historicamente afirmados, correspondendo as condições mínimas para a existência digna, e assim é a saúde, e que requerem investimentos financeiros e atitudes do Estado para serem implementados. Um direito social busca a igualdade material ou substancial, sendo um mecanismo para que o Estado, assumindo a função prestacional, garanta os requisitos básicos a vida. Assim, um direito social:

Seria o enlace entre o credor (indivíduos ou grupos sociais) e o devedor (notadamente o Estado) a forma de se tornar exigível o cumprimento do direito e, por isso, envolve um caráter obrigacional, no sentido de exigirem uma prestação estatal que permita a sua fruição. Esse dever de prestação projeta-se na interrelação entre todos os direitos, como complementariedade – ou possibilidade de exercício ou de efetividade desses direitos – pois não há gozo das liberdades sem as condições materiais para seu exercício (Alves, 2013, p. 59).

Dessa forma, ao analisar um direito social, deve-se sair do mundo ideal da norma, levando em conta as reais necessidades humanas, de modo que, a saúde deve ser garantida aos indivíduos para que desfrutem de outros direitos inerentes ao ser humano. Como adverte Bonavides (2004, p. 373-375), a atual dependência do indivíduo em relação às prestações estatais é fruto direto da constitucionalização dos direitos sociais, os quais visam a promover a igualdade substancial por meio da universalização do acesso a bens e serviços essenciais.

Cumprir acrescentar que o direito à saúde, conforme destaca Marmelstein (2019, p. 56), apresenta diferentes dimensões que refletem sua complexidade no âmbito do Estado Democrático de Direito. Em um primeiro plano, assume uma dimensão individual, voltada à proteção da integridade física da pessoa diante de riscos e adversidades. Em seguida, revela-se em sua faceta social, que impõe ao Estado o dever de oferecer serviços públicos de saúde universais, equitativos e contínuos.

Há também uma dimensão humanitária e solidária, segundo a qual países mais desenvolvidos devem contribuir para a melhoria das condições sanitárias em regiões menos favorecidas, promovendo justiça global. Por fim, identifica-se a dimensão participativa, que pressupõe o envolvimento ativo da sociedade na formulação, controle e fiscalização das políticas públicas de saúde, especialmente no contexto do Sistema Único de Saúde (SUS).⁸

⁸ Art. 2º, §2º da Lei 8.080.

Além dessas dimensões, é possível diferenciar a atuação estatal em dois sentidos: de um lado, um aspecto positivo, que demanda do Estado ações concretas (como o fornecimento de medicamentos, tratamentos e vacinas) e de outro, um aspecto negativo, voltado à obrigação de não interferência, isto é, à abstenção de condutas que possam lesar ou comprometer a saúde dos indivíduos ou o direito à saúde de maneira abstrata, ou seja, dentro da égide do princípio da proibição do retrocesso social.

Vale ressaltar, que o princípio da proibição do retrocesso social constitui um limite à atividade legiferante e administrativa, impedindo que direitos sociais já concretizados sejam desconstituídos sem a criação de mecanismos compensatórios equivalentes. Alves (2013, p. 209) leciona que se trata de um princípio constitucional implícito, vindo resguardar aquilo que já foi conquistado em ações realizadas por órgãos de todos os poderes. Assim, conceitualmente, Alves esclarece sobre o princípio da proibição do retrocesso social:

(...) Enquanto princípio instrumental destina-se a pautar a conduta de todos os poderes públicos no sentido de que devem agir em conformidade com os direitos fundamentais, advertindo que o desrespeito a eles gerará consequências: se a afronta for decorrente do Poder Legislativo na construção de norma jurídica que diminua o âmbito de proteção já estabelecido normativamente a direito fundamental, tal norma deverá ser declarada inconstitucional. Se a afronta partir do Poder Executivo em relação a ato administrativo, sendo ele comissivo, deverá ser declarada sua nulidade (pela Administração ou pelo Poder Judiciário); se por outro turno o ato for omissivo, o Judiciário poderá obrigá-lo a dar cumprimento a sua função legal. Já o Judiciário está adstrito ao princípio da proibição do retrocesso social na medida em que funcionalmente está vinculado à proteção da Constituição, de forma que independentemente de requerimento expresso por qualquer parte deve-se analisar se os direitos fundamentais estão protegidos no caso sob análise ou, por outro lado, se esses direitos tiveram sua concretização ou proteção diminuídas por força de norma jurídica ou ato administrativo, caso em que deverá ser garantida a efetividade e concretização dos direitos fundamentais já existentes anteriormente (Alves, 2013, p. 209).

Nessa perspectiva, este princípio não implica a imutabilidade absoluta do ordenamento jurídico, mas estabelece que, uma vez atingido determinado patamar de densificação de um direito fundamental social, este passa a integrar o patrimônio jurídico do cidadão e o núcleo de identidade da Constituição, tornando-se insuscetível de aniquilamento.

Assim sendo, com todas suas nuances e sendo um direito social fundamental, a efetividade do direito à saúde, portanto, exige mais do que sua previsão legal. Como observa Cambi (2016):

A Constituição expressamente declara que as ações e serviços de saúde são considerados “de relevância pública” (art. 197 da CB). Cabe ao Poder Público, pois, dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle. A Constituição esteve extremamente atenta à necessidade de presença do Poder Público

em tais ações e serviços de saúde, a ponto de minudenciar, no art. 200, uma série de atuações que se fazem necessárias nessa seara (Cambi, 2016, p. 202).

Nesse contexto, a saúde pública, ou seja, aquela garantida e executada pelo Estado, com a participação da sociedade, assume papel central no processo de efetivação dos direitos sociais. Sua organização e implementação dependem de políticas públicas contínuas, estruturadas e tecnicamente adequadas, voltadas à universalização do acesso e à redução das desigualdades. No Brasil, essa função é desempenhada majoritariamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), que representa a concretização institucional do direito à saúde pública e possui como fundamentos os princípios da integralidade, equidade e universalidade.

Segundo leciona Schwartz (2001), a saúde deve ser interpretada como um direito público subjetivo oponível contra o Estado, desde que caracterize que o bem da vida está posto em avaliação no caso concreto. A princípio, a saúde não comporta restrições ou delimitações de significado, a não ser quando estiver plenamente justificado.

Diante do exposto, constata-se que o direito à saúde, longe de se limitar a uma previsão normativa abstrata, configura-se como uma prerrogativa fundamental de cunho prestacional que impõe ao Estado obrigações concretas, permanentes e estruturais. Seu conteúdo multidimensional revela a imprescindibilidade de sua efetivação como pré-condição para o exercício pleno de outros direitos fundamentais. Nesse cenário, a saúde pública não pode ser concebida como uma política pública entre tantas, mas como expressão material da própria dignidade da pessoa humana.

2.3 O Sistema Único de Saúde: princípios, organização e desafios

As definições conceituais do que é o Sistema Único de Saúde (SUS) são essenciais para entender a trama que se desenvolve por trás do direito à saúde, já que este nasce justamente nesse movimento de efetivação do direito à saúde.⁹ Antes do marco constitucional de 1988, o Brasil não possuía um sistema universal. O modelo de atenção resultou, historicamente, de lutas e trocas entre migrantes e imigrantes, bem como de um movimento popular pela busca da saúde (De Oliveira, 2012, p. 32).

Embora o cenário de reforma sanitária brasileira tenha sido articulado por diversos movimentos sociais e políticos ao longo do século XX, o ponto de inflexão mais significativo

⁹ O Sistema único de Saúde teve sua concepção na VIII Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em 1980 em Brasília, que trouxe a reformulação do Sistema Nacional de Saúde e como se daria o financiamento do setor. Foi um processo de lutas políticas e sociais até que existisse o sistema como está hoje (Vieira; Vieira e Silva, 2013).

ocorreu em 1987, com a implementação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS). Este modelo, instituído por iniciativa do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), funcionou como o estágio laboratorial e a ponte necessária para a futura estruturação do SUS, ao introduzir uma nova dinâmica de descentralização orçamentária e administrativa que conferiu maior autonomia aos entes estaduais (De Oliveira, 2012, p. 41).

Ao capilarizar as estratégias de regionalização e universalização, o SUDS forneceu a evidência pragmática indispensável para as discussões que ocorriam na Assembleia Nacional Constituinte (De Oliveira, 2012, p. 41). Em seguida, juntamente com o arcabouço teórico advindo da VIII Conferência Nacional de Saúde, houve a Assembleia Constituinte, resultando na criação definitiva do Sistema Único de Saúde (SUS) (De Oliveira, 2012, p. 41).

A compreensão da gênese do sistema atual é pressuposto metodológico indispensável para o exame jurídico das listas de espera, uma vez que tais gargalos representam a tensão dialética entre a universalidade prometida e as dificuldades crônicas de atendimento que permeiam a saúde pública brasileira, a qual sempre enfrentou obstáculos para garantir assistência adequada à população em geral.

A implementação normativa desse novo arranjo institucional ocorreu com a promulgação da Lei 8.080, em 19 de setembro de 1990, que passou a disciplinar as ações e serviços de saúde em todo o território nacional. O SUS não se limita a um aparato administrativo, mas constitui o instrumento de procedimentalização do direito à saúde, estruturado sob uma rede regionalizada, hierarquizada e descentralizada, com direção única em cada esfera de governo.

Nesse norte, o SUS consiste nas ações e serviços públicos de saúde que integram uma rede regionalizada e hierarquizada, nos termos do art. 198 da CF. Sob esse panorama, é um sistema de saúde descentralizado com previsão e cooperação entre os entes federativos. Ele nasce a partir da égide do Estado Social, instituído para procedimentalizar o direito à saúde, além de ter o intuito de garantir a saúde a toda e qualquer pessoa e estabelecê-lo como um dever do Estado. Além da previsão constitucional, o SUS se rege pela Lei Orgânica de Saúde (Lei 8.080/1990), que traz, em seu art. 4º, a definição deste, entendendo-o como

O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS) (Brasil, 1990).

É imperativo destacar que a titularidade desse direito fundamental é universal e absoluta, não se restringindo aos nacionais ou àqueles que gozam de direitos políticos. A proteção constitucional abarca qualquer pessoa física que se encontre sob a jurisdição do Estado brasileiro, independentemente de sua condição de cidadania ou vínculo contributivo.

Sua execução pode ser feita por meio da Administração Pública, diretamente, ou através de terceiros, por pessoa física ou jurídica de direito privado, devendo a regulamentação, fiscalização e controle ficar a cargo do Poder Público. Tanto União, Estados, como Municípios tem um valor mínimo que devem aplicar no SUS, de pelo menos quinze por cento da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, e esse percentual deve ser progressivo.¹⁰

O SUS tem como princípios basilares a universalidade, a equidade e a integralidade. Nessa seara, a universalidade é a possibilidade de toda e qualquer pessoa ter acesso aos serviços públicos de saúde, sem distinção de raça, cor, etnia, religião ou situação econômica,¹¹ estabelecendo-se, portanto, como um direito de todos e dever do Estado.

Por outro lado, a equidade quer dizer que deve ser garantido ações e serviços de saúde de todos os níveis, conforme a complexidade necessitada. Por fim, a integralidade é a frente preventiva e curativa da saúde, entendendo o indivíduo como um ser humano que está dentro de uma realidade econômica, política, social, cultural para o efetivo cuidado (Vieira; Vieira e Silva, 2013, p. 146). As competências do sistema único de saúde encontram-se previstas no art. 200 da CF, de forma não exaustiva, e descritas por sua Lei Orgânica, a Lei 8.080/90.

Nos termos do que estabelece a Lei 8.080/1990, a gestão das ações e serviços de saúde entre a União, Estados e Municípios deve ser solidária¹² e participativa. A estrutura do SUS abrange um amplo espectro de ações e serviços, incluindo atenção primária, média e alta complexidade, serviços de urgência e emergência, atendimento hospitalar, atividades de vigilância epidemiológica, sanitária e ambiental, bem como assistência farmacêutica.

¹⁰ Emenda Constitucional n. 86/2015.

¹¹ No que tange à coexistência entre o sistema público e o privado, é relevante notar que a utilização do SUS por beneficiários de planos de saúde privados gera o dever de ressarcimento das operadoras ao erário, conforme previsto no art. 32 da Lei 9.656/1998. A constitucionalidade deste dispositivo foi ratificada pelo Supremo Tribunal Federal (RE 597.064, Tema 345), restando estabelecida a seguinte tese: “É constitucional o ressarcimento previsto no art. 32 da Lei 9.656/98, o qual é aplicável aos procedimentos médicos, hospitalares ou ambulatoriais custeados pelo SUS e posteriores a 1.9.1998, assegurados o contraditório e a ampla defesa, no âmbito administrativo, em todos os marcos jurídicos”.

¹² Vale ressaltar que a responsabilidade solidária dos entes federativos no que tange o SUS é amplamente sedimentada na jurisprudência pátria por meio do Tema 793 do Supremo Tribunal Federal, com tese definida de “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.”.

O principal desafio enfrentado atualmente pelo Sistema Único de Saúde diz respeito à tensão permanente entre o modelo normativo consagrado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a realidade concreta de sua execução. Embora o SUS represente um dos mais avançados sistemas públicos de saúde do mundo, sua efetivação prática esbarra em obstáculos estruturais, políticos e gerenciais. O subfinanciamento crônico tem restringido a capacidade do Estado de responder adequadamente à crescente complexidade da demanda por serviços de saúde, em um cenário marcado pelo envelhecimento populacional, pela prevalência de doenças crônicas e pela exigência de tecnologias cada vez mais sofisticadas.

Ao lado das situações acima, vem um ponto relevante, qual seja, a opacidade na gestão de filas de espera, na distribuição de insumos e na regulação de procedimentos, o que compromete o princípio da transparência e enfraquece a confiança da população no sistema, além de fragilizar a participação social prevista em lei.

O ponto nefrágico reside no fato de que, embora o SUS seja uma conquista histórica no avanço da justiça social, ao afirmar que o acesso à saúde não deve depender da capacidade financeira do indivíduo, mas ser assegurado como um direito universal e inalienável, sua plena realização depende de ações contundentes.

Sem o fortalecimento efetivo dos mecanismos de controle social, a modernização da gestão pública e, sobretudo, um compromisso político contínuo com o financiamento adequado e com a consolidação da saúde como política de Estado, e não apenas de governo, corre-se o risco de que o sistema não atinja todo o seu potencial transformador. O descompasso entre a normatividade constitucional e a prática institucional compromete a efetividade do direito à saúde.

2.4 Judicialização da saúde

Com a evolução do ordenamento jurídico, tornou-se evidente a necessidade de complementar os direitos individuais com os direitos de natureza social, reconhecendo-se que a justiça social exige interdependência entre os indivíduos. Nesse contexto, amplia-se a atuação do Poder Judiciário no Estado contemporâneo, sobretudo diante de litígios relacionados a direitos fundamentais, como saúde e educação, diante da incapacidade estrutural do Estado em responder de forma adequada e universal a essas demandas sociais (Cambi, 2016, p. 105-106).

Isso ocasiona a chamada judicialização dos direitos fundamentais, em especial os ligados as políticas públicas, refletindo o protagonismo do Poder Judiciário na garantia de direitos fundamentais, diante de lacunas e omissões do Executivo.

A judicialização da saúde não implica transferência da responsabilidade pelo desenho e implementação das políticas públicas, que permanece a cargo do Executivo, mas representa a atuação do Poder Judiciário para garantir o cumprimento das obrigações constitucionais diante da omissão ou insuficiência dos gestores públicos, o que só se justifica diante da omissão dos demais poderes em cumprir suas funções institucionais ou exercer as atribuições que lhes são próprias (Alves, 2013, p. 138). Assim, a invocação do Judiciário como último recurso, tornou-se uma via de acesso à concretização de direitos negados ou postergados pelo Estado.

Na saúde, isso tem se intensificado de forma expressiva. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com o Insper (2018), entre 2008 e 2017, foram contabilizados 498.715 processos de primeira instância, distribuídos entre 17 justiças estaduais, e 277.411 processos de segunda instância, distribuídos entre 15 tribunais estaduais, relacionados ao direito à saúde. Isso significa dizer que houve crescimento acentuado de aproximadamente 130% no número de demandas anuais de primeira instância (Justiça Estadual) relativas ao direito à saúde de 2008 para 2017.

O aumento expressivo dessas ações judiciais expôs uma dualidade no fenômeno. Segundo os pesquisadores do Insper (2018), de um lado, o Poder Judiciário cumpre um papel relevante na proteção da dignidade da pessoa humana. De outro, suas decisões, quando voltadas exclusivamente ao indivíduo, podem entrar em conflito com o planejamento coletivo do Sistema Único de Saúde.

Essa tensão dialética remete à premissa de que a efetivação de direitos sociais não é financeiramente neutra, uma vez que, conforme lecionam Holmes e Sunstein (2019, p. 27), todos os direitos possuem um custo e dependem da alocação de recursos públicos para sua sustentabilidade.

Sob essa ótica, a judicialização da saúde frequentemente colide com teoria da reserva do possível¹³, argumento utilizado pela administração pública para limitar a prestação estatal com base na escassez de recursos e na necessidade de realizar escolhas trágicas na distribuição do orçamento. Neste ponto, vale a crítica de Amaral:

O Judiciário está aparelhado para decidir casos concretos, lides específicas que lhe são postas. Trata ele, portanto, da microjustiça, da justiça do caso concreto. O Judiciário, usualmente, só transcende do caso concreto em questões processuais, relacionadas à celeridade processual e ao acesso à Justiça. Nesses casos, com frequência - e acerto - renuncia a um procedimento idealmente justo, no qual as partes

¹³ O foco deste trabalho não recai sobre a teoria da reserva do possível, contudo, para esclarecimento ao leitor, explica-se que se trata de teoria com origem na Alemanha, na década de 1970, em um julgado no Tribunal alemão que se decidiu que os direitos sociais seriam *numerus clausus*, logo, dependeriam da disponibilidade financeira do Estado (Alves, 2013, p. 102).

possam praticar a ampla defesa com a produção de todas as provas que se façam necessárias, em prol de um procedimento célere, com rígidas regras de preclusão e limites à defesa, notadamente quanto a recursos. O dilema talvez possa ser resumido da seguinte maneira: sentença tardia é injusta independentemente de seu conteúdo material. A se assegurar a mais ampla possibilidade de argumentação e de produção de provas, em todos os processos, a solução final tardaria bem mais que o suportável, tornando-a intrinsecamente injusta, como já colocado. Um procedimento célere, com limitações à argumentação à produção de provas, e à possibilidade de recursos gerará um percentual de decisões incorretas, indetermináveis a priori, mas entre entregar na grande maioria dos casos sentenças injustas porque tardias e assumir o risco de um grau de imperfeição no exercício jurisdicional, opta-se pela segunda possibilidade. A justiça do caso concreto deve ser sempre aquela que possa ser assegurada a todos que estão ou possam vir a estar em situação similar, sob pena de se quebrar a isonomia. Esta é a tensão entre micro e macrojustiça (Amaral, 2010, p. 18).

Ao analisar a premissa de Amaral, observa-se que o Poder Judiciário foi historicamente estruturado para a solução de lides intersubjetivas, focadas na justiça do caso concreto. Contudo, essa vocação para a microjustiça, quando transpostada para o campo da saúde pública, gera externalidades sistêmicas que comprometem a equidade do Sistema Único de Saúde (SUS). A relação entre os fragmentos apresentados reside no fato de que a decisão judicial em matéria de saúde raramente é isolada em seus efeitos.

Isto posto, “o conflito entre critérios adotados numa ótica de microjustiça e critérios adotados numa ótica de macrojustiça põe em questão um somatório de escolhas individuais racionais que produzem um resultado coletivo irracional” (Amaral, 2010, p. 97).

É nesse hiato entre a necessidade e a disponibilidade financeira que emerge a tese da reserva do possível como um mecanismo de defesa da Administração Pública frente às ordens judiciais. No entanto, tal argumento não pode servir como uma cláusula de escape genérica para a omissão estatal.

Como adverte Alves (2013, p. 55) os direitos sociais fundamentais não se subordinariam à reserva do possível. A aplicação da reserva do possível não é absoluta e encontra limite intransponível no princípio da proibição do retrocesso social. Este postulado impede que o Estado, sob o pretexto de limitações orçamentárias, desconstitua o grau de concretização de um direito já atingido, assegurando que as conquistas sociais não sejam vulneradas por decisões políticas ou judiciais que ignorem o núcleo essencial da dignidade humana.

Adicionalmente, Alves (2013, p. 183) reforça que a proibição do retrocesso atua como uma garantia de estabilidade normativa e material, exigindo que qualquer restrição em políticas públicas de saúde seja acompanhada de uma fundamentação idônea e de medidas compensatórias. Portanto, o debate sobre o custo dos direitos e a reserva do possível deve ser pautado pela máxima efetividade constitucional, de modo que a escassez de recursos não se

transforme em um óbice intransponível à progressividade dos direitos sociais e à proteção da vida. Assim, a autora destaca:

O Judiciário não deve ser ativista no sentido de buscar determinar a construção de políticas públicas e do orçamento. Entretanto, não pode quedar-se inerte ante ao descumprimento de direito fundamental, em especial quando ele colocar em perigo de vida um ser humano (Alves, 2013, p. 104).

Com tal aparte, o cenário da pesquisa do Insper (2018) revela um embate sensível entre os princípios da universalidade e da isonomia no acesso à saúde pois mostra a desigualdade ou déficit do acesso à justiça de grupos mais vulneráveis. Outro aspecto preocupante levantado pelos pesquisadores é a disparidade entre as decisões judiciais, que evidencia a falta de padronização e de especialização no julgamento de demandas sanitárias. Essa prática compromete o planejamento racional da política pública de saúde e contribui para o chamado “orçamento judicializado”, em que recursos públicos são deslocados por decisões judiciais pontuais, frequentemente desconectadas das reais prioridades coletivas.

Diante desse panorama, intensifica-se o debate acerca da necessidade de modelos processuais mais adequados à complexidade envolvida na judicialização de direitos fundamentais - especialmente no campo da saúde pública. "Os juízes não possuem o monopólio na tarefa de dar significado aos valores públicos da Constituição, mas não há motivos para que silenciem. Eles também podem contribuir para as discussões e debates públicos" (Fiss, 2017, p. 120). A mera reprodução do processo tradicional, pautado em litígios individuais e binários, revela-se incapaz de enfrentar questões estruturalmente enraizadas e de elevada densidade social.

É nesse contexto que se insere a relevância da pesquisa, que busca enfrentar a inefetividade¹⁴ do modelo atual por meio da proposição de técnicas processuais estruturais. Considerando que a judicialização já é uma realidade concreta e inevitável, e que o Judiciário continuará a ser chamado a intervir nessas questões, é imperativo que tal atuação ocorra de forma estruturada e sistêmica, a fim de produzir resultados mais eficazes, equitativos e duradouros.

A proposta é justamente buscar um sistema processual que preserve a atuação imparcial do juiz, mas que seja capaz de sanar problemas hiper-complexos relacionados aos direitos sociais. Tais instrumentos permitem ao Poder Judiciário exercer uma atuação mais

¹⁴ Descompasso entre a promessa constitucional de universalidade e a realidade material de exclusão.

coordenada, dialógica e orientada à transformação sistêmica, superando respostas pontuais e fragmentadas:

A jurisdição não é mais simplesmente a sujeição do juiz à lei, mas é também análise crítica de seu significado para controlar a legitimidade constitucional. E a ciência jurídica não é mais, como também nunca foi, simples descrição, mas é também crítica e projeção do seu próprio objeto: crítica do direito inválido, mesmo que vigente, porque em contraste com a constituição; reinterpretação, à luz dos princípios estabelecidos na constituição, do inteiro sistema normativo; análise das antinomias e das lacunas; elaboração e projeção das garantias faltantes e inadequadas e, todavia, impostas por normas constitucionais (Ferrajoli, 2011, p. 46).

Nesse sentido, se o Judiciário já está presente e seguirá sendo acionado diante da inércia estatal, cabe redirecionar sua atuação para além da lógica reparatória individual, assumindo uma postura institucionalmente comprometida com a efetivação coletiva dos direitos. O desafio contemporâneo está em construir pontes para a proteção judicial de direitos, de modo que o Judiciário não seja apenas um socorro individual, mas também um indutor de políticas públicas mais eficazes e igualitárias.

Reflete-se sobre o fato de que não se pode dissociar o fenômeno da judicialização da realidade contemporânea do direito à saúde, diante da persistente omissão ou ineficácia estatal. Esse novo olhar exige do Judiciário não apenas sensibilidade constitucional, mas também o domínio de instrumentos processuais capazes de lidar com a complexidade e a persistência das violações. O processo estrutural, explorado no capítulo 4 deste trabalho, nesse cenário, surge como uma alternativa, capaz de articular diagnóstico, participação e monitoramento para promover transformações sistêmicas e duradouras, reforçando o compromisso com a efetividade dos direitos fundamentais.

2.5 O problema das filas de espera: desorganização, ausência de transparência e impactos sociais

A existência de filas de espera no Sistema Único de Saúde (SUS) constitui um dos aspectos mais sensíveis e preocupantes da saúde pública. Apesar da consagração do direito à saúde como direito fundamental no art. 6º da Constituição da República de 1988 e da imposição de sua garantia como dever do Estado (art. 196), observa-se, na prática, a inefetividade desse comando constitucional diante de um cenário marcado pela desorganização, opacidade administrativa e consequências sociais significativas, isto é, o impacto que a espera prolongada

exerce sobre a dignidade da pessoa humana, resultando no agravamento de patologias que seriam tratáveis se diagnosticadas tempestivamente.

Segundo estudo realizado pelo Instituto Locomotiva, sob o título "A Classe C e a Saúde: os desafios de acesso a exames e consultas", existe um quadro preocupante em relação a temática: 94% dos entrevistados consideram que a morosidade na marcação e realização de procedimentos no SUS representa uma ameaça concreta à vida dos usuários. Tal percepção social reforça o diagnóstico sobre a ineficiência estrutural do sistema público de saúde, especialmente no que tange à regulação da demanda e à gestão das filas.

A pesquisa evidencia, de forma empírica, a existência de um gargalo crônico na oferta de consultas com especialistas, um dos principais pontos de estrangulamento do sistema. Aproximadamente 60% dos entrevistados relataram esperar excessivamente para conseguir atendimento com médicos de especialidades, percentual superior ao registrado para exames (56%) e consultas com clínicos gerais (46%). Esses dados apontam para uma falha na articulação da atenção secundária e terciária¹⁵ dentro da lógica de atenção integral à saúde, comprometendo a efetividade das redes de cuidado e a resolutividade dos serviços ofertados.

Além disso, os efeitos da lentidão no atendimento extrapolam o plano da insatisfação do usuário, alcançando consequências concretas no estado de saúde da população. Segundo o levantamento, cerca de um quarto dos respondentes vivenciou agravamento do quadro clínico em razão do tempo de espera por uma consulta ou exame, dado que reforça a violação do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88) e do direito fundamental à saúde (art. 6º e art. 196 da CF/88). Tal quadro não apenas reflete a ineficácia do aparato estatal em garantir o mínimo existencial¹⁶, mas também escancara a desigualdade estrutural que ainda marca o acesso aos direitos sociais no Brasil.

¹⁵ Nos termos do que estabelece a Portaria n. 4.279/2010 do Ministério da Saúde, a Rede de Atenção à Saúde é dividida em três níveis, assim o sendo: 1) Atenção Primária: estruturada como primeiro nível de atenção e porta de entrada do sistema, constituída de equipe multidisciplinar que cobre toda a população, exercida nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), realizam ações e atendimentos voltados à prevenção e promoção à saúde. 2) Atenção secundária: faz parte da atenção especializada da rede, classificada como média complexidade. A média complexidade é composta por serviços especializados encontrados em hospitais e ambulatorios e envolve atendimento direcionado para áreas como pediatria, ortopedia, cardiologia, oncologia, neurologia, psiquiatria, ginecologia, oftalmologia entre outras especialidades médicas. As Unidades de Pronto Atendimento (UPA 24h) se encaixam aqui e concentram os atendimentos de saúde de complexidade intermediária; 3) Atenção Terciária: o maior grau de especificidade e complexidade. Esse setor é composto por hospitais de grande porte e possui elevada demanda tecnológica. Responsável por procedimentos mais invasivos, como as cirurgias, os transplantes e as diálises. Nesta etapa, o paciente, provavelmente, já passou pelos níveis primário e secundário, fato que pode indicar condições patológicas mais graves.

¹⁶ Nesta obra, encara-se o conceito de mínimo existencial como sendo o explicado por Canotilho (1992), no sentido de ser um núcleo básico, indispensável à fruição de qualquer direito.

Diante da insuficiência da rede pública, parcela significativa da população tem recorrido ao setor privado como alternativa de urgência, ainda que com sacrifício financeiro. Aproximadamente 72% dos entrevistados na pesquisa declararam já ter vivido ou presenciado situações em que, frente à inércia do SUS, pessoas migraram para o atendimento particular. Ademais, quase um terço dos respondentes afirmou ter desistido do atendimento público por conta da demora, assumindo os custos de uma consulta privada. Esse dado reforça a tese da seletividade fática do acesso: quem pode pagar, ainda que com esforço, é atendido na rede privada; quem não pode, permanece à margem, aguardando o sistema público.

Nesse contexto, fica evidente que o problema das filas de espera ultrapassa a mera deficiência administrativa e assume contornos de uma crise estrutural, cuja superação exige medidas complexas, integradas e pautadas por modelos processuais que levem em consideração a dimensão coletiva e sistêmica do direito à saúde.

Vale dizer que o Brasil adotou o sistema de redes em saúde para garantir atendimento integral. O fluxo para agravos crônicos inicia na atenção primária, onde são agendados exames e especialistas conforme a gravidade do risco e o critério de ordem cronológica. Se o agravo não requer intervenção rápida, o indivíduo deve aguardar até que os atendidos precedentemente tenham resolatividade (Santiago, 2021, p. 269).

Isto posto, tem-se que a transição demográfica, caracterizada pelo envelhecimento populacional, aliada à expansão das patologias crônicas, consolidou a gestão do tempo de espera como um óbice desafiador a todos os países (Giannotti; Louvison; Chioro, 2025, p. 05). No cenário brasileiro, as deficiências intrínsecas ao SUS, manifestas no subfinanciamento histórico e na desproporcionalidade da oferta de serviços, exacerbam o represamento da demanda, comprometendo especificamente a fluidez do acesso à Atenção Ambulatorial Especializada (AAE) (Giannotti; Louvison; Chioro, 2025, p. 05). Quanto aos entraves inerentes à operacionalização das filas de espera no contexto da Atenção Especializada, os autores asseveram:

O quadro é agravado pelo acúmulo frequente de registros nas listas de espera de casos sem hipótese diagnóstica ou classificação de risco, com nomes duplicados, ou pela manutenção de usuários que por vários motivos já não necessitam mais daquele recurso. Como os sistemas de informação não são integrados, é comum situações em que os usuários passam de uma fila para outra. São inseridos em uma fila de consulta para avaliação cirúrgica ou para iniciar tratamento oncológico, mediado pelas centrais de regulação, que deveriam monitorar essas listas, mas que depois “perdem” esse paciente, que passa a compor listas internas de cada serviço para realizar o procedimento cirúrgico necessário ou iniciar o tratamento indicado. As listas para consultas e exames, em geral, podem e devem ser monitoradas por sistemas internos que regulem as ofertas sob gestão de cada esfera de governo. Todavia, como os sistemas não interoperam, os encaminhamentos realizados para serviços estaduais ou

por outros municípios dificilmente recebem o devido acompanhamento pelos solicitantes. (Giannotti; Louvison; Chioro, 2025, p. 05).

Assim, vê-se que a desorganização das filas de espera tem várias raízes. Essa desarticulação é agravada pela fragmentação das políticas públicas entre os entes federativos, manifesta na baixa interoperabilidade dos sistemas de informação, o que faz com que usuários transitem entre múltiplas filas (municipais, estaduais e internas aos serviços) sem o devido acompanhamento ou integração de dados (Giannotti; Louvison; Chioro, 2025, p. 04-07).

A precariedade dos instrumentos de regulação da demanda revela-se na manutenção de listas estáticas e desatualizadas, que funcionam meramente como um empilhamento de registros e não como ferramentas vivas de cuidado. “O problema em si não é a existência dessas listas, mas quando elas se tornam um amontoado de registros, que sistemas de informações e os próprios serviços desconhecem as necessidades dos usuários e suas singularidades.” (Giannotti; Louvison; Chioro, 2025, p. 04).

Tal ausência de sistematização compromete a alocação racional dos recursos e favorece distorções no acesso. Além disso, há um problema relacionado também a oferta de serviços pelo ente público, já que filas maiores tendem a se formar em especialidades que o Município/Estado investe menos. Sobre o assunto, Gianotti, Louvison e Chioro explicam:

No SUS, as listas de espera da AAE estão dispersas em vários sistemas que não interoperam entre si, há duplicidades e mantém como demanda não atendida pessoas que não mais necessitam dos serviços solicitados. Muitas vezes o critério cronológico é o único utilizado para o agendamento. Há que se compreender, todavia, que o tamanho da lista não é em si um problema. Listas com muitos nomes aguardando agendamento podem refletir a grande oferta para determinados tipos de serviços. As listas são dinâmicas, já que diariamente entram novos nomes e saem outros tantos. Por exemplo, uma lista de espera com 10 mil pessoas aguardando por um exame é um problema a ser enfrentado? Se a oferta for de mil exames ao mês, podemos inferir que sim, pois as pessoas terão que aguardar em média 10 meses para o atendimento, ao passo que se a oferta for de 10 mil exames ao mês, a espera provavelmente será pequena e não se apresentará como problema. Em contrapartida, uma lista com apenas 10 pessoas aguardando um procedimento em que não há oferta no território pode ser muito mais problemática do que uma lista com 10 mil ou 100 mil pessoas. (Giannotti, Louvison; Chioro, 2025, p. 04).

A distinção proposta pelos autores evidencia que a problemática das filas no SUS é, fundamentalmente, um problema de inteligência logística e planejamento distributivo. Quando a oferta de serviços é desproporcional à necessidade epidemiológica local, a lista de espera deixa de ser um instrumento de organização para se tornar uma barreira de acesso. Essa disfuncionalidade estrutural desnatura o caráter universal e igualitário do sistema, gerando um

cenário onde a escassez de vagas é agravada pela opacidade dos dados. É nesse hiato entre a necessidade do paciente e a resposta do Estado que os impactos sociais se tornam mais severos.

A demora excessiva no atendimento compromete a efetividade de tratamentos, agrava condições clínicas e gera sofrimento evitável, especialmente entre as camadas mais vulneráveis da população. Adicionalmente, a inexistência de critérios públicos e auditáveis fomenta a judicialização individual como estratégia de acesso, muitas vezes resultando em decisões liminares que, ao atenderem casos isolados, agravam a desorganização sistêmica e a desigualdade de tratamento entre os usuários do sistema.

2.6 As filas eletivas do SUS em Uberlândia

As filas de espera para procedimentos eletivos¹⁷ no Sistema Único de Saúde (SUS) em Uberlândia configuram um fenômeno persistente, porém ainda carente de sistematização e visibilidade institucional. A organização dessas filas, os critérios adotados para definição de prioridades e a transparência das informações disponíveis ao público permanecem, em muitos casos, nebulosos. Essa opacidade compromete o controle social, gera insegurança entre os usuários e fragiliza a confiança no sistema.

A depender das circunstâncias, o cidadão se vê sem direção certa, sem saber se será de fato atendido, quando isso ocorrerá, se houve avanço na fila ou por que foi ultrapassado por outro paciente - o que amplia a frustração e o sentimento de abandono institucional.

Segundo dados levantados pelo Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal em inquéritos civis, por meio de requisições formais, até os anos de 2024, no Município de Uberlândia, existiam 112.000 (cento e doze mil) pacientes aguardando exames de ultrassonografia, 30.000 (trinta mil) pacientes aguardando consultas, exames e procedimentos cirúrgicos na especialidade da ortopedia 26.000 (vinte e seis mil) pacientes aguardando exames de colonoscopia, 74.000 (setenta e quatro mil) pacientes aguardando exames de raio-x, 29.500 (vinte e nove mil) pacientes na fila da endoscopia, 10.000 (dez mil) pacientes na urologia, 5.000 (cinco mil) pacientes aguardando ressonância magnética, 8.000 (oito mil) pacientes na área de neurologia, com classificação vermelha, 4.000 (quatro mil) pacientes da especialidade ginecologia, 1.000 (mil) pacientes na fila da fonoaudiologia, com classificação vermelha, 700

¹⁷ Intervenções diagnósticas ou terapêuticas cuja execução admite o agendamento prévio, uma vez que a ausência de atendimento imediato não acarreta risco iminente de morte ou danos irreversíveis à integridade do paciente no curtíssimo prazo. No âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a natureza eletiva de uma demanda permite que o aparato estatal organize o fluxo assistencial por meio de complexos reguladores, os quais devem observar critérios de priorização clínica e cronológica.

(setecentos) pacientes aguardando exames cardiológicos, na classificação vermelha, 2.500 (dois mil e quinhentos) pacientes aguardando por tomografia, apenas na classificação vermelha, 2.500 (dois mil e quinhentos) pacientes aguardando por consulta em Proctologia, 2.300 (dois mil e trezentos) aguardando por eletroneuromiografia e 3.000 (três mil) pacientes na fila para adenoidectomia.¹⁸

Mais do que a demora no acesso aos procedimentos, destaca-se a dificuldade em acessar informações básicas sobre a própria posição na fila, o número de atendimentos realizados no período ou a real capacidade de resposta do sistema. Segundo dados extraídos da Ação Civil Pública (ACP) 5041496-75.2024.8.13.0702, a conduta omissiva do ente municipal impede a fiscalização eficaz das políticas públicas de saúde.

A ausência de dados atualizados, reconhecida pelo próprio Município, compromete o trabalho de controle e análise dos órgãos competentes, dificultando a identificação de falhas na gestão, possíveis desvios de conduta, mau uso de verbas públicas, alocação inadequada de recursos humanos e insuficiência de investimentos.

Desse modo, extrai-se dos documentos constantes da ACP retromencionada que, para enfrentar a situação de negligência institucional evidenciada, os órgãos de controle, isto é, o Ministério Público da esfera estadual e federal, iniciaram uma atuação extrajudicial para melhoria da situação.

Inicialmente, foram enviados ofícios à Secretaria Municipal de Saúde solicitando informações detalhadas sobre a gestão das filas de espera para procedimentos eletivos no SUS. Diante das respostas genéricas e da ausência de dados precisos, foram realizadas diversas reuniões técnicas com gestores municipais, seguidas de audiências públicas que contaram com a presença de conselheiros de saúde, representantes da sociedade civil e do Ministério Público. Também foram feitas visitas institucionais aos serviços de regulação, com o objetivo de verificar as práticas administrativas relacionadas ao cadastro e à atualização das listas.

Apesar dessas iniciativas, o município manteve uma postura resistente, recusando-se a fornecer informações completas e atualizadas, pois fornecia filas, mas não completas, e deixava de fornecer de determinadas especialidades, além de não adotar medidas concretas para dar transparência à fila. Essa conduta reiterada de omissão comprometeu a efetividade das tentativas consensuais, ensejando que os Ministérios Públicos instaurassem investigações de caráter coletivo, cujo resultado, até então, tem se mostrado limitado frente à persistente opacidade administrativa.

¹⁸ Tais dados foram obtidos por meio da Ação Civil Pública em estudo.

A disfuncionalidade institucional verificada na gestão da saúde em Uberlândia exerce impacto desproporcional sobre a população hipossuficiente¹⁹. A consulta especializada, que deveria servir como o marco inicial do itinerário terapêutico, converte-se em barreira administrativa, o que não apenas agrava o quadro clínico dos pacientes, mas avilta o próprio núcleo da dignidade humana. Essa transição de demandas individuais para um estado de omissão estatal generalizada revela um problema sistêmico que transcende o inadimplemento pontual, consolidando uma violação contínua ao direito à saúde.

Nesse panorama, o represamento exacerbado de pacientes nas listas de espera, aliado à ausência de instrumentos de publicidade e de critérios objetivos de regulação, evidencia uma crise de gestão que compromete as dimensões prestacional e informacional do direito à saúde. A opacidade administrativa impede que o usuário tenha previsibilidade quanto ao tempo de atendimento e compreenda os fundamentos da priorização médica. Consequentemente, o cidadão é privado do mínimo existencial em sua dimensão informacional, o que aprofunda as desigualdades de acesso e corrói a integridade das instituições públicas.

Diante da inércia reiterada do Município em sanar tais deficiências, a judicialização apresentou-se como via de controle e reação. A propositura da Ação Civil Pública nº 5041496-75.2024.8.13.0702, de iniciativa conjunta do Ministério Público Estadual e Federal, marca o esgotamento das tentativas administrativas e insere o conflito na lógica dos litígios estruturais. Essa iniciativa, mais do que uma resposta isolada a um caso concreto, insere-se no debate sobre a possibilidade de adoção de técnicas de litigância estrutural como caminho para corrigir disfunções sistêmicas, superando as limitações das decisões judiciais fragmentadas e episódicas.

2.7 Transparência Na Administração Pública

A transparência administrativa emerge como categoria analítica central para a compreensão dos problemas que atravessam a gestão do SUS. Mais do que um dever formal de divulgação de atos estatais, a transparência constitui condição de legitimidade democrática da

¹⁹ Vale destacar que há um histórico recalcitrante de alta demanda nas filas de espera do SUS em Uberlândia, evidenciadas também por reportagens sobre o assunto ao longo do tempo, à saber: <<https://diariodeuberlandia.com.br/noticia/34937/ministerio-publico-recomenda-que-prefeitura-divulgue-lista-de-espera-de-cirurgias-e-exames-de-saude>> ; <<https://g1.globo.com/mg/triangulo-mineiro/noticia/2022/12/19/com-mais-de-100-pessoas-na-fila-justica-manda-hospitais-reduzirem-espera-por-cirurgias-cardiacas-em-uberlandia.ghtml>>; <<https://paranaibamais.com.br/saude/mpf-aponta-filas-de-ate-8-anos-de-espera-por-exame-de-mama-em-uberlandia-e-aciona-justica/>> ; <<https://g1.globo.com/minas-gerais/triangulo-mineiro/noticia/falta-de-ambulancias-e-filas-de-espera-sao-gargalos-na-saude-em-uberlandia.ghtml>>; <<https://regionalzao.com.br/cotidiano/justica-obriga-sus-a-reduzir-fila-da-colonosopia-em-uberlandia/>>.

atuação administrativa, especialmente em políticas públicas sensíveis, como o direito à saúde. A opacidade decisória, nesses casos, não apenas compromete a eficiência administrativa, mas também dificulta a fiscalização da legalidade, da isonomia e da racionalidade das decisões públicas.

Assim, a transparência da Administração Pública não pode ser compreendida apenas como um dever formal de divulgação de atos estatais, mas como elemento estruturante do regime jurídico-administrativo em um Estado Democrático de Direito. Embora a Constituição Federal de 1988 não consagre expressamente o princípio da transparência, é possível identificá-lo de forma implícita a partir da conjugação de subprincípios constitucionais, como a publicidade, o direito fundamental à informação, a motivação dos atos administrativos e a participação popular no controle da Administração Pública (Di Pietro, 2025, p. 376). Nos termos do que estabelece o art. 5º, XXXIII da Constituição Federal:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Brasil, 1988).

Nesse sentido, a transparência impõe que a atuação estatal seja amplamente acessível ao conhecimento público, permitindo o acompanhamento e a fiscalização das decisões administrativas, sendo o sigilo admitido apenas nas hipóteses expressamente previstas na Constituição, quando indispensável à segurança da sociedade ou do Estado (Di Pietro, 2025, p. 376). A publicidade, por sua vez, não se limita à mera divulgação formal de atos, mas abrange a abertura dos procedimentos e de suas diversas fases aos interessados, assegurando o controle da legalidade e da legitimidade da atuação administrativa (Di Pietro, 2025, p. 377).

Vale ressaltar que a transparência também se relaciona diretamente com a noção de patrimônio público, compreendido não apenas como um conjunto de bens de valor econômico, mas como um complexo de bens, direitos, valores e interesses de titularidade difusa, pertencentes de forma imediata ao Estado e, mediata e substancialmente, à coletividade (Martins, 2021, p. 59). Trata-se de um patrimônio cuja conservação interessa ao público em geral e cuja proteção vincula não apenas os administradores públicos, mas também os administrados.²⁰

²⁰ O patrimônio público deve ser compreendido como um bem fundamental, inserido no âmbito dos direitos de solidariedade, cuja proteção se projeta como condição para a efetivação de direitos sociais e para a realização da dignidade da pessoa humana (Martins, 2021, p. 69).

A transparência administrativa assume, assim, a função de dever jurídico estruturante, voltado à superação de práticas patrimonialistas e à legitimação do exercício do poder público. Embora relacionada ao princípio da publicidade, a transparência não se confunde com ele, uma vez que a simples publicação de atos administrativos pode não ser suficiente para garantir o efetivo acesso à informação, sobretudo quando marcada por linguagem técnica inacessível ou por excesso de dados desconectados (Martins, 2021, p. 206). Publicar sem informar, nesse contexto, pode gerar desinformação e inviabilizar o controle social.

O direito à informação, por sua vez, apresenta-se como relação jurídica de mão dupla, na qual ao cidadão é assegurado o direito de ser informado, ao passo que ao Estado incumbe o dever correlato de prestar informações claras, organizadas e acessíveis, ressalvadas apenas as exceções constitucionalmente justificadas (Martins, 2021, p. 207). Essa compreensão encontra respaldo tanto no texto constitucional quanto na Lei de Acesso à Informação, que reforça a obrigatoriedade da divulgação ativa de informações de interesse coletivo ou geral, independentemente de requerimento (Di Pietro, 2025, p. 377).

Além disso, a transparência conecta-se diretamente aos deveres de motivação e de prestação de contas, impondo à Administração Pública a explicitação dos fundamentos de fato e de direito de suas decisões, bem como das consequências jurídicas e administrativas delas decorrentes. Tal exigência contribui para a racionalidade do processo decisório e reduz espaços de arbitrariedade e discricionariedade indevida, qualificando o controle institucional e social da atividade administrativa (Di Pietro, 2025, p. 378).

Dessa forma, a transparência administrativa deve ser compreendida como instrumento de democratização do poder público e de proteção do patrimônio público enquanto bem fundamental de titularidade difusa. A atuação administrativa opaca, ainda que formalmente legal, compromete a legitimidade democrática do Estado e enfraquece os mecanismos de controle, especialmente em políticas públicas sensíveis e complexas, nas quais a ausência de informação adequada acentua desigualdades e inviabiliza o exercício pleno da cidadania (Martins, 2021, p. 321).

O tema da transparência, atualmente, está inserido também na governança digital, entendida como o uso estratégico de meios digitais pela esfera pública para qualificar a prestação de serviços e a transparência²¹. Ao estimular a participação popular nos processos

²¹ A efetivação da transparência pública depende cada vez mais da articulação entre normas jurídicas e tecnologia da informação. Autores que estudam a transparência em contexto digital ressaltam que a mera disponibilização de dados públicos não garante que esses dados sejam de fato acessíveis ou inteligíveis para a sociedade; é necessária uma governança digital que considere acessibilidade, organização e integração das informações, de modo a permitir o exercício efetivo do controle social (Maciel, 2020, p. 04).

decisórios, o governo torna-se mais eficaz e responsável perante a coletividade, facilitando o acesso ao que é de interesse público.

Nesse sentido, a transparência pública exige que o Estado não apenas publique dados de forma dispersa, mas que os apresente em formatos interoperáveis, com mecanismos de busca e acesso facilitado, assegurando que os cidadãos possam compreender, cruzar e utilizar essas informações em seus processos de fiscalização e participação (Maciel, 2020, p. 04).

Assim, a transparência constitui pressuposto indispensável para a concretização dos princípios da impessoalidade e da moralidade na administração da coisa pública, na medida em que viabiliza o controle dos atos administrativos por parte da sociedade e dos órgãos de fiscalização. Nesse contexto, o primeiro diploma legal de grande relevância, editado no período posterior à Constituição de 1988, foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)²², que representou avanço significativo no fortalecimento da transparência e da *accountability* no setor público.

Todavia, o marco normativo mais expressivo no campo da transparência pública foi a promulgação da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), responsável por regulamentar o direito fundamental de acesso à informação previsto constitucionalmente. A LAI possui aplicação ampla, alcançando todos os entes federativos e os três Poderes, e estabelece diretrizes tanto para o fortalecimento da transparência ativa quanto para a definição de procedimentos e prazos destinados ao atendimento das solicitações de acesso à informação, caracterizando a transparência passiva (Brasil, 2011).

Nesse sentido, a LAI passou a impor a obrigatoriedade de divulgação eletrônica de dados governamentais por meio de sítios oficiais, inclusive no âmbito dos entes subnacionais, excetuados os municípios com população inferior a dez mil habitantes (art. 8º, §§2º e 4º)²³.

²² A LRF passou a estimular a participação social na elaboração dos orçamentos públicos (art. 48, §1º), instituiu mecanismos de fiscalização por meio dos sistemas de controle interno e externo (art. 59), incorporou o controle social e previu a responsabilização de agentes e gestores públicos. Ademais, já contemplava referências ao uso de meios eletrônicos e ambientes virtuais como instrumentos para a prestação de contas, o acesso à informação e o exercício do controle social (Brasil, 2000).

²³ Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º (...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

Todavia, Maciel (2020, p. 05) observa que a implementação dessa norma foi marcada por uma lacuna de coordenação interfederativa, uma vez que não se instituiu, inicialmente, um modelo de padronização que abrangesse todos os Poderes e níveis de governo, limitando tal uniformidade apenas ao Executivo Federal. Essa desarticulação gerou uma disparidade nítida na qualidade dos portais de transparência subnacionais, problema que as diretrizes da Controladoria-Geral da União (CGU)²⁴ tentaram atenuar, mas não resolveram plenamente, dada a persistente fragmentação das informações que ainda dificulta o efetivo controle social (Maciel, 2020, p. 05).

Nesse contexto, Maciel (2020, p. 14) afirma que a transformação digital em curso não se resume à digitalização de processos burocráticos tradicionais, mas uma reconfiguração profunda das relações entre Estado e sociedade. Para Maciel (2020, p. 14), ao potencializar a transparência e a segurança jurídica, a digitalização torna-se o eixo central para uma nova governança brasileira, sendo o período atual crucial para consolidar essa agenda inovadora que impulsiona tanto o amadurecimento democrático quanto o desenvolvimento socioeconômico nacional.

No plano infraconstitucional, a Lei de Acesso à Informação estrutura o dever estatal de transparência a partir de duas dimensões complementares. A primeira corresponde ao dever de divulgação espontânea, consistente na disponibilização ativa, pelos órgãos e entidades públicas, de informações de interesse coletivo ou geral, independentemente de provocação do cidadão. Trata-se da chamada transparência ativa, que impõe à Administração Pública o ônus de organizar, atualizar e tornar acessíveis dados relevantes sobre sua estrutura, funcionamento, despesas, contratos, políticas públicas e resultados administrativos.

Já a segunda dimensão refere-se ao dever de fornecimento de informações mediante solicitação do interessado, caracterizando a transparência passiva. Nessa hipótese, a Administração Pública encontra-se juridicamente obrigada a responder, em prazo razoável e de

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

(....)

²⁴ Em 2013, a CGU lançou o Guia de Implantação de Portal de Transparência. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_portaltransparencia.pdf

forma motivada, aos pedidos de acesso à informação formulados pelos cidadãos, assegurando-se, ainda, o direito de recurso em caso de negativa injustificada. Tal regime reforça a compreensão de que o acesso à informação não constitui favor estatal, mas verdadeiro direito do administrado, cujo exercício independe da demonstração de interesse específico.

Nesse sentido, a transparência atua como condição de possibilidade para o controle social e institucional da Administração Pública, permitindo a fiscalização da legalidade, da legitimidade e da racionalidade das decisões administrativas, especialmente em contextos de elevada complexidade e impacto social (Martins, 2021, p. 206-207).

No cenário atual da Administração Pública, a transparência caminha lado a lado com a necessidade de responsabilização e controle²⁵, binômio que sustenta a confiança democrática. A legitimação do poder estatal hoje exige mais do que o rito legal: demanda a plena compreensão dos processos por parte dos administrados e a exposição dos motivos que norteiam as escolhas públicas. Quando o Estado age sob opacidade, ele não apenas afasta o cidadão, como também compromete a eficácia das políticas públicas, elevando o risco de arbitrariedades que ferem o princípio da igualdade.

2.7.1 Critérios de Transparência Aplicados às Filas de Espera do SUS

A partir da conceituação da transparência administrativa e de suas múltiplas dimensões - publicidade, direito à informação, motivação e participação - emerge um dos questionamentos centrais da presente pesquisa: de que modo tais exigências se projetam sobre a organização e a gestão das filas de espera do Sistema Único de Saúde? Mais do que indagar se há algum nível formal de divulgação de informações, importa analisar como essas filas são estruturadas, quais critérios orientam a priorização dos usuários e em que medida tais critérios são acessíveis, compreensíveis e controláveis pelo cidadão.

No âmbito das políticas públicas de saúde, a transparência não se apresenta como valor abstrato, mas como condição indispensável para a efetivação do direito fundamental à saúde, especialmente em contextos de escassez de recursos e de elevada demanda por procedimentos eletivos. A ausência de critérios objetivos e publicamente verificáveis para a gestão das filas compromete não apenas a eficiência administrativa, mas também a legitimidade democrática do agir estatal, favorecendo assimetrias informacionais, desigualdades no acesso e a intensificação da judicialização individual.

²⁵ Logo, com os mecanismos de accountability. Ou seja, é essa possibilidade de fiscalização pelos dados, pela informação.

Nesse contexto, é possível identificar ao menos três critérios mínimos de transparência que devem orientar a organização das filas de espera do SUS, que são a celeridade, isonomia e objetividade.²⁶

A transparência exige que o cidadão tenha acesso a informações claras e previsibilidade sobre o tempo médio de espera para a realização de procedimentos, exames ou cirurgias. Tal dado não se confunde com a promessa de atendimento imediato, mas com a possibilidade de previsibilidade, permitindo ao usuário compreender a dinâmica do serviço público e planejar sua própria vida em face da atuação estatal.

A ocultação ou inexistência de informações sobre o tempo médio de espera inviabiliza qualquer forma de controle social e compromete a racionalidade administrativa, transformando a fila em um espaço opaco e imprevisível. A mera publicação genérica de listas ou relatórios estatísticos desconectados da realidade concreta do usuário não atende à exigência de transparência qualificada, pois, como adverte a doutrina, publicar não é sinônimo de informar (Martins, 2021, p. 206).

Outro elemento essencial refere-se à isonomia no acesso aos serviços de saúde. A gestão das filas deve observar critérios impessoais e previamente definidos, seja pela ordem cronológica de inscrição, seja por critérios médicos objetivos, como gravidade do quadro clínico, risco de agravamento ou urgência terapêutica, de acordo com o protocolo Manchester, mas mesmo nesse caso deveria haver uma indicação da classificação para acompanhamento.

A ausência de critérios claros de priorização favorece práticas arbitrárias e rompe com a lógica do interesse público primário, permitindo que fatores extrassistêmicos - como capacidade de pressão individual ou acesso privilegiado a informações - influenciem o atendimento. Tal cenário reproduz, no âmbito da saúde pública, uma lógica patrimonialista, na qual o espaço público deixa de ser estruturado por regras comuns e passa a ser apropriado de forma desigual por poucos (Martins, 2021, p. 54).

Sob essa perspectiva, a isonomia não decorre de uma igualdade fática entre os usuários, mas de uma igualdade construída por decisões administrativas justificadas, orientadas pelo princípio inteligíveis e racionais que poderiam ser compreendidos tanto pelos órgãos de fiscalização quanto pelos usuários do SUS.

²⁶ Vale destacar que, internamente, as filas se organizam também de acordo com o Protocolo de Manchester. Trata-se de um sistema de triagem clínica adotado em unidades de urgência e emergência para priorizar o atendimento de pacientes com base na gravidade do quadro clínico, substituindo o critério simplista da ordem de chegada pelo princípio da equidade. Por meio de uma escala de cinco cores - que variam do vermelho (emergência imediata) ao azul (caso não urgente) -, o protocolo define tempos máximos de espera recomendados, funcionando como uma ferramenta de gestão que busca otimizar recursos escassos e garantir segurança assistencial.

O terceiro critério diz respeito à objetividade da informação, traduzida na possibilidade de o cidadão conhecer qual posição ocupa na fila e qual critério fundamenta sua eventual priorização ou postergação. Trata-se de exigência diretamente vinculada ao direito fundamental à informação e ao dever estatal de transparência, entendido como relação jurídica de mão dupla: ao cidadão assiste o direito de ser informado; ao Estado incumbe o dever correlato de prestar informações claras e acessíveis (Martins, 2021, p. 207).

A transparência, nesse ponto, exige mais do que a simples existência de dados internos à Administração. É indispensável que tais informações sejam disponibilizadas de forma ativa, organizada e inteligível, conforme impõe a Lei de Acesso à Informação, não se admitindo que o acesso dependa de deslocamentos presenciais ou da intermediação de órgãos de controle.

A realidade observada no Município de Uberlândia evidencia a fragilidade desses critérios. O cidadão não dispõe de meios diretos e acessíveis para verificar sua posição nas filas de espera do SUS, tampouco para compreender os critérios de priorização adotados. Informações básicas sobre a dinâmica das filas não estão disponíveis à todos nas Unidades de Atendimento Integrado (UAIs), exigindo que o usuário busque esclarecimentos ativamente.²⁷ *In casu*, mesmo que imediatamente marcado – leia-se, quando a pessoa está na consulta e é inserido na fila na UBS ou UAI – o indivíduo sai sem saber que posição ocupa na fila.

Exigir que o paciente suporte o ônus da espera em filas mal geridas pode acarretar incapacidades permanentes e perda de funções vitais. Diante dessa potencial irreversibilidade de danos, a jurisprudência tem buscado critérios de priorização que superem o binômio simplista urgência/emergência. Nesse sentido, o Enunciado nº 92 do CNJ²⁸ recomenda considerar não apenas o caráter urgente ou eletivo, mas o conjunto da condição clínica e as repercussões da espera no bem-estar. Internacionalmente, esperas superiores a 90 dias são consideradas excessivas (Queiroz; Barbosa, 2025, p. 110). O Enunciado nº 93 do CNJ estabelece o parâmetro de 180 dias para a razoabilidade da espera em cirurgias eletivas:

ENUNCIADO Nº 93

Nas demandas de usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) por acesso a ações e serviços de saúde eletivos previstos nas políticas públicas, considera-se inefetiva essa política caso não existente prestador na rede própria, conveniada ou contratualizada,

²⁷ Vale destacar que foi realizada tentativa de pesquisa de tais dados por meio do Portal da Prefeitura de Uberlândia em diferentes datas no decorrer da pesquisa, de modo que até o mês de janeiro de 2026 os dados de posição da fila de espera não se encontram disponíveis para o público.

²⁸ Enunciado 92: Na avaliação de pedido de tutela de urgência, é recomendável levar em consideração não apenas a indicação do caráter urgente ou eletivo do procedimento, mas também o conjunto da condição clínica do demandante, bem como as repercussões negativas do longo tempo de espera para a saúde e bem-estar do paciente.

bem como a excessiva espera do paciente por tempo superior a 100 (cem) dias para consultas e exames, e de 180 (cento e oitenta) dias para cirurgias e tratamentos.

A ausência de transparência e de mecanismos de controle social nas filas de regulação viola a Lei nº 8.080/90 e a Lei de Acesso à Informação. Iniciativas de divulgação são isoladas e carecem de um alicerce jurídico nacional que obrigue o gestor a publicar as listas de espera atualizadas semanalmente na internet (Queiroz; Barbosa, 2025, p. 113).

Diante da essencialidade da saúde para a plenitude existencial, defende-se que um Estado republicano deve estabelecer mecanismos fáceis de acesso à informação para o cliente do serviço de saúde portador de agravos crônicos, permitindo a identificação dos usuários que o precedem (Santiago, 2021, p. 258).

Verifica-se, portanto, que a resistência em implementar essa transparência qualificada não configura apenas um vício procedimental, mas uma patologia administrativa que compromete o núcleo essencial do direito fundamental à saúde. Quando o ente público falha em garantir a publicidade e a previsibilidade do atendimento, ele retira do cidadão a capacidade de controle sobre sua própria integridade física, ferindo a dignidade humana.

Nesse cenário, a opacidade das filas em Uberlândia interrompe o diálogo entre administração e administrado, restando ao Poder Judiciário o papel de garantidor da integridade do sistema e da dignidade da pessoa humana. Sob essa perspectiva, a demora injustificada e a ausência de critérios técnicos objetivos passam a ser lidas como falhas sistêmicas que demandam correção jurisdicional, conforme se observa na análise a seguir:

É inegável, pois, que a demora injustificada para a realização de procedimentos médico-hospitalares em face da baixa oferta e da ausência de transparência e critérios técnicos para melhor organização das extensas filas de regulação configura hipótese de inefetividade da política pública de saúde e, como tal, exige intervenção jurisdicional para fins de garantia do direito fundamental à saúde, sob pena de gerar, para o Poder Público, também o ônus de ressarcir os usuários pelos danos materiais e morais ocasionados pelo tempo excessivo de espera e eventual agravamento do quadro de saúde ou caracterização de incapacidades temporárias ou permanentes (Queiroz; Barbosa, 2025, p. 110).

Nesse contexto, entra a Ação Civil Pública ajuizada e o debate da presente pesquisa. Isso porque, sob tal viés, a ACP não se apresenta como instrumento de substituição da Administração, mas como mecanismo legítimo de reestruturação institucional, voltado à imposição de deveres mínimos de transparência e organização das filas. A intervenção judicial, longe de representar ingerência indevida, atua como meio de recomposição da legalidade constitucional, assegurando que a saúde - enquanto bem fundamental social - seja gerido de forma impessoal, transparente e orientada à dignidade da pessoa humana.

3 A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE EM FOCO: PROCEDIMENTO TRADICIONAL E ESTRUTURAL

A compreensão do modelo processual tradicional e de suas eventuais limitações constitui etapa indispensável para o exame das possíveis alternativas processuais voltadas à superação das disfunções enfrentadas pelo Judiciário, especialmente no tocante à judicialização da saúde pública.

Antes de tudo, é importante destacar o que significa direitos coletivos e tutela coletiva. Vale dizer, que embora aparentem serem diferentes, tutela e direitos coletivos comumente são utilizados como sinônimo. A diferença singela, mas que vale ser lembrada, é que o “direito” é como a matriz, o disposto na legislação, enquanto a “tutela” é a proteção dessa disposição.

De mais a mais, a tutela coletiva teve seu nascimento a partir da década de 1970, em especial com Mauro Cappelletti e a 2ª onda renovatória de acesso à justiça, na qual a doutrina brasileira passou a ter consciência da necessidade da defesa judicial dos interesses de grupos de forma peculiar, de um modo que o processo tradicional civil não comportava. Era necessário entender como seria a representação de tais grupos, como funcionaria a coisa julgada, como seria o produto de eventuais indenizações e outros aspectos importantes (Mazilli, 2025, p. 51).

Esse cenário trouxe ao direito coletivo²⁹ uma disciplina processual própria. No ordenamento brasileiro, isso começou a ser sistematizado com a Lei de Ação Popular, a Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85), com o Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei n. 8.078/90), que distinguiu categorias de direitos, em difusos, coletivos e individuais homogêneos. Assim, o processo coletivo é a técnica processual colocada à disposição da sociedade, pelo ordenamento, para permitir a tutela jurisdicional dos direitos afetados pelos litígios coletivos (Vitorelli, 2021, p. 05).

Nesse norte, tradicionalmente, os conflitos se guiavam por duas premissas: o interesse público primário, que é o interesse social, ou seja, da coletividade como um todo (Mazilli, p. 51); e o secundário, que é o modo pelo qual os órgãos da administração veem o interesse público.³⁰ A principal característica do interesse público primário é existir uma certa unanimidade social, uma conflituosidade mínima. Vale destacar que o interesse público

²⁹ Direitos de terceira geração.

³⁰ Mazilli destaca que, atualmente, em razão do fato da sociedade ser altamente complexa e fragmentada (conflituosidade), alguns doutrinadores têm sustentado o esvaziamento do conceito de interesse público, isto é, negando a existência de um bem comum. Mas Mazzili vai contra isso, que crê ainda na supremacia do bem comum.

secundário não pode se chocar com o primário, devendo ser, na verdade, instrumento. Andrade, Masson e Andrade (2025, p. 14) lecionam a existência do interesse público que:

limita a disponibilidade de certos interesses que, de forma direta, dizem respeito a particulares, mas que, indiretamente, interessa à sociedade proteger, de modo que o direito objetivo acaba por restringir (...). Nesta acepção, o interesse público afigura-se como o interesse indisponível.

Na linha entre o interesse público e o interesse privado, existem os interesses transindividuais, que são aqueles compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas, que saem da esfera individual, mas não são necessariamente de interesse público, sendo, assim, os direitos enquadrados no gênero coletivos.³¹ Assim, passa-se a reconhecer uma normatização jurídica que foge dos tradicionais campos do Direito Público e Privado, sendo pertencente ao direito coletivo ou metaindividual (Andrade, Masson e Andrade, 2025, p. 15).

Os direitos coletivos são marcados por uma indivisibilidade material que os torna difíceis de fracionar, inviabilizando que sejam usufruídos de modo exclusivo e segmentado por apenas uma parcela dos membros da coletividade.

Neste panorama, é imperativo discernir que, embora a indivisibilidade possa ser genericamente interpretada como a extensão de uma decisão a todos os envolvidos, essa característica isolada não é suficiente para a sua qualificação. Tal efeito de extensão pode, inclusive, manifestar-se em contextos processuais como o litisconsórcio, que não possui a conotação de tutela coletiva.

O propósito do direito coletivo orienta-se à construção de uma resposta jurisdicional de caráter molecular e de abrangência global, destinada a enfrentar o conflito em sua dimensão coletiva. Tal opção normativa revela-se de forma nítida na extensão da eficácia da coisa julgada, especialmente no âmbito dos direitos difusos, em que seus efeitos se projetam *erga omnes*³². Qualquer tentativa de fragmentação dessa coletividade em porções menores é intrinsecamente incompatível com o espírito do microssistema processual, pois arriscaria gerar antinomias práticas insustentáveis frente à própria essência desses direitos e interesses tutelados (Pinho, 2025, p. 70).

³¹ Vale dizer que existe uma discussão doutrinária sobre a utilização dos termos “interesse coletivo” ou “direito coletivo”. Adota-se nessa dissertação o que ensina a doutrina de Andrade, Masson e Andrade (2025), no sentido de que ambos são sinônimos, representando, apenas, uma evolução ao longo do tempo em que os códigos passaram a utilizar e englobar.

³² *Erga omnes* significa que se projetam para todos.

Para sistematizar os direitos coletivos, o Código de Defesa do Consumidor os distingue segundo a sua origem, nos termos do art. 81³³. De tal modo, são interesses/direitos difusos aqueles direitos que são compartilhados por interessados indetermináveis, pela mesma situação de fato, e com objeto indivisível – ou seja, a ameaça ou lesão ao direito de um de seus titulares configura igual ofensa ao direito de todos os demais titulares. Assim, pelo fato de ter um objeto indivisível, eventual coisa julgada sobre tais direitos será *erga omnes*, ou seja, vai emanar para além das partes do processo, beneficiando a todos.

Por outro lado, são interesses/direitos coletivos (*stricto sensu*) os direitos com titulares determináveis, que compartilham a mesma relação jurídica indivisível. Aqui, está presente também a indivisibilidade do objeto, pois lesão ou ameaça de lesão, seja para lesar ou acontecer, beneficiaria concomitantemente a todos. Por isso, a coisa julgada nos direitos coletivos é *ultra partes*³⁴, beneficiando todos aqueles indivíduos que têm a situação jurídica que originou a sentença.

Ainda, são interesses individuais homogêneos aqueles direitos compartilhados por interessados determináveis, que compartilham interesses divisíveis e origem da lesão comum, com recomendabilidade de tratamento comum. A divisibilidade significa que, caso quisessem, a lesão eventualmente sofrida poderia ser reparada na proporção respectiva da ofensa, podendo ajuizar uma ação individual. A origem comum pode ser por uma relação jurídica ou por uma circunstância de fato. Vale dizer que a classificação que o Código de Defesa do Consumidor trouxe se aplica a todo o ordenamento jurídico, incluindo a Lei de Ação Civil Pública.

Existe ainda a classificação dos direitos em “essencialmente coletivos” e “acidentalmente coletivos”. Andrade, Masson e Andrade (2025, p. 27-29) afirmam que tanto os interesses difusos quanto os coletivos caracterizam-se pela indivisibilidade de seus objetos e pela indeterminação inicial de seus titulares. Entretanto, os autores ressaltam que, no caso dos direitos coletivos, essa indeterminação é apenas de caráter relativo, visto que existe um vínculo jurídico prévio que permite a identificação dos sujeitos envolvidos. Devido a essas

³³ Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - Interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - Interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

³⁴ A coisa julgada *ultra partes* se limita ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas.

características comuns - em especial a impossibilidade de fragmentação do bem jurídico tutelado -, grande parte dos estudiosos identifica neles uma transindividualidade material, o que justifica sua classificação como interesses essencialmente coletivos.

Em uma perspectiva distinta, Andrade, Masson e Andrade (2025, p. 28) explicam que os interesses individuais homogêneos guardam uma essência puramente individual, caracterizando-se pela divisibilidade do objeto e pela plena possibilidade de determinação de seus titulares. O ponto de contato entre estes e os direitos difusos ou coletivos limita-se à esfera processual, ou seja, à viabilidade de serem defendidos em juízo por meio de ações coletivas.

Todavia, os autores pontuam uma diferença crucial: enquanto as demandas de direitos difusos e coletivos tratam de uma relação jurídica unitária, as ações sobre interesses individuais homogêneos abrangem um aglomerado de relações autônomas e independentes, correspondentes ao número de indivíduos atingidos. Por essa razão, dada a divisibilidade objetiva, tais direitos possuem transindividualidade meramente formal, sendo classificados como acidentalmente coletivos.

No que tange à distinção específica entre direitos difusos e coletivos, Andrade, Masson e Andrade (2025, p. 28) asseveram que, embora ambos compartilhem a indivisibilidade, eles se distinguem quanto grau de determinabilidade dos sujeitos. Na fase cognitiva do processo, os titulares de ambos permanecem, via de regra, indeterminados, não sendo apropriada sua individualização precoce. Contudo, nos direitos difusos, essa condição de anonimato é absoluta e insuperável, pois os indivíduos estão dispersos e unidos apenas por situações fáticas. Já nos direitos coletivos, a indeterminação é meramente relativa, uma vez que o nexó jurídico comum - seja entre os próprios titulares ou destes com a parte contrária - torna viável a delimitação do grupo ou categoria.

Por fim, no que se refere aos interesses individuais homogêneos, Andrade, Masson e Andrade (2025, p. 28) reforçam que, mesmo sendo direitos divisíveis e com titulares determináveis, a sistemática das ações coletivas dispensa a individualização nominal durante a fase de conhecimento. À semelhança do que ocorre nos direitos coletivos, a indeterminação dos beneficiários nesta etapa é de natureza relativa. Assim, a lei permite que a lide seja julgada de forma coletiva com base na origem comum do dano, postergando a identificação específica de cada detentor do direito para momentos posteriores do rito processual.

Assim o sendo, os direitos em questão poderão ser jurisdicionados por meio da tutela coletiva, que tem como característica: controvérsia sobre interesses de grupos, classes ou categorias de pessoas; conflituosidade entre os grupos envolvidos, ou seja, os interesses macrossociais colidem entre si; legitimação extraordinária em juízo; pedido formulado em

proveito do grupo, classe ou categoria de lesados; especial destinação do produto da indenização obtido por meio da tutela coletiva; possibilidade de imutabilidade da decisão proferida na tutela coletiva ultrapassar os limites das partes processuais - coisa julgada erga omnes ou ultra partes e, por fim, a preponderância dos princípios da economia processual (Mazilli, 2025, p. 53-54).

3.1 Características e limitações dos processos coletivos

No cenário dos conflitos coletivos tradicionais, a questão da legitimidade para agir assume contornos fundamentais, desdobrando-se em duas modalidades clássicas: a ordinária e a extraordinária. A legitimidade ordinária, que impera como regra geral no ordenamento jurídico, fundamenta-se na premissa de que a defesa de um interesse em juízo deve ser exercida pelo próprio titular da relação jurídica lesada. Sob esse prisma, aquele que invoca a tutela jurisdicional deve ostentar a condição de titular do direito material supostamente violado, estabelecendo uma conexão direta entre o sujeito e o objeto do litígio (Mazilli, 2025, p. 67).

Noutra ponta, a extraordinária, caracteriza-se pelo desvinculo entre a titularidade do direito material e a capacidade para sua defesa em juízo. Nessa hipótese, o legislador atribui a função de defender o direito a um sujeito que não é o seu titular originário. Tal fenômeno, que depende de expressa autorização normativa, manifesta-se tipicamente por meio da substituição processual³⁵, isto é, quando, em uma relação jurídica que envolve vários sujeitos, a lei permite que um só dos integrantes do grupo lesado faça a defesa do direito de todos.

A legitimação extraordinária ocorre, geralmente, nas ações coletivas, em especial nas ações civis públicas. Mazzilli (2025, p. 68) ensina que ela acontece, em especial, em proveito da efetividade da defesa do interesse violado. Isso porque, diante de lesões que atingem grupos, classes ou categorias inteiras de pessoas, seria inviável e pouco funcional exigir que cada indivíduo isoladamente buscasse o Poder Judiciário. Tal exigência, além de sobrecarregar o sistema, acabaria por privar grandes parcelas da sociedade do acesso à justiça, dadas as barreiras financeiras e burocráticas do litígio individual.

Além do óbice ao acesso à justiça, a ausência de uma legitimação coletiva eficiente geraria dois efeitos sistêmicos altamente indesejáveis. Primeiramente, a tramitação de milhares de demandas individuais sobre o mesmo fato fatalmente resultaria em decisões contraditórias,

³⁵ Vale lembrar que a substituição processual se difere da representação, haja vista que, na primeira, alguém que não é procurador ou mandatário, comparece em nome próprio pleiteando direito alheio, enquanto na segunda alguém, em nome alheio, defende o interesse alheio, como no caso do procurador ou mandatário.

ferindo a segurança jurídica. Em segundo lugar, a tendência natural seria a desistência da maioria dos lesados, que, diante da baixa expressividade econômica individual do dano frente aos custos do processo, optariam por não defender seus direitos, favorecendo a impunidade do infrator.

Nesse panorama, o processo coletivo desenvolve características próprias que o afastam do modelo individualista, visando fortalecer o acesso à ordem jurídica justa. Enquanto no processo individual a legitimação ordinária é a tônica, no microssistema coletivo a regra inverte-se, tornando a legitimação extraordinária indispensável. Assim, admite-se que legitimados como o Ministério Público, entes políticos e associações ingressem em juízo para tutelar direitos que transcendem a esfera individual de seus membros³⁶.

Essa estrutura é amparada por uma principiologia que redefine a função da jurisdição. O princípio da universalidade da jurisdição propõe a expansão do alcance do processo, permitindo que a tutela abarque a totalidade das situações jurídicas decorrentes de uma mesma lesão. Conectado a este, o princípio da participação pelo processo destaca a dimensão política do litígio coletivo. Segundo Andrade, Masson e Andrade (2025, p. 39), ocorre aqui uma mutação no exercício do contraditório: se no rito individual ele é personalíssimo, no coletivo essa prerrogativa é transferida ao legitimado extraordinário, que assume o encargo ético e técnico de representar adequadamente o grupo ou categoria.

Todavia, para que essa participação seja efetiva, o sistema deve superar o formalismo excessivo que historicamente privilegia nulidades e preclusões em detrimento da justiça material. Andrade, Masson e Andrade (2025, p. 40) advertem que o rigorismo formal do processo individual é frequentemente um fator de inefetividade. Em contraposição, o processo coletivo exige a aplicação robusta da instrumentalidade das formas, especialmente em conflitos de grande magnitude social, onde o rito deve servir como meio para a concretização de valores substanciais, e não como um fim em si mesmo. Na sociedade contemporânea, é por meio de um processo coletivo comum eficaz, que o Poder Judiciário enfrenta e soluciona os grandes conflitos sociais, promovendo a pacificação social e, conseqüentemente, legitimando sua própria atuação institucional.

Também se afirma o princípio da máxima prioridade jurisdicional da tutela coletiva, segundo o qual as demandas coletivas devem receber preferência no processamento e julgamento em relação às ações individuais. Isso porque a solução de uma lide coletiva tem

³⁶ Como por exemplo na Lei de Ação Civil Pública, em seu art. 5º.

potencial para evitar a multiplicação de processos individuais, aproveitando-se da coisa julgada coletiva e prevenindo decisões contraditórias³⁷ (Andrade, Masson e Andrade, 2025, p. 40).

Prevalece, ainda, o princípio da disponibilidade motivada da ação coletiva, que impede a desistência ou o abandono injustificado da demanda coletiva. Paralelamente, vigora o princípio da não taxatividade das ações coletivas, assegurando flexibilidade quanto às vias processuais adequadas à tutela dos interesses transindividuais (Andrade, Masson e Andrade, 2025, p. 40-41).

No plano dos resultados, destaca-se o princípio do máximo benefício da tutela jurisdicional, que permite o transporte *in utilibus* da coisa julgada (art. 103, § 3º, CDC). Esta norma assegura que a imutabilidade da sentença de procedência beneficie diretamente as vítimas e seus sucessores na fase de liquidação e execução individual (Andrade, Masson e Andrade, 2025, p. 42). Tal mecanismo otimiza a pacificação social, uma vez que uma única decisão favorável no processo de conhecimento torna-se o título executivo para todos os beneficiários. Assim, potencializa-se os efeitos positivos da tutela jurisdicional.

Além disso, o princípio da máxima amplitude do processo coletivo estabelece que, para a proteção integral dos interesses transindividuais - sejam eles difusos, coletivos ou individuais homogêneos -, o sistema deve admitir todas as modalidades de ações, sejam elas de conhecimento ou de execução. Esse postulado garante que o autor coletivo disponha de um amplo espectro de provimentos jurisdicionais (declaratórios, condenatórios, constitutivos ou mandamentais) e de tutelas provisórias de urgência ou evidência. A finalidade é assegurar que a via processual não seja um óbice à natureza do direito material, permitindo que o rito se molde à necessidade de proteção do bem jurídico lesado (Andrade, Masson e Andrade, 2025, p. 42).

Soma-se a essa estrutura o princípio da obrigatoriedade da execução coletiva pelo Ministério Público. Esse princípio funciona como uma garantia de que a sentença coletiva não se torne um "título sem eficácia" caso o autor original da demanda permaneça inerte. Isto posto, o Ministério Público tem o dever legal de promover o cumprimento do julgado caso o proponente da ação não o faça em prazos determinados (Andrade, Masson e Andrade, 2025, p. 42).

Para que essa engrenagem de proteção funcione, é imprescindível observar o princípio da ampla divulgação da demanda coletiva. O objetivo central é concentrar a discussão da matéria comum em um único processo, viabilizando o transporte *in utilibus* da coisa julgada (Andrade, Masson e Andrade, 2025, p. 43). A divulgação deve ser ampla o suficiente para

³⁷ Há inclusive, recomendação do CNJ nesse sentido, vide Recomendação 76/2020.

alcançar todas as vítimas em potencial, permitindo que aqueles que possuem ações individuais em curso possam optar pela suspensão do processo³⁸ ou pela desistência da demanda individual³⁹. Essa escolha é condição *sine qua non* para que o particular possa, futuramente, se beneficiar de uma eventual sentença coletiva favorável.

Relaciona-se estritamente a esse dever de publicidade o princípio da informação aos órgãos legitimados. Esse postulado diz que qualquer pessoa pode levar ao conhecimento dos órgãos legitimados os fatos que podem ensejar uma ação coletiva (Andrade, Masson e Andrade, 2025, p. 43). Tal medida favorece uma atuação coordenada e eficiente entre os diversos órgãos (como Defensoria Pública, Ministério Público e Associações), impedindo a fragmentação da defesa e potencializando a eficácia da tutela jurisdicional frente a danos de massa.

Vigora ainda o princípio da maior coincidência entre o direito material e sua efetiva realização, o qual orienta que a solução jurisdicional deve buscar a restituição do direito em sua forma específica. Dada a indisponibilidade dos direitos difusos e coletivos, Andrade, Masson e Andrade (2025, p. 42) reforçam que não cabe ao autor coletivo - que atua como mero substituto processual - nem ao magistrado, aceitar soluções compensatórias quando a restauração do bem jurídico for possível. A entrega do próprio bem ou serviço em espécie é a forma mais adequada e efetiva de tutela, garantindo que o processo coletivo cumpra sua missão de pacificação social e restauração da legalidade.

Insta sublinhar que o ponto central da presente investigação não consiste em afirmar que o modelo tradicional de processo coletivo seja, em si, ineficaz, nocivo ou disfuncional. O propósito é demonstrar que, diante da crescente complexidade e da acelerada transformação das relações sociais, o Direito - e, em especial, o processo coletivo - deve acompanhar essas mudanças.

O modelo clássico de tutela coletiva, embora eficiente para resolver litígios bipolares e estruturalmente simples, revela-se desatualizado quando confrontado com os chamados conflitos multipolares, ou seja, aqueles que tem múltiplos centros de interesse e objetos que extrapolam os limites do pedido inicial exigindo que o jurista articule saberes que transcendem o Direito, convocando dimensões administrativas, econômicas e políticas para uma solução minimamente eficaz. Mariela Puga (2007, p. 02, tradução própria)⁴⁰ diz que um dogmatismo

³⁸ Art. 104 do CDC.

³⁹ Art. 22 da Lei do Mandado de Segurança.

⁴⁰ En ellos se observa con más claridad como un dogmatismo pseudo-neutral frente a problemas complejos conduce a profundizar la escisión entre el sentido de la norma y su efectividad.

pseudo-neutro, como o que se vem comumente tratando problemas complexos no Brasil, aprofunda a distância entre o sentido da norma e sua efetividade.

Nesse cenário, a primeira limitação do processo tradicional reside na fragmentação atomizada de um conflito que é, por essência, coletivo e multifacetado. Isto é, a essência coletiva e multifacetada do conflito, pressupõe que a lide ultrapassa a soma de interesses individuais, apresentando camadas de impacto que variam conforme o grupo atingido - sejam danos ambientais, econômicos ou violações de direitos fundamentais intergeracionais.

Ao tentar enquadrar essa realidade plural nos moldes rígidos de uma petição inicial padrão, com pedidos delimitados, o processo tradicional acaba por simplificar o complexo, o que gera uma tutela jurisdicional que pode fazer aquele problema aparecer novamente. Sobre o assunto, ensinam Cota e Nunes:

Assim, diante de conflitos de interesse público – altamente complexos e polimorfos, em que o autor não consegue precisar com exatidão sua pretensão final, bem como quais medidas devem ser adotadas, nem mesmo, em algumas vezes, a extensão de sua causa de pedir ou de sua pretensão –, observa-se que as regras atinentes à delimitação do pedido e da causa de pedir são insuficientes (Cota e Nunes, 2018, p. 244).

No ordenamento jurídico brasileiro, o Código de Processo Civil privilegiou a estabilidade da demanda⁴¹, trazendo as previsões de que o pedido vincula o juiz, de modo que o órgão jurisdicional não pode decidir fora de tais liames. Isto posto, existe um rigor metodológico que deve ser seguido (Cota e Nunes, 2018, p. 245). Contudo, diante de demandas multipolarizadas e que se projetam no futuro, esses contornos encontram limitações.

Cota e Nunes (2018) argumentam que, ao se exigir uma correlação estrita entre o pedido inicial e o dispositivo da sentença, o Judiciário acaba tolhido de oferecer soluções que surjam no decorrer da instrução. Nesse viés, o engessamento do magistrado aos limites do pedido formulado em um momento de cognição sumária impede a "reorganização das estruturas institucionais" que o caso requer (Cota; Nunes, 2018, p. 246). Isso pode gerar uma decisão fragmentada, que não resolve efetivamente o problema.

Verbic critica a herança do processo civil tradicional, que classifica como excessivamente burocrático, escrito e carente de mecanismos de participação social. Para o autor, essa "obscuridade e secretismo de um expediente escrito" (Verbic, 2020, p. 408) distancia o Judiciário da realidade social e impede que a sociedade compreenda ou colabore com a solução de conflitos complexos.

⁴¹ Artigos 322, 329 e 492 do Código de Processo Civil.

Ademais, o processo civil clássico é estruturado na bipolaridade (autor contra réu). Nesse cenário, o juiz assume uma postura de passividade relativa, pois sua atuação fica limitada ao que as partes trazem ao processo. O conflito é linear: "um direito violado gera um dever de reparação", e a função do tribunal é meramente aplicar a norma ao caso concreto para restabelecer o equilíbrio entre os dois sujeitos. Nessa lógica, a sentença judicial serve apenas para declarar quem tem razão e encerrar a controvérsia, sem a pretensão de alterar realidades sociais persistentes (Nunes, Cota e Faria, 2019, p. 1.053). Essa limitação impede que se examine a causa raiz da disfunção, tratando apenas o sintoma superficial da omissão estatal sem oferecer um caminho de cura institucional.

Aqui, a limitação está diretamente ligada a insuficiência do caráter retrospectivo do processo. A fixação no passado impede que o Judiciário trate de problemas que não são causados por um único ato ilícito, mas por um "estado de coisas" ou por uma falha no funcionamento de uma instituição (Nunes, Cota e Faria, 2019, p. 1.053).

Vale dizer que, individualmente, o processo tradicional resolve. Afinal, um jurisdicionado ao ter um deferimento de prioridade ou entrada na fila, ou até para saber sua colocação, o mérito será devidamente analisado, o direito fundamental protegido e a lide resolvida. A questão surge justamente quando isso se desdobra para várias ações da categoria, gerando várias lides, e o problema de a fila persistir. Em problemas claramente de interesse público a postura adotada deve ser prospectiva.

No campo da saúde pública, onde as violações apresentam-se de forma contínua e sistemática, a resposta judicial episódica, embora necessária para a satisfação de pretensões individuais urgentes, revela-se insuficiente em termos sistêmicos. Ao priorizar a imutabilidade das decisões e o trânsito em julgado imediato, asfixia-se a flexibilidade exigida pela gestão de políticas públicas, uma vez que o processo clássico tende a operar uma "fragmentação atomizada" de conflitos que são, por essência, coletivos e multifacetados (Nunes; Cota; Faria, 2019, p. 1.052).

Falta ao rito ordinário a maleabilidade para acompanhar as metamorfoses de um problema administrativo que se altera durante a própria marcha processual, o que demanda que o juiz indique "os resultados que a execução deve produzir" em vez de fixar atividades imutáveis (Verbic, 2020, p. 03).

Há que se considerar, ainda, o severo déficit de dialogicidade e participação que o modelo de litígio bipolar impõe à resolução de questões de alta densidade política e social. O processo civil clássico é estruturado sob o signo do contraditório fechado, limitando o debate

às partes processuais e excluindo⁴² vozes técnicas e sociais que seriam indispensáveis para a construção de uma solução que evite a reiteração de demandas com o mesmo objeto – ligado a política pública.

No plano da economia processual, a insistência no modelo tradicional gera um fenômeno de hipertrofia de demandas idênticas que sobrecarregam as serventias judiciais sem produzir uma resposta sistêmica de pacificação. Noutra ponta, um processo com vários jurisdicionados também poderia trazer um volume absurdo para uma mesma demanda. Assim, acaba por se ter uma judicialização em massa, que, a longo prazo, abarrotava o sistema jurisdicional e perpetua um problema.

Mas, desde logo, vale o aparte. Não quer dizer que as ferramentas tradicionais não funcionem. Elas funcionam e são plenamente válidas em inúmeros casos, pois conseguem resultados. O que se traz é que, em problemas complexos, envolvendo uma estrutura, que tem vários atores envolvidos, outro tipo de postura pode trazer resultados mais efetivos. Dessa forma, a crença de que a simples subsunção do fato à norma e a prolação de uma sentença condenatória seriam suficientes para reformar instituições seculares provou-se uma ilusão jurídica perigosa.

Consequentemente, o impasse que move a presente hipótese de trabalho reside na urgência de transitar de uma postura meramente reparatória para uma postura prospectiva e gerencial do processo. É imperativo compreender que a judicialização, da forma como é operada sob o rito clássico em demandas complexas e estruturais, funciona como um paliativo que perpetua o *status quo* de desorganização ao oferecer saídas individuais para problemas sistêmicos (apesar de ser essa uma de suas funções). Mas, quando se tem um Executivo falhando reiteradamente e um problema que assola constantemente a população, quedar-se inerte diante da violação ou perpetuar a mesma lide é o mesmo que se acomodar ao problema.

A busca por uma prestação jurisdicional que seja, ao mesmo tempo, eficiente e respeitosa à separação dos poderes exige o abandono de dogmas processuais que não mais dialogam com a realidade das filas de espera. O reconhecimento dessas limitações constitui o passo inicial para a investigação de novos modelos que buscam preencher esse vácuo de efetividade, garantindo que o direito à saúde seja protegido de forma isonômica.

Este cenário prepara o terreno para a análise de paradigmas processuais inovadores que não se limitam a julgar o passado, mas se propõem a tornar o procedimento mais resolutivo.

⁴² É necessário ler essa “exclusão” com uma certa deferência. Não se trata de impossibilitar, já que atualmente tem-se em ações civis públicas os NATJUS, a possibilidade de oitiva de especialistas, mas, comumente, não se ouve.

A transição para uma compreensão diferenciada do conflito coletivo é o que permitirá ao Judiciário atuar como um indutor de transparência e eficiência administrativa, sem usurpar as funções do gestor, mas garantindo os limites da legalidade.

Busca-se que a "adjudicação" (o ato de julgar) deixe de ser uma resolução de disputas privadas para se tornar um processo de dar significado aos valores públicos. É o prelúdio para a discussão sobre a necessidade de um processo prospectivo, onde o juiz não apenas resolve um caso, mas ajuda a reorganizar estruturas para prevenir violações futuras (Nunes, Cota e Faria, 2019, p. 1.053).

3.2 Demandas repetitivas e a judicialização em massa: o sintoma de uma crise estrutural

A proliferação desenfreada de demandas judiciais individuais no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) não deve ser interpretada de forma simplista como um mero reflexo do ativismo judicial ou do aumento da consciência jurídica da população brasileira. Ao contrário, tal fenômeno denuncia uma profunda crise, na qual a Administração Pública demonstra incapacidade sistêmica de operacionalizar políticas públicas de saúde de maneira eficiente, transparente e equânime.

Conceitualmente, a judicialização em massa não se caracteriza apenas pelo volume estatístico de demandas, mas pela natureza homogênea e repetitiva dos pedidos, que versam sobre prestações de saúde padronizadas e já incorporadas (ou devidamente devidas) pelo SUS. Trata-se da transformação do Poder Judiciário em uma instância ordinária de execução administrativa, onde o processo judicial é desnaturalizado de sua função de solução de conflitos excepcionais para tornar-se um requisito burocrático de acesso ao direito.

Nesse contexto, a judicialização em massa atua como um termômetro da ineficiência administrativa, revelando que o arranjo institucional desenhado para a concretização do direito fundamental à saúde encontra-se em estado de alerta. O aumento exponencial dessas demandas reflete a transição de um modelo de gestão pública para um modelo de litígio permanente, onde a via judicial torna-se, erroneamente, a porta principal de acesso a serviços básicos. Alves traz a lume sobre a judicialização:

A judicialização é uma faceta do embate político pela luta em prol da efetividade do direito à saúde, mas que, para realizar-se de forma plena, deve entrelaçar-se com as demais. Por outra via, a judicialização é a exteriorização do deslocamento de competência quanto às decisões políticas sobre saúde, que apenas legitima-se ante a inocorrência de ações dos demais poderes, em relação àquelas atividades que lhe são inerentes ou, de outro giro, são deveres institucionais deles (Alves, 2013, p. 138).

Barroso (2022, p. 403-404), aponta que o Poder Judiciário teve uma virtuosa ascensão institucional nos últimos anos, o que acarretou uma modificação substantiva na relação da sociedade com as instituições judiciais, gerando, assim, uma expressiva judicialização de questões políticas e sociais, que passaram a ter nos tribunais a sua instância decisória final, como nas políticas públicas e em relação aos direitos fundamentais.

A judicialização em massa opera sob um mecanismo paradoxal, pois, ao garantir respostas pontuais a indivíduos específicos, acaba por contribuir para a perpetuação do problema coletivo de fundo. Assim, explica Leite:

Dessa feita, o fato de se ter fixado como o direito à saúde deve ser aplicado pelo Judiciário em perspectiva individual, ainda que permita a procedência das ações movidas contra o Estado, mantém “viva” a origem da violação ao direito e, paradoxalmente, pode agravar o estado de coisas em desacordo com o direito. Aproveitando a comparação feita acima, o ganho de tempo em favor do indivíduo não significa que haverá proteção ao direito de quem for colocado em posição inferior na ordem de atendimento. Dessa feita, ainda que exista uma pacificação na forma de aplicar o direito, o acesso depende da judicialização (Leite, 2021, p. 162).

A crise é agravada pela ausência de uma dimensão prospectiva, que é essencial para a resolução de litígios de direito público que envolvem organizações complexas. Para tanto, o autor explica:

Tendo em vista essa sobreposição de funções, a atuação jurisdicional que aplica o direito à saúde aos casos concretos necessariamente lida com as burocracias estatais. Mesmo quando a decisão se dedica a solucionar um litígio pela perspectiva individual do direito à saúde, impõe um fazer ao Estado que refletirá sobre a política pública vigente. Em se tratando de uma política deficiente, que impõe restrições ao direito, mesmo a decisão dedicada à solução do caso individual repercutirá sobre a política pública, porquanto ela será ampliada para atender às necessidades do caso concreto. Essa ação sobre as burocracias estatais é um dos elementos definidores dos litígios estruturais (Leite, 2021, p. 106).

Conforme aponta a pesquisa de Faria (2021, p. 89), sem instrumentos processuais voltados ao acompanhamento e à revisão das decisões ao longo do tempo, a execução judicial torna-se um momento meramente coercitivo e esvaziado de potencial pedagógico. A efetividade da tutela jurisdicional, portanto, passa a ser medida pelo cumprimento formal do mandado, enquanto a crise estrutural da instituição permanece sem qualquer tipo de enfrentamento sério.

É imperativo reconhecer que a judicialização na saúde pública de Uberlândia reflete exatamente esse colapso do modelo tradicional de enfrentamento jurídico de conflitos policêntricos. Os dados colhidos na Ação Civil Pública nº 5041496-75.2024.8.13.0702 revelam

uma fila de espera que ultrapassa 112 mil pacientes, expondo a insuficiência gritante das ordens judiciais isoladas que vêm sendo proferidas há décadas. Persistir na lógica da tutela individual diante de violações estruturalmente reiteradas e números tão alarmantes significa naturalizar a incapacidade do Estado em cumprir seus deveres constitucionais mínimos. A crise, no contexto local, não é um evento episódico ou acidental, mas sim um estado de coisas inconstitucional que demanda uma mudança drástica de paradigma processual para ser minimamente mitigado.

4 O PROCESSO ESTRUTURAL COMO ALTERNATIVA PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

O presente capítulo dedica-se à investigação do processo estrutural não como uma solução redentora do mundo ou um dogma jurídico inquestionável, mas sim como uma hipótese metodológica a ser testada diante da complexidade das falhas institucionais na saúde pública. A transição do diagnóstico crítico para a proposição de novos arranjos processuais exige, antes de tudo, uma reflexão cautelosa sobre a jurisdição brasileira.

O processo estrutural tem ocupado espaço crescente tanto na academia quanto no foro, impulsionado pela existência de problemas sociais estruturais no país, o que exige técnicas capazes de aprimorar a proteção do direito material (Osna; Arenhart, 2024, p. 391). Como evidência dessa consolidação, Osna e Arenhart (2024, p. 392) citam a criação do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) pelo Supremo Tribunal Federal.

Por isso, é preciso verificar a hipótese em comento. O debate atual já não reside na ocorrência da judicialização, que é um dado fático inegável, mas na estruturação de métodos que permitam que essa intervenção ocorra de forma tecnicamente eficaz, politicamente respeitosa e sem se descuidar do jurisdicionado.

É imperativo ressaltar que se tem um caminho dogmático na área. Primeiro, há de se diferenciar litígios estruturais e processos estruturais. O termo litígio pode ser definido como o conflito de interesses instalado na realidade social (Vitorelli, 2021, p. 02). Por outro lado, o litígio coletivo “é o conflito de interesses que se instala envolvendo um grupo de pessoas, mais ou menos amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto, sem que haja relevância significativa em qualquer de suas características pessoais” (Vitorelli, 2025, p. 36). Nesse cenário, quando um grupo de pessoas é lesado enquanto sociedade, havendo uma ação direcionada contra o todo, se terá um litígio coletivo (Vitorelli, 2025, p. 36).

A partir dessa premissa, Vitorelli introduz uma tipologia que é crucial para diferenciar o impacto social de cada conflito, a saber, litígios globais, locais e irradiados. Uma delas é o litígio global, que se caracteriza por agressões que atingem bens jurídicos de baixa intensidade individual, mas de alta relevância social. Nesses casos, “pode ser difícil identificar com precisão quem são os membros do grupo e, mesmo que não seja, essa identificação é, em regra, pouco relevante, já que seu interesse individual em jogo é reduzido” (Vitorelli, 2021, p. 02).

Por conseguinte, por não se sentirem muito afetados, os indivíduos não se interessam por um possível processo, por isso se diz que tal litígio tem baixa conflituosidade entre os membros do grupo. A conflituosidade aqui é baixa, pois não há uma resistência social

organizada, exigindo-se apenas uma resposta jurídica que restabeleça a ordem (Vitorelli, 2021, p. 02).

Noutra ponta, o litígio local, no qual embora coletivo, atinge pessoas determinadas, em intensidade significativa, capaz de alterar aspectos relevantes de suas vidas. São conflitos que atingem grupos com identidade clara e laços de solidariedade pré-existentes, como comunidades quilombolas, indígenas ou vizinhos de uma planta industrial poluente. Aqui, a agressão é sentida de forma aguda e compartilhada, o que gera uma conflituosidade moderada e exige que o processo considere as peculiaridades culturais e sociais daquele grupo específico (Vitorelli, 2021, p. 02).

Por fim, o litígio irradiado, que é a categoria mais complexa e que mais se aproxima das demandas estruturais da saúde pública. Segundo Vitorelli:

(...) As lesões são relevantes para a sociedade envolvida, mas ela atinge, de modo diverso e variado, diferentes subgrupos que estão envolvidos no litígio, sendo que entre eles não há uma perspectiva social comum, qualquer vínculo de solidariedade. A sociedade que titulariza esses direitos é fluida, mutável e de difícil delimitação, motivo pelo qual se identifica com a sociedade como criação (Vitorelli, 2021, p. 02).

A irradiatividade pressupõe uma profunda fragmentação e heterogeneidade de interesses, onde as vítimas possuem visões antagônicas sobre o que seria a reparação adequada ou sobre a forma de implementação da política pública. Essa natureza policêntrica implica que qualquer intervenção judicial gera reflexos multidirecionais e contraditórios: a outorga de uma utilidade a um subgrupo de atingidos pode significar, necessariamente, o agravamento da situação de outro, tornando o conflito imune às soluções binárias do processo civil clássico. O magistrado, nestes casos, deixa de enfrentar uma lide bipolar para gerir uma rede de tensões onde a satisfação de um interesse irradia efeitos deletérios sobre outros centros de direitos igualmente legítimos.

Assim, o dano se propaga por diversos setores da sociedade de forma heterogênea, atingindo subgrupos que muitas vezes possuem interesses conflitantes entre si. O autor utiliza o exemplo de grandes desastres ambientais, onde os interesses de pescadores, comerciantes, turistas e do poder público entram em rota de colisão (Vitorelli, 2021, p. 03). A conflituosidade é máxima, pois a sociedade está em conflito "consigo mesma", e qualquer decisão judicial que favoreça um grupo pode, invariavelmente, prejudicar outro.

Com tais conceituações, o litígio estrutural será:

Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite, fomenta ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro (Vitorelli, 2025, p. 67).

A partir da compreensão de que o litígio estrutural reside na própria disfuncionalidade do modo de operação de uma instituição, Vitorelli (2025, p. 74) propõe que a resposta jurisdicional deve abandonar a natureza meramente reparatória para assumir um viés de reorganização gerencial. Para o autor, o processo estrutural consubstancia-se como o instrumento vocacionado a essa reforma institucional:

O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural (Vitorelli, 2025, p. 74).

Sob essa mesma perspectiva de diferenciação funcional, Ada Pellegrini Grinover (2016, p. 42) aprofunda a distinção entre as modalidades de tutela coletiva. A autora ressalta que, enquanto o processo coletivo genérico se volta à resolução de conflitos limitados, o processo estrutural, ou de interesse público, emerge como a via necessária para a concretização de direitos sociais que dependem da implementação de políticas públicas complexas:

E o que importa para a processualidade é que os direitos metaindividuais são tutelados por processos coletivos; mas os direitos públicos são tutelados por uma espécie típica de processo coletivo, que é denominado processo de interesse público ou processo estrutural. E o procedimento do processo coletivo, que chamaremos genérico, é diferente daquele do processo coletivo estrutural, porque o primeiro deve ser adequado a solução de um conflito coletivo limitado a uma comunidade, enquanto o segundo deve ser adequado a obter a fruição de direitos sociais (ou prestacionais) assegurados a toda a população e que dependem de políticas públicas (Grinover, 2016, p. 42).

Essa necessidade de intervenção na dinâmica das organizações é corroborada por Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira (2017, p. 49). Os autores enfatizam que a eficácia das normas constitucionais, em cenários de falhas sistêmicas, pressupõe que o provimento jurisdicional atue de forma incisiva na reconstrução das estruturas burocráticas negligentes:

A decisão estrutural (structural injunction) é, pois, aquela que busca implantar uma reforma estrutural (structural reform) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos. Por isso, o processo em que ela se constrói é

chamado de processo estrutural. Parte-se da premissa de que a ameaça ou a lesão que as organizações burocráticas representam para a efetividade das normas constitucionais não pode ser eliminada sem que tais organizações sejam reconstruídas (Didier; Zaneti; Oliveira, 2017, p. 49).

Nessa mesma linha de raciocínio, Leonardo Silva Nunes, Samuel Paiva Cota e Ana Maria Damasceno de Carvalho Faria (2018, p. 1.054) ampliam a percepção do fenômeno. Os autores sustentam que o recurso à técnica estrutural é indissociável da proteção de direitos sociais sensíveis, cujas violações sistêmicas impedem o pleno exercício da cidadania:

Litígios dessa natureza surgem na sociedade em função da dificuldade de fruição de valores públicos reputados jurídica mente relevantes, e da ampla dificuldade de apreensão e efetivação de direitos fundamentais, relacionados a questões de amplo espectro, como as que envolvem o meio ambiente, a saúde, a educação, o sistema carcerário, o trabalho, entre outras (Nunes; Cota; Faria, 2018, p. 1.054).

Nesse contexto de insuficiência procedimental, Ada Pellegrini Grinover (2016, p. 54) oferece uma crítica contundente à forma como os tribunais brasileiros têm manejado as falhas institucionais. A autora estabelece um paralelo necessário entre o cenário nacional e o de outros países emergentes, apontando que a rigidez do rito comum tem conduzido a provimentos jurisdicionais inócuos e de difícil execução:

(...) diversos países hoje acolhem a possibilidade de controle jurisdicional de políticas públicas por intermédio do chamado processo de interesse público, como a Índia e a África do Sul. E não é por acaso que a necessidade de controle se faça mais necessário em países emergentes, onde legislativo e Executivo são frequentemente omissos e os direitos fundamentais sociais menos respeitados. No Brasil, os tribunais, em geral, não têm tido o mesmo cuidado e tem-se visto a substituição do administrador pelo juiz. Após a sentença condenatória, rígida e há, seu cumprimento tem sido muito difícil e frequentemente inexecutável. Ou seja, o processo e o procedimento comum, utilizado nesses casos, não foram adequados para a solução do conflito estrutural (Grinover, 2016, p. 54).

Sabe-se que o sucesso do sistema processual é medido pela sua capacidade de propiciar a quem tem um direito precisamente aquilo que ele obteria se a norma fosse cumprida espontaneamente, conceito este denominado como processo civil de resultados (Dinamarco; Badaró; Lopes, 2020, p. 29). Logo, para atingir esse patamar de efetividade, o processo deve perseguir escopos sociais, como a educação para a cidadania, e escopos políticos, como a preservação da liberdade e a garantia de participação dos indivíduos no exercício do poder (Dinamarco; Badaró; Lopes, 2020, p. 30).

Para Menegat e Perez (2025, p. 258), o método estrutural propõe uma releitura da separação dos Poderes, na qual o Judiciário funciona como uma arena de articulação entre os diversos atores envolvidos na política pública, buscando soluções que envolvem o diálogo.

Nada obstante a utilidade do modelo, é preciso considerar as vozes que alertam para os riscos de uma aplicação desmedida. Nessa linha, Souza, Ribeiro e Freitas (2020) apontam que a doutrina majoritária fundamenta o processo estrutural em uma "teoria instrumentalista" ou "circular do processo". Nesse modelo, o processo é reduzido a um mero instrumento técnico para a atuação do Direito Material, o que concede ao magistrado um poder discricionário excessivo (Souza; Ribeiro; Freitas, 2020, p. 128).

Dessa forma, os autores argumentam que a prática atual dos processos estruturais está imersa em um "discurso autoritário" (Souza; Ribeiro; Freitas, 2020, p. 136). Arguem que o modelo atual foca excessivamente no protagonismo do juiz como o agente capaz de reorganizar instituições. Para os autores, essa abordagem ignora que a complexidade de reformar uma instituição não deve ser resolvida por um ato de vontade unilateral do magistrado, mas sim pela participação dos afetados.

De outro lado, Faria (2019, p. 98) assevera que a eficácia dessa intervenção depende do reconhecimento da limitação do Judiciário isolado e da criação de painéis de monitoramento que garantam o acompanhamento da implementação da decisão no tempo.

Em síntese, a investigação do caminho dogmático revela que o processo estrutural não pode ser reduzido a um tecnicismo processual. Se, por um lado, as lições de Vitorelli e Grinover demonstram a urgência de uma reforma nas estruturas burocráticas para a fruição de direitos sociais, por outro, o alerta de Souza, Ribeiro e Freitas impõe limites éticos à atuação do magistrado.

Nesse prisma, caminha-se para uma análise de que a transição do litígio para o processo estrutural na saúde pública será legítima se for capaz de equilibrar a eficiência da intervenção institucional com a democratização do procedimento. O sucesso dessa empreitada metodológica não reside no fortalecimento do protagonismo do juiz, mas na sua capacidade de garantir que o jurisdicionado - o paciente invisibilizado pelas falhas sistêmicas - deixe de ser um mero objeto de gestão para se tornar o sujeito, com voz, de uma política pública reconstruída sob o crivo do contraditório e da participação.

4.1 Origem, conceito e características do processo estrutural

Internacionalmente, a gênese do processo estrutural remonta à experiência jurisprudencial norte-americana de meados do século XX, tendo como marco fundamental o paradigmático caso "Brown v. Board of Education of Topeka" (1954). Naquela oportunidade, a Suprema Corte dos Estados Unidos, ao enfrentar a segregação racial nas escolas públicas, percebeu a insuficiência do modelo adjudicatório tradicional, focado na resolução de disputas bipolares e retroativas, para lidar com violações de direitos fundamentais enraizadas em estruturas institucionais complexas (Vitorelli, 2025, p. 87-88).

A decisão inaugurou, especialmente com o subsequente acórdão conhecido como *Brown II* (1955), a necessidade de uma intervenção judicial prospectiva e contínua (Vitorelli, 2025, p. 87-90). Foi nesse cenário que emergiu a figura da "structural injunction" (injunção estrutural), teorizada posteriormente por Owen Fiss, caracterizada por ordens judiciais que visam reformar a forma de operar de instituições públicas para adequá-las aos mandamentos constitucionais. A partir do legado de *Brown* percebeu-se que declarar um direito (o fim da segregação) era insuficiente sem uma medida estrutural que reformasse a estrutura administrativa.

Ao transpor essa racionalidade para o cenário brasileiro, Osna e Arenhart ensinam que o processo estrutural deve ser encarado sob uma perspectiva pragmática, afastando-se de um "conceitualismo indesejável" que busque definições fechadas (Osna; Arenhart, 2024, p. 394). Argumenta-se que a técnica surgiu historicamente para suprir deficiências de proteção ao direito material, sendo o "praticismo" sua marca de origem; ou seja, o mecanismo foi desenvolvido para resolver problemas que o processo clássico não alcançava, como exemplificado no caso norte-americano *Brown v. Board of Education* (dessegregação escolar) (Osna; Arenhart, 2024, p. 395-396).

No âmbito do processo estrutural, Machado, Nunes e Rocha (2023, p. 145) afirmam que intervenção jurisdicional se afasta de uma postura isolada ou de uma usurpação das competências dos demais Poderes. Longe de pretender a substituição do administrador, o Judiciário assume o papel de ator colaborativo no espaço político, operando como um mediador institucional que privilegia a construção de consensos. Apenas diante da impossibilidade de soluções negociadas é que o magistrado deve prescrever medidas materiais concretas, vocacionadas a reorganizar a estrutura burocrática em favor da eficácia dos direitos fundamentais (Machado; Nunes; Rocha, 2023, p. 145).

A transição para o modelo estrutural exige, primordialmente, uma reconfiguração do contraditório, que deixa de ser um palco de resistência para se tornar um espaço de colaboração interinstitucional. Sob essa ótica, Ada Pellegrini Grinover (2016, p. 50-51) pontua que a eficácia

da tutela estruturante está intrinsecamente ligada à abertura dialógica do processo, asseverando que:

Neste, deve se levar em conta que o diálogo processual que se estabelece não se limita as partes, mas tem natureza institucional, envolvendo outros "poderes" estatais. Daí deriva que a construção e execução da política pública devem envolver a colaboração dos outros Poderes, preferivelmente pela via de soluções consensuais. O contraditório deve se abrir e a participação da sociedade civil que deve ser incentivada por todos os meios. A cognição do juiz é ampliada, servindo-se ele de assessorias especializadas e das próprias informações do Poder Público para que, se não houver acordo, o magistrado se dê conta dos efeitos de sua decisão e para que esta possa ser justa, equilibrada e exequível. As decisões - que podem ser progressivas - não devem versar sobre fatos passados - aos quais aplicar a lei, mas projetar-se para o futuro, numa dimensão prospectiva. A ordem do juiz não deve ser mais a de "pague", ou "faça", mas uma mera indicação dos passos a serem empreendidos para que se chegue ao resultado pretendido pela sentença (Grinover, 2016, p. 50-51).

A lição de Grinover revela que o provimento judicial, em sede de reforma institucional, despe-se de sua roupagem autoritária clássica para assumir uma função gerencial e prospectiva. Ao transpor essa premissa para o gargalo das filas do SUS em Uberlândia, percebe-se que a decisão justa reside na indução de um plano de metas que considere as limitações técnicas e orçamentárias do ente municipal.

A identificação de um estado pervasivo de desconformidade contínua é o que qualifica a estruturalidade do litígio, exigindo intervenções reestruturantes sob perspectivas material, sociológica e analítica, as quais se complementam ao identificar o papel de grandes instituições na geração desses problemas fluidos e complexos (Violin, 2024, p. 227).

Vitorelli, ao dissecar o processo estrutural, propõe um deslocamento disruptivo. Ao invés de iniciar a análise pela classificação abstrata de direitos, como a tradicional distinção entre difusos, coletivos e individuais homogêneos, o foco deve recair sobre o litígio concretamente considerado (Vitorelli, 2025, p. 31).

Sob essa nova perspectiva, o litígio coletivo é analisado como um conflito de interesses no qual um grupo de pessoas é lesado enquanto sociedade, sendo tratado pela parte adversa como um conjunto indiferente às suas características individuais. A complexidade do litígio, nesse sentido, é considerada um indicador exógeno ao grupo, derivando da pluralidade de soluções juridicamente possíveis para um mesmo problema. Já a conflituosidade é um elemento endógeno, referindo-se ao grau de divergência interna entre os titulares do direito violado. Quanto maior a gravidade da lesão, maiores tendem a ser esses indicadores, exigindo do Judiciário uma resposta que não pode ser binária ou simplista, mas sim sensível à heterogeneidade dos sujeitos afetados (Vitorelli, 2025, p. 36).

Como assevera Didier (2020, p. 04), se a falha é estrutural, há de se ter um processo igualmente estrutural, voltado para a alteração da dinâmica institucional que gera a desconformidade de forma contínua. Isto porque o funcionamento da estrutura é o que causa ou perpetua a violação; logo, remover apenas o sintoma individual não resolve o problema sistêmico.

O litígio estrutural tem lugar no contexto de uma violação que atinge subgrupos sociais diversos, com intensidades e de formas diferentes, afetando os interesses desses subgrupos de modo distinto, sem que haja, entre eles, qualquer perspectiva social compartilhada (Vitorelli, 2025, p. 77). Existem, ainda, relações processuais multipolarizadas, aquelas caracterizadas por vários “centros de atuação”, com “interesses colidentes” e “interesses convergentes” no mesmo grupo (Martins; Saldanha, 2024, p. 04).

A estrutura em questão pode ser uma instituição isolada, um conjunto de órgãos ou mesmo uma política pública de ampla penetração social. O litígio estrutural manifesta-se de forma amorfa⁴³ e progressiva, consolidando-se a partir da percepção de que as práticas administrativas ou políticas de uma instituição são incompatíveis com os direitos do grupo social. Tem-se, portanto, atos e omissões que, isoladamente, podem parecer lícitos, combinam-se para produzir uma situação de injustiça sistêmica.

Segundo Vitorelli (2025, p. 69) todo litígio estrutural é, por definição, um litígio coletivo irradiado, atingindo subgrupos diversos com intensidades e formas qualitativamente distintas. Essa característica multipolar impede que os lesados compartilhem uma perspectiva social homogênea, gerando percepções divergentes sobre a solução adequada. Em Uberlândia, por exemplo, o interesse de quem aguarda uma cirurgia ortopédica há décadas colide com as demandas por exames oncológicos urgentes, evidenciando o caráter de maleabilidade (Vitorelli, 2025, p. 70).

Sob o prisma da complexidade sistêmica, os litígios estruturais são intrinsecamente policêntricos⁴⁴, dada a existência de uma multiplicidade de centros de interesse interdependentes, sendo uma característica de problemas complexos. “O policentrismo legal se caracteriza pela presença simultânea de vários centros de interesse juridicamente protegidos no mesmo conflito” (Vitorelli, 2025, p. 70). Sobre tal conceito, Jordão Violin destaca:

Problemas policêntricos, que dão origem a litígios estruturais, costumam ser resolvidos pelo método de tentativa-e-erro. Esses conflitos escapam à tradicional ideia

⁴³ Que não tem forma determinada, não dá pra definir “a lesão é isso”.

⁴⁴ O conceito de policentria a partir da matriz teórica de Lon Fuller, amplamente recepcionada pela doutrina brasileira de direito processual estrutural (Vitorelli, 2025).

de que a decisão judicial, uma vez transitada em julgado, se torna indiscutível. Em litígios estruturais, importa mais a resolução fática do problema do que a indiscutibilidade jurídica do litígio. Ou seja, a resolução do litígio exige informações nem sempre disponíveis – até porque muitas delas dependem de repercussões imprevisíveis (Violin, 2024, p. 244).

Essencialmente, o percurso do processo estrutural desenvolve-se através de fases dinâmicas (Vitorelli, 2025, p. 74-75) que se iniciam com a apreensão das características do litígio, momento em que se investiga a complexidade e a conflituosidade da demanda. Nessa etapa, é indispensável que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos, assegurando o respeito à natureza policêntrica do conflito, que exige uma visão holística de todos os centros de interesse impactados (Vitorelli, 2025, p. 74). Trata-se de identificar o estado de desconformidade.

A partir desse diagnóstico, avança-se para a elaboração de um plano de alteração de funcionamento da estrutura, que pode ser formalizado em um documento único, em acordos sucessivos ou ordens judiciais graduais, visando cessar o comportamento institucional reputado indesejável. A implementação desse plano, seja de modo compulsório ou negociado, é seguida pela avaliação rigorosa dos resultados, garantindo que o objetivo social de corrigir a violação e impedir sua reiteração futura seja efetivamente atingido (Vitorelli, 2025, p. 74-75).

Dada a natureza de "tentativa e erro" própria desses processos, ocorre a reelaboração do plano sempre que os resultados avaliados apontarem para aspectos inicialmente não percebidos ou para a necessidade de mitigar efeitos colaterais imprevistos. Finalmente, a implementação do plano revisto reinicia o ciclo, o qual se perpetua de forma dialógica até que a reorganização da estrutura burocrática promova a solução definitiva do litígio (Vitorelli, 2025, p. 74-75).

No Brasil, a evolução desses litígios revela que o processo estrutural expõe a dificuldade de renunciar a valores públicos e de efetivar direitos fundamentais em cenários de escassez severa. A doutrina contemporânea sustenta que, em casos de problemas estruturais, a pretensão deve ser considerada como um pedido de alteração do estado de coisas, em vez de uma busca por soluções pontuais:

A complexidade do problema e o modo como suas frações interagem é que exigem que a dinâmica social em que ele ocorre seja alterada. Se não o for, o problema não será resolvido, ou será apenas aparentemente resolvido, sem resultados concretos, ou será momentaneamente resolvido e surgirá novamente no futuro, colocando a perder todo o esforço despendido (Vitorelli, 2025, p. 71).

Arenhart (2013, p. 02) destaca que uma demanda individual por cirurgia de emergência no SUS esconde questões profundas de alocação de recursos públicos e determinação do próprio interesse público. O juiz, ao decidir de forma isolada, pode estar desalojando prioridades técnicas sem compreender a dimensão sistêmica de sua ordem.

Por isso, o sucesso da intervenção é aferido pela produção de resultados sociais significativos e duradouros, assumindo uma dimensão prospectiva onde a legitimidade da atuação judicial é testada pela sua capacidade de induzir uma reforma na governança administrativa e restaurar a funcionalidade da estrutura pública (Vitorelli, 2025, p. 36-38). De tal modo, esclarece-se:

A teoria do processo estrutural não pretende concentrar poderes no juiz, mas sim transformá-lo em um catalisador para que as transformações necessárias a solução do conflito seja viável, mediante atuação dos stakeholders relevantes (Vitorelli, 2025 p. 367).

Vitorelli (2025) ressalta que a intervenção deve ser dialógica e colaborativa, incluindo a sociedade civil através de audiências públicas, permitindo que a solução seja construída a partir da realidade fática e técnica da instituição – leia-se o ente demandado. Neste norte, esse modelo pode reduzir a resistência administrativa e aumentar a exequibilidade das decisões, uma vez que o plano de ação é elaborado com a participação de quem possui a capacidade institucional de executá-lo.

Osna e Arenhart abordam a funcionalidade do processo estrutural, apresentando-o como a via de maior adequação para lidar com sistemas complexos onde a bipolaridade do processo comum é insuficiente (Osna; Arenhart, 2024, p. 399). Os autores destacam que demandas individuais por saúde, por exemplo, muitas vezes ignoram que o conflito real não é apenas entre o autor e o Estado, mas uma colisão de direitos entre o autor e os demais usuários do sistema público de saúde (Osna; Arenhart, 2024, p. 401). A adoção de medidas estruturantes possibilita a construção de soluções compartilhadas entre os poderes, focadas na reestruturação da política pública e na garantia da integralidade do acesso à saúde.

Ademais, a implementação de processos estruturais na saúde pública exige uma postura colaborativa entre o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Administração Municipal, superando a visão meramente punitiva da jurisdição.

Segundo Martins e Saldanha (2024, p. 12), a eficácia da tutela estrutural reside na sua capacidade de promover o engajamento dos atores institucionais na elaboração de planos de ação viáveis e mensuráveis. Sem essa coordenação de esforços, o processo continuará a oferecer

respostas juridicamente sofisticadas no plano teórico, porém socialmente estéreis no plano da realidade fática dos cidadãos.

Conclui-se, portanto, que a autoridade em casos de reforma estrutural deve ser exercida como um catalisador para que as instituições burocráticas retomem sua funcionalidade constitucional. O papel do magistrado, nesse novo paradigma, desloca-se da figura do julgador isolado para a do mediador de um processo de transformação institucional complexo e de longo prazo. Como bem sintetiza a lição clássica de Fiss (2017, p. 133), a teoria da reforma estrutural não exige que as cortes tenham a única ou a última palavra sobre as políticas públicas, mas que possam se pronunciar com autoridade para dar significado aos valores constitucionais. O processo, assim, deixa de ser um campo de batalha bipolar para se tornar o espaço deliberativo onde a promessa do direito à saúde busca sua necessária e urgente concretização prática.

4.2 Pressupostos e dinâmica operacional do processo estrutural

Segundo Zaneti Júnior et al. (2024), a dinâmica do processo estrutural é bifásica: ela se inicia com uma etapa de certificação ou diagnóstico, voltada para a identificação da falha institucional, e avança para uma fase de implementação, focada na reestruturação efetiva da política pública (Zaneti Júnior et al., 2024, p. 318-319).

Dessa forma, a decisão estrutural assume uma natureza dúplice, funcionando como um projeto de reforma. Ela é composta, por um lado, de uma norma-princípio, que estabelece o estado ideal ou o objetivo final a ser perseguido pelo Judiciário e pelas partes. Por outro lado, desdobra-se em normas-regra, que são determinações concretas de comportamento destinadas a tirar a instituição do estado de desconformidade (Zaneti Júnior et al., 2024, p. 319).

O provimento judicial não vai encerrar o conflito, mas inaugura um regime de transição. Os autores enfatizam que o juiz deve fixar não apenas o tempo e o modo das medidas, mas também mecanismos de fiscalização contínua, permitindo que o processo acompanhe a evolução dos fatos. Assim, a decisão opera como um instrumento de gestão de longo prazo, garantindo que a intervenção seja tecnicamente viável e voltada para a transformação duradoura da realidade administrativa (Zaneti Júnior et al., 2024, p. 319).

De acordo com Vitorelli (2025, p. 74), essa maleabilidade é o que permite a transição de um julgamento retrospectivo para a construção de um "processo-programa", voltado para a alteração progressiva do *status quo* de ineficiência burocrática.

Essa construção teórica revela que o provimento judicial nos litígios estruturais transita de uma postura meramente reativa para uma função eminentemente prospectiva e gerencial. No

contexto de Uberlândia, essa lógica permite que o Judiciário não apenas ordene o fim das filas no SUS, mas coordene uma resolução capaz de absorver as flutuações da realidade administrativa por meio de uma fiscalização contínua.

A fundamentação da dinâmica operacional, conforme exposto por Zaneti Júnior et al. (2024, p. 320), repousa sobre o reconhecimento da flexibilidade procedimental como um imperativo para a eficácia dos direitos fundamentais em cenários complexos. Os autores sustentam que, perante a impossibilidade de o legislador ou o magistrado anteverem todos os circuitos procedimentais necessários à reforma de uma estrutura pública, deve-se admitir a atipicidade dos meios de prova e das medidas executivas, com fulcro nos artigos 139, IV,⁴⁵ e 369⁴⁶ do Código de Processo Civil. Essa abertura permite que o magistrado utilize instrumentos de cooperação judiciária e gerencial para moldar o processo de acordo com a mutabilidade do conflito (Zaneti Júnior et al., 2024, p. 320).

Diferente do rito comum, onde a estabilização da lide impõe travas rígidas à alteração do pedido e da causa de pedir, no processo estrutural a pretensão deve ser maleável. Zaneti Júnior et al. (2024, p. 320) argumentam que, como o litígio estrutural é fluido e o diagnóstico pode revelar novas camadas de desconformidade ao longo da instrução, o sistema deve permitir aditamentos e readequações constantes. Essa técnica assegura que a prestação jurisdicional não se torne anacrônica ou inócua diante da evolução dos fatos administrativos, garantindo que o processo acompanhe o dinamismo da própria política pública objeto da intervenção (Zaneti Júnior et al., 2024, p. 320).

Nessa perspectiva, a flexibilidade procedimental é colocada à prova como o mecanismo que permite ao magistrado gerir a complexidade exógena do litígio irradiado, especialmente em cenários de escassez severa. Conforme explicitado no tópico anterior, o processo estrutural deve operar por meio de decisões incrementais e adaptativas, que podem ser revistas conforme os planos de ação sejam implementados e testados na realidade administrativa.

Essa característica de prospectividade desafia a teoria clássica da coisa julgada, propondo que a autoridade da decisão resida na sua capacidade de gerar resultados sociais

⁴⁵ Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

(...)

IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária; (Brasil, 2015)

⁴⁶ Art. 369. As partes têm o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa e influir eficazmente na convicção do juiz. (Brasil, 2015)

significativos ao longo do tempo. Conforme assevera Leite (2021, p. 32), a adoção de técnicas flexíveis não configura arbítrio, mas sim uma necessidade pragmática para que o controle jurisdicional não se torne ineficaz diante da mutabilidade intrínseca às políticas públicas.

A dinâmica operacional do processo estrutural, conforme descrevem Zaneti Júnior et al. (2024, p. 322), não deve ser pautada pela imposição unilateral de medidas, mas por um "estímulo controlado à consensualidade". Nesta etapa, o magistrado assume um papel de indutor, delegando às partes, especialmente ao ente público, que possui a capacidade técnica e orçamentária, a responsabilidade primordial de elaborar o plano de ação.

A lógica reside no fato de que soluções construídas de forma colaborativa gozam de maior legitimidade e exequibilidade, reduzindo a resistência burocrática da Administração Municipal (Zaneti Júnior et al., 2024, p. 322). Contudo, os autores ressaltam que essa delegação não significa omissão judicial: o juiz deve estabelecer marcos temporais rígidos, sinalizando que a intervenção direta ocorrerá caso os stakeholders não logrem êxito na construção de um cronograma viável de reforma.

Segundo a perspectiva de Menegat e Perez (2025), a ampliação participativa transforma o processo em uma arena de deliberação plural, onde a decisão judicial deixa de ser um ato solitário do julgador para se tornar um produto da inteligência coletiva e do contraditório democrático. Nessa lógica de consensualidade, o ente público deixa de figurar como um adversário a ser punido e passa a ser tratado como uma peça-chave indispensável para a exequibilidade da solução.

Segundo Vitorelli (2025, p. 367), o juiz estrutural deve atuar para que os *stakeholders*⁴⁷ relevantes assumam suas responsabilidades constitucionais, funcionando como um indutor de *accountability*. Esse papel exige uma postura mais ativa e, simultaneamente, mais contida, voltada para a restauração da funcionalidade das instituições e para a garantia de que os critérios de priorização técnica sejam respeitados, principalmente na gestão das filas do SUS.

Além disso, a complexidade dos litígios impõe a investigação da interdisciplinaridade como uma característica intrínseca ao método estrutural. Tem-se a premissa de que a formação jurídica isolada do magistrado é insuficiente para diagnosticar os gargalos logísticos e orçamentários que geram as filas de espera.

Todavia, essa abertura a saberes extrajurídicos e à gestão não é isenta de riscos. Lênio Streck (2018, p. 255) adverte acerca do que denomina *realjuridizk*, expressão utilizada pelo autor para descrever a situação em que a realidade pragmática do sistema acaba por atropelar a

⁴⁷ Todos os atores interessados.

integridade e a lógica do ordenamento constitucional (Streck, 2018, p. 255). Para o autor, a transformação do magistrado em "gestor" traz o risco iminente de substituir a autoridade da lei por convicções técnicas ou pessoais.

A refutação a tal crítica, contudo, reside na premissa de que o processo estrutural não autoriza o arbítrio, mas operacionaliza o dever de efetividade dos direitos fundamentais. Ao atuar como catalisador, o magistrado não abandona a legalidade em favor de um pragmatismo vazio; ao contrário, utiliza a técnica da consensualidade e do diálogo institucional para assegurar que a resposta jurisdicional seja simultaneamente sofisticada e juridicamente íntegra (Zaneti Júnior et al., 2024, p. 325).

Nesse modelo, a participação ampla de *stakeholders* e a utilização de órgãos técnicos mitigam o risco de decisões baseadas em convicções puramente pessoais, transformando o processo em um ambiente de legitimidade democrática. Assim, a flexibilidade e a abertura interdisciplinar não configuram a submissão do Direito à gestão, mas a própria condição de possibilidade para que a Constituição não sofra um processo de erosão diante da inércia administrativa, garantindo que o controle judicial recaia sobre os fins constitucionais, enquanto os meios técnicos permanecem sob a guarda da cooperação interinstitucional (Zaneti Júnior et al., 2024, p. 322).

O processo estrutural é colocado à prova como um modelo que incorpora saberes da economia, da gestão pública e da medicina, utilizando perícias complexas e painéis de monitoramento para embasar a tomada de decisão. De acordo com Faria (2019, p. 98), essa abertura técnica é o que confere capacidade institucional ao Judiciário para intervir em estruturas burocráticas sem desorganizar o sistema, garantindo que a decisão estrutural seja pautada em evidências científicas e viabilidade administrativa.

A natureza irradiada do conflito exige, outrossim, que se analise a figura do juiz como um catalisador de transformações, e não como um gestor substitutivo. Outro ponto central a ser destacado é a estruturação do processo em fases bem definidas, que partem do diagnóstico do problema institucional até o monitoramento contínuo dos resultados. Diferente do processo comum, que busca encerrar a controvérsia com a sentença, a hipótese estrutural aposta em um ciclo de planejamento, implementação e revisão, o que permite o ajuste de rotas diante de novos desafios fáticos.

Em Uberlândia, essa metodologia permitiria testar se a transparência radical das listas de espera pode, por si só, reduzir a necessidade de judicialização individual ao restaurar a confiança no sistema. Conforme aponta Martins (2024, p. 28), o indicador de qualidade desse

processo não é o cumprimento formal de um mandado, mas a melhoria real e mensurável dos indicadores de saúde da população afetada.

Além disso, se um juiz for conduzir pelo processo estrutural, ele deve verificar as três possíveis origens de processos judiciais estruturais. A primeira origem pode ser de uma petição inicial que traz, de forma explícita, um litígio estrutural ao magistrado. A segunda seria o ajuizamento de uma ação civil pública com pedidos não estruturais, versando sobre litígios estruturais.⁴⁸

No caso, Vitorelli (2025, p. 371) diz que o juiz deve determinar a realização de audiência e, em cooperação entre as partes, propor a requalificação do pedido. Se elas concordarem, seguirá o procedimento descrito. Se não, deveria ser avaliada as providências não estruturais requeridas, se poderiam ser aptas a resolução dos problemas. Se forem, o processo seguiria ainda que com técnicas não estruturais. Se não, o feito seria julgado parcialmente, indeferindo as medidas não estruturais e assegurando ao autor a possibilidade de aditar a inicial e incluir o pedido estruturante.⁴⁹

A terceira origem é o ajuizamento de múltiplas demandas individuais, nas quais o próprio juiz verificará a existência de um litígio material estrutural, que não foi apontado por ninguém. Essa última atuação poderia se dar amparada pelas resoluções 349 e 350 do Conselho Nacional de Justiça, que rompem com três paradigmas do Direito Processual, qual seja, da inércia, do tratamento necessariamente singular de cada processo e o isolamento dos juízes. Assim, possibilitar-se-ia uma verdadeira leitura do conflito social.

É fundamental investigar se a adoção desses princípios permite que o processo judicial supere a lógica do "quem chega primeiro", que atualmente privilegia aqueles com acesso à assessoria jurídica qualificada. Um processo pautado pela participação de subgrupos pode reequilibrar a distribuição dos recursos da saúde, garantindo que a tutela jurisdicional não aprofunde a desigualdade material.

Por fim, a investigação dos princípios estruturais deve considerar se a flexibilidade e o diálogo são capazes de romper com a cultura da inércia que caracteriza muitos entes municipais. Ao invés de intervenções arbitrárias, o Judiciário pode promover uma reforma institucional que sobreviva ao próprio processo, alterando de forma duradoura o modo como o

⁴⁸ Nesse caso, o magistrado, tomando como base o precedente do Tema 698 do Supremo Tribunal Federal, pode dar tratamento estrutural a ações civis públicas com pedidos não estruturais.

⁴⁹ Em processos estruturais, a doutrina majoritária defende a ideia de que a possibilidade de aditamento da inicial não se esgota com a citação do réu, assegurando, sempre, o contraditório.

serviço público é prestado. Como asseveram Nunes e Sota (2018, p. 251), um modelo constitucional de processo é aquele que permite a influência de todos os sujeitos na formação do provimento, assegurando que a resposta jurisdicional seja simultaneamente sofisticada e socialmente eficaz.

4.3 Limites, críticas e desafios à implementação do processo estrutural

A investigação dos limites do processo estrutural exige, inicialmente, o enfrentamento da tensão entre a busca pela eficácia das políticas públicas e a preservação do rigor democrático-processual. No horizonte da proteção de direitos fundamentais, França e Nóbrega (2022, p. 89) propõem que o modelo estruturante atue como um mecanismo de correção para omissões estatais que geram o “Estado de Coisas Inconstitucional”, ou seja, a desconformidade. Conforme já explicitado, argumenta-se que a jurisdição clássica, focada em litígios bipolares e retrospectivos, é insuficiente para lidar com a natureza policêntrica dos problemas sociais, nos quais uma decisão repercute em múltiplos interesses e órgãos.

Contudo, Souza, Ribeiro e Freitas (2020, p. 128) oferecem um contraponto crítico a essa visão. Os autores afirmam que essa visão dogmática trata o juiz como o “sujeito central” da relação jurídica, detentor de um saber que precede o debate processual. Para os autores, conferir ao juiz um privilégio cognitivo inato para ditar etapas de reforma institucional ignora que o provimento deveria ser fruto de uma construção coletiva. Sob essa ótica, o risco reside em reduzir o cidadão a um objeto passivo da tutela estatal, um mero destinatário de uma “solução” estatal, em vez de protagonista de sua própria autoinclusão democrática (Souza; Ribeiro; Freitas, 2020, p. 129).

Essa divergência acentua-se na definição do papel do julgador. Enquanto França e Nóbrega (2022, p. 103) visualizam o magistrado como um facilitador do diálogo institucional e gestor de planos incrementais, Souza, Ribeiro e Freitas (2020, p. 136) alertam que esse protagonismo pode sufocar a democraticidade jurídica.

Diante desse embate, revela-se pouco plausível sustentar o completo afastamento do Judiciário em contextos de violação massiva de direitos, pois a crença na onipotência do juiz é tão ingênua quanto a suposição de que o Executivo consiga atender às demandas sociais de forma integral e isenta de controle (Menegat; Perez, 2025, p. 250).

Para mitigar o déficit de capacidade institucional das cortes, o modelo estrutural desloca o foco do saber individual do magistrado para a inteligência coletiva do processo.

Menegat e Perez (2025) ressaltam que o magistrado deve atuar como um *powerbroker*⁵⁰, exigindo que a própria Administração produza os dados científicos e técnicos necessários à solução. Assim, o desafio da capacidade institucional é mitigado por um modelo que não exige que o juiz seja um especialista em gestão de saúde, mas sim um mestre na condução de diálogos que tornem a reforma administrativa viável e fundamentada em evidências.

Essa racionalidade material exige o que Osna e Arenhart (2024, p. 408) denominam de "ductibilidade procedimental". Diferente da rigidez do processo clássico, o regime estrutural demanda poderes gerenciais para customizar o rito, permitindo que a solução surja de um fluxo contínuo de performance (Osna; Arenhart, 2024, p. 410). O controle jurisdicional, portanto, não visa substituir a discricionariedade do gestor, mas sim estabelecer balizas racionais que impeçam o arbítrio e garantam o cumprimento dos deveres constitucionais.

Na prática, isso se materializa em provimentos que não detalham analiticamente cada atividade da execução, mas indicam resultados esperados e critérios gerais, preservando uma margem de discricionariedade para que o próprio órgão obrigado defina os modos de alcançar a finalidade especificada (Verbic, 2020, p. 3).

Nesse contexto, o foco jurisdicional desloca-se da resposta paliativa e retrospectiva para uma reorganização prospectiva da política pública, visando converter o estado de desconformidade sistêmica em uma idealidade constitucional sustentável (França; Nóbrega, 2022, p. 94). Tal mutação de paradigma impõe o reconhecimento do caráter "agridoce" das medidas estruturais: a compreensão de que a correção de uma falha institucional pode demandar o gradualismo e, em certos casos, a aceitação de uma desproteção imediata em prol de uma reforma que assegure a universalidade e a isonomia a longo prazo (Osna; Arenhart, 2024, p. 403-404).

A decisão estrutural é vista como um fluxo, um regime de performance para o futuro que pode envolver tanto a adjudicação (imposição pelo juiz) quanto a consensualidade, sempre visando a reforma de uma instituição ou de um estado de fato complexo (Osna; Arenhart, 2024, p. 410-411).

Essa fluidez inerente ao provimento faz emergir, inevitavelmente, o dilema do controle sobre a Administração Pública. Segundo Menegat e Perez (2025, p. 239), o embate reside em definir se a intervenção jurisdicional em estruturas burocráticas complexas configura uma legítima garantia de direitos fundamentais ou uma usurpação de funções políticas delegadas pelo sufrágio popular.

⁵⁰ Aquele que assume uma função de coordenador ou de catalisador. É o agente de mudanças.

Para compreender esse embate, é preciso considerar que a evolução histórica do controle administrativo resultou na consolidação de "zonas de certeza" do controle jurisdicional. Pautadas pelos conceitos de ato vinculado e pelo princípio da legalidade, nessas zonas o consenso reside na plena sindicabilidade (poder ser examinado) do ato que se desvie dos ditames legais estritos ou da Constituição, não havendo óbices para que o Judiciário intervenha e corrija a ilegalidade (Menegat; Perez, 2025, p. 240).

Entretanto, o cenário altera-se substancialmente ao tratar das zonas de incerteza. Estas referem-se a casos em que a viabilidade e a intensidade do controle judicial são nebulosas, centrando-se, prioritariamente, nos atos discricionários. Segundo Menegat e Perez (2025, p. 241), para os defensores da autocontenção, a discricionariedade, manifestada no mérito administrativo (conveniência e oportunidade), constituiria uma barreira intransponível ao escrutínio judicial, sob pena de violação à Separação de Poderes.

Em contrapartida, os adeptos do ativismo, influenciados pelo neoconstitucionalismo, sustentam que a inafastabilidade da jurisdição e a eficácia normativa dos princípios impõem ao magistrado o dever de analisar a compatibilidade de qualquer ato, ainda que discricionário, com os valores constitucionais (Menegat; Perez, 2025, p. 241).

Nesse contexto, os autores argumentam que o processo clássico fracassa nas "zonas de incerteza" por tentar aplicar uma lógica binária de tudo ou nada a problemas de alta complexidade (Menegat; Perez, 2025, p. 241). É aqui que entra o processo estrutural: ele é apresentado como a ferramenta capaz de mediar o controle judicial sobre o núcleo da discricionariedade administrativa. Enquanto o controle tradicional paralisa-se diante da conveniência e oportunidade, o processo estrutural propõe que o Judiciário não anule a discricionariedade, mas a balize, exigindo que a Administração fundamente suas escolhas em dados técnicos e científicos dentro de um procedimento dialógico (Menegat; Perez, 2025, p. 241).

Para aprofundar a explicação das limitações, vale trazer à tona o que Verbic (2020, p. 2) conceitua como "dificuldade política" e "dificuldade procedimental". A primeira refere-se à suposta interferência que o cumprimento das sentenças estruturais sugere em relação aos poderes discricionários de outros ramos do governo; a segunda, por sua vez, diz respeito à ausência de regulamentação adequada para gerir, em sede judicial, conflitos coletivos que exigem remédios complexos. Segundo o autor, a eficácia da tutela coletiva enfrenta essa "dificuldade política" precisamente na tensão entre a atuação jurisdicional e os limites das competências administrativas (Verbic, 2020, p. 4).

Sob essa ótica, Verbic (2020, p. 4) sustenta que a dificuldade política deve ser analisada sob duas premissas fundamentais: a inserção do processo coletivo na dinâmica do poder estatal e a legitimidade democrática do Judiciário para intervir em searas tradicionalmente reservadas aos membros eleitos. Essa legitimidade, contudo, não se confunde com a representatividade majoritária (própria do Legislativo e Executivo), mas diferencia-se das deliberações oriundas dos demais Poderes por sustentar-se em três pilares específicos: a existência de um rito procedimental dialógico com paridade de armas; a vinculação estrita ao ordenamento jurídico em detrimento de conveniências puramente políticas; e a estabilidade conferida pela imutabilidade da coisa julgada (Verbic, 2020, p. 4).

Essa distinção consubstancia uma profunda alteração de paradigma, tornando-se ainda mais evidente quando as pretensões visam fiscalizar políticas públicas que acarretam a vulneração de direitos fundamentais (Verbic, 2020, p. 4). Neste ponto, Menegat e Perez (2025, p. 241) reforçam que o desafio da suposta violação à Separação de Poderes é rebatido pela premissa de que nenhuma ação ou omissão administrativa pode ser considerada imune ao controle externo em um Estado Democrático de Direito.

Segundo Verbic (2020, p. 4), o desafio acentua-se nos processos de reforma estrutural, nos quais o controle jurisdicional impõe o cumprimento de comandos complexos e de execução continuada no tempo. Tal fenômeno implica uma modificação relevante na dinâmica das relações institucionais entre os Poderes, provocando debates persistentes acerca das balizas que devem delimitar a atuação do Judiciário. Afinal, como sintetiza o autor, “os processos coletivos operam como um instrumento para controlar e desafiar diretamente a autoridade estatal” (Verbic, 2020, p. 4).

Sob essa perspectiva de controle, é imperativo destacar que a intervenção judicial não visa substituir a discricionariedade do gestor, mas sim estabelecer balizas racionais que impeçam o arbítrio e garantam o cumprimento de deveres constitucionais. Dessa forma, o Judiciário atua como um catalisador para que a Administração retome sua funcionalidade, operando não como um invasor de competências, mas como o guardião da legalidade estruturante que deve orientar toda a política pública de saúde (Menegat; Perez, 2025, p. 249).

Na mesma linha, Verbic (2020, p. 5) esclarece que a ausência de legitimidade majoritária do Judiciário não implica, necessariamente, carência de legitimidade democrática para a tutela coletiva. O autor defende que os magistrados integram a estrutura de governo por meio de competências constitucionais exclusivas, cujo exercício não pressupõe a invasão de esferas alheias ou a ingerência em políticas de conteúdo geral.

Para o autor, o desafio de minimizar a "dificuldade política" reside na criação de mecanismos que otimizem o diálogo institucional, permitindo que as decisões estruturais sejam precedidas de amplo grau de publicidade, participação e consenso, elementos indispensáveis diante da complexidade do impacto dessas medidas sobre as políticas públicas (Verbic, 2020, p. 5). Tal necessidade acentua-se nos casos de reforma estrutural, pois, conforme sintetiza o autor:

Isto cabe para qualquer tipo de processo coletivo, mas especialmente quando se trata de litígios de reforma estrutural haja vista a complexidade das decisões tomadas e do impacto destas sobre relevantes políticas públicas (por si só complexas de definir e de implementar) (Verbic, 2020, p. 05).

Superado o impasse teórico sobre a sindicabilidade, a prática jurisdicional oscila entre a contenção e o ativismo no desenho das políticas públicas. Enquanto a postura clássica limita-se a fiscalizar a execução de programas já existentes, a vertente estruturante autoriza o escrutínio sobre a própria gênese da política, permitindo ao magistrado impor reestruturações diante de omissões estatais (Menegat; Perez, 2025, p. 242).

Sob esse prisma, Verbic (2020) observa que a legitimidade dessa intervenção é reforçada quando o Judiciário atua dentro de suas competências constitucionais exclusivas para remediar o "estado de coisas inconstitucional", evitando, contudo, a edição de regulações gerais e abstratas que caracterizariam um abuso patológico da função jurisdicional (Verbic, 2020, p. 5, 10).

Para operacionalizar essa mediação sem que as tarefas de gestão absorvam as funções cotidianas da corte, o magistrado pode valer-se de figuras auxiliares, como os agentes especiais (*special masters*) ou comissários. Tais auxiliares operam sob sua direção para monitorar o cumprimento das ordens e remover obstáculos técnicos, garantindo que o Judiciário atue como um catalisador para que a própria Administração retome sua funcionalidade (Verbic, 2020, p. 6-7).

Ademais, a tensão entre segurança jurídica e a flexibilidade das decisões encontra resposta na superação da imutabilidade absoluta em prol da "eficácia adaptativa" (Menegat; Perez, 2025, p. 267). Esse fluxo exige ferramentas coercitivas dinâmicas, motivo pelo qual Menegat e Prezern propõem as *astreintes* impostas pessoalmente aos agentes públicos responsáveis, e não apenas ao ente estatal, mecanismo que, para os juristas mencionados, seria essencial para compelir o cumprimento de comandos não patrimoniais e preservar a autoridade da decisão ao longo de toda a reforma.

Conclui-se, portanto, que a investigação dos limites do processo estrutural revela uma necessária transição da jurisdição clássica para um modelo de eficácia adaptativa. Diante da insuficiência dos litígios bipolares para resolver problemas policêntricos, o Judiciário assume o papel de catalisador institucional, utilizando a "ductibilidade procedimental" para mediar o controle sobre o núcleo da discricionariedade administrativa.

Embora persistam as dificuldades políticas e procedimentais, a legitimidade democrática dessa intervenção é preservada quando o magistrado atua como um *powerbroker*, pautando-se por um rito dialógico e pela inteligência coletiva do processo. Assim, o provimento estrutural não visa a substituição do administrador, mas sim o estabelecimento de balizas racionais que permitam à Administração retomar a funcionalidade de suas políticas públicas sob a bússola dos valores constitucionais.

4.4 Horizontes Normativos

A promulgação da Recomendação 163/2025 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) representa um marco relevante para a análise da hipótese do processo estrutural no Brasil, ao estabelecer diretrizes procedimentais para a condução de litígios complexos. Embora sua natureza jurídica de recomendação, sua relevância advém da capacidade de uniformizar a exegese sobre o que constitui um litígio estrutural, conferindo previsibilidade a um campo tradicionalmente marcado pela subjetividade judicial.

O núcleo da Recomendação 163/2025 reside na fixação de critérios objetivos para a identificação do caráter estrutural de um litígio, o que permite testar a aplicação do método de forma mais rigorosa e menos subjetiva. Seu artigo 1º assim estabelece:

Art. 1º Recomendar aos juízos e aos tribunais brasileiros, com exceção do Supremo Tribunal Federal, que adotem medidas para identificar e conduzir de forma adequada processos que tratem de litígios de caráter estrutural.
Parágrafo único. O caráter estrutural do litígio ou processo pode ser identificado por elementos como:
I - multipolaridade;
II - impacto social;
III - prospectividade;
IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias;
V - complexidade;
VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e
VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada. (CNJ, 2025)

A presença desses vetores obriga o juízo a abandonar o rito bipolar e retrospectivo em favor de uma jurisdição estruturante, sensível ao impacto social da demanda. A Recomendação

também coloca à prova a capacidade institucional das cortes ao recomendar a criação de órgãos interdisciplinares ou a atribuição de suporte técnico especializado para o acompanhamento dos processos estruturais. Ao prever que os tribunais ofereçam auxílio em áreas como economia, saúde pública e gestão de riscos, o CNJ busca validar a figura do juiz como um mediador ou *powerbroker* informado.

Outrossim, a norma enfatiza a consensualidade e o diálogo institucional como métodos preferenciais. Ao estimular a construção de planos de ação compartilhados, o CNJ busca reduzir a resistência burocrática e garantir a exequibilidade das reformas. Nesse horizonte, a transparência e a *accountability* deixam de ser opcionais: a exigência de listas públicas de processos estruturais e sínteses em linguagem acessível (Arts. 3º e 4º) institui um mecanismo de fiscalização democrática sobre a atividade jurisdicional.

De mais a mais, o processo estrutural não visa a anulação da pretensão individual, mas sim a sua universalização. Busca-se garantir que o provimento jurisdicional não aprofunde as desigualdades materiais, assegurando que o direito à saúde seja distribuído com base em critérios de priorização técnica, e não meramente por capacidade de litigância

Em Uberlândia, a aplicação desse dispositivo permitiria testar se a transparência radical da fila de espera é capaz de reduzir a desordem de milhares de liminares individuais por um gerenciamento centralizado, racional e previsível, otimizando a capacidade institucional do Judiciário e restaurando a confiança dos usuários na gestão do SUS. É fundamental reiterar que a transição para o modelo estrutural não implica o menosprezo às demandas individuais de urgência. Ao contrário, o que se propõe é uma reestruturação que acolha o indivíduo dentro de um sistema íntegro e transparente, onde a proteção jurisdicional deixe de ser um privilégio dos que litigam para se tornar uma garantia acessível a todos os usuários do SUS.

No entanto, a eficácia desse marco depende da superação de resistências culturais de um Judiciário ainda arraigado à tutela singular. A mudança de paradigma proposta pelo CNJ exige não apenas investimento em capacitação, mas uma nova ética de responsabilidade. Sob essa perspectiva, é imperativo anotar que, embora a natureza de recomendação, ela atua como um parâmetro objetivo para o controle da proporcionalidade e da boa-fé processual. Assim, funciona como um vetor de lealdade institucional, exigindo que as partes e o julgador cooperem para a superação do estado de desconformidade.

4.4.1 O Projeto de Lei nº 3, de 2025.

O debate acerca do processo estrutural tem se intensificado de tal maneira, que houve a propositura do Projeto de Lei nº 3, de 2025, justamente visando disciplinar o processo estrutural. O projeto estabelece uma moldura normativa específica para as ações civis públicas destinadas a enfrentar problemas estruturais, definindo-os como aqueles que resistem às técnicas tradicionais do processo comum e que se manifestam por meio de elementos como a multipolaridade, o impacto social, a prospectividade e a natureza duradoura das intervenções necessárias.

A proposta legislativa consagra como normas fundamentais a primazia da resolução consensual, o diálogo entre o magistrado e os stakeholders e, primordialmente, a compatibilização entre a tutela do direito e as capacidades institucionais e orçamentárias dos entes envolvidos, assegurando que a intervenção judicial não ignore os limites reais da gestão pública. Ao positivar esses princípios, o PL 3/2025 retira o instituto da zona do experimentalismo puramente jurisprudencial e o inseriria em um sistema de garantias que privilegia a construção compartilhada de soluções em detrimento de ordens mandamentais isoladas e potencialmente desestruturantes.

A arquitetura procedimental desenhada pelo projeto inova ao prever a possibilidade de condução do processo de forma colegiada por um grupo de juízes⁵¹, reconhecendo que a complexidade de reformar uma instituição muitas vezes ultrapassa a capacidade de um juízo singular. O reconhecimento do caráter estrutural do litígio, que pode ocorrer de forma consensual ou por decisão fundamentada, inaugura uma dinâmica processual orientada pela elaboração do Plano de Atuação Estrutural, que constitui o núcleo vital da reforma institucional.

Este plano deve ser necessariamente composto por um diagnóstico preciso do litígio, metas específicas e aferíveis, indicadores qualitativos e quantitativos de progresso e um cronograma de implementação com marcos parciais e finais. Tal detalhamento legislativo visa garantir que a atuação estrutural não seja intuitiva, mas sim planejada tecnicamente, permitindo que a legitimidade da intervenção seja testada pela eficácia dos resultados sociais alcançados e pela transparência na alocação dos recursos financeiros necessários.

No que tange à dinâmica de acompanhamento, o projeto de lei estabelece que o monitoramento da implementação do plano deve ser contínuo e flexível, admitindo-se a revisão das metas e indicadores diante de fatos supervenientes ou novas informações colhidas no curso

⁵¹ Art. 4º O juiz poderá, fundamentadamente, solicitar ao Tribunal, entre outras providências: I - designação de outros juízes para que o processo seja conduzido e julgado, em primeiro grau de jurisdição, de forma colegiada; e II - disponibilização de recursos humanos e materiais adequados às necessidades específicas do processo estrutural, para auxiliar, entre outras atividades, na convocação de interessados, obtenção e análise da prova e efetivação das decisões provisórias e definitivas.

da execução. Essa natureza incremental da decisão estrutural é o que permite ao Judiciário manter a pressão institucional necessária para a superação do estado de desconformidade, sem engessar a Administração Pública em cronogramas que se mostrem inviáveis na prática.

O PL 3/2025 também incentiva a adoção de mecanismos tecnológicos para a ampliação da publicidade e do contraditório, garantindo que os grupos impactados tenham voz ativa em todas as etapas de construção da solução. Para a análise das filas da saúde em Uberlândia, este arcabouço legislativo representa a validação definitiva da tese de que um plano de atuação estrutural, devidamente procedimentalizado e monitorado, é capaz de substituir o caos informacional, transformando o processo em um instrumento de concretização da dignidade humana.

5 ESTUDO DE CASO: A AÇÃO CIVIL PÚBLICA 5041496-75.2024.8.13.0702

A Ação Civil Pública (ACP) em análise, autos nº 5041496-75.2024.8.13.0702, apresenta-se como o objeto central de estudo desta dissertação, funcionando como o campo de teste para a hipótese do processo estrutural em Uberlândia.

Proposta conjuntamente pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) e pelo Ministério Público Federal (MPF) em face do Município de Uberlândia, a demanda visa a reestruturação da gestão da saúde pública municipal sob o prisma da transparência. Ressalte-se que a análise documental se fundamentou no acesso direto aos autos eletrônicos via sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe) do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

5.1 Uma síntese da petição inicial

A demanda tem por objeto a organização, a sistematização e a divulgação das informações referentes às filas de espera do SUS no âmbito municipal. O litígio decorre de apurações em procedimentos administrativos que verificaram o descumprimento sistemático dos deveres de transparência e publicidade na gestão da política pública de saúde.

No tópico dos fatos da petição inicial, é descrito que o Município de Uberlândia não tem cumprido o seu dever constitucional de transparência na área da saúde pública. Segundo o narrado, o ente municipal omite-se em disponibilizar, em portais oficiais ou outros mecanismos, informações que possibilitem o amplo conhecimento da população e dos órgãos de fiscalização sobre o número de pacientes que aguardam nas filas de espera por consultas, exames ou qualquer outro tipo de procedimento cirúrgico ou não, na área da saúde pública de Uberlândia. O quantitativo da oferta de serviços também carece de divulgação clara e objetiva.

Além de não disponibilizarem voluntariamente essas informações de modo anterior para os usuários, não se tem nenhum mecanismo ou ferramenta para facilitar o acesso do usuário do SUS ou de qualquer outro interessado a estas informações.

Por isso, os órgãos ministeriais sustentam que o Município viola tanto a transparência ativa, ao não publicar dados espontaneamente, quanto a passiva, ao dificultar o acesso direto do cidadão às informações, compelindo-o procurar a Justiça em busca de uma simples informação.

Arguiu o Ministério Público que o Município de Uberlândia se utiliza do fato de que o usuário poderia obter as informações junto a ouvidoria municipal ou diante da Secretaria Municipal como simulacro de transparência passiva. Ocorre que, ainda que isso fosse fato real,

isso não isenta o município de antecipar e publicar as informações de forma espontânea a geral antes de provocação.

Assim, descreve-se a situação que vêm acontecendo na cidade:

(...) De fato, para que o usuário do SUS possa tomar conhecimento de sua posição na fila de espera, no mais das vezes ele necessita se dirigir ao Ministério Público Estadual, ao Ministério Público Federal ou às Defensorias Públicas Estadual e Federal para que apenas após o acolhimento de sua representação, os referidos órgãos possam obter as informações pretendidas por meio de requisições que, registre-se, nem sempre são cumpridas a tempo e modo, sendo necessárias frequentes notificações e reiterações de ofícios, conforme se pode inferir da prova documental que instrui a presente (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (2ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias). Ação Civil Pública n. 5041496-75.2024.8.13.0702. Requerentes: Ministério Público do Estado de Minas Gerais e Ministério Público Federal. Requeridos: Município de Uberlândia e Estado de Minas Gerais. Uberlândia, 2024).

É narrado ainda que após realizar a consulta (depois de longo período de espera), o paciente reingressa na fila, desta vez para exame para que possa definir seu diagnóstico, se deparando com a mesma dificuldade de informações claras e precisas sobre sua situação.

Além do cenário de falta de clareza e transparência, é narrado ainda que o Município se recusa a organizar as filas, mantendo-as atualizadas e saneadas, isto é, espelhando a realidade.

É informado ainda que nos dois anos anteriores a propositura da ação o órgão ministerial vem tentando, exaustivamente⁵², que o município mantenha os pacientes informados, que organize a fila e apresente publicamente o número exato de pacientes que necessitam e expedientes eletivos nas mais diversas especialidades.

Menciona-se que diante da situação recalcitrante, o Ministério Público expediu uma recomendação (Recomendação 001), assinada pelos dois órgãos ministeriais. Tal documento foi produzido após negativa do Município de assinar um Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) que havia sido debatido entre os envolvidos, que explicitava de forma exauriente e com amplos prazos para adequação das informações sobre as filas. Além de não acatar ao TAC, o ente municipal não cumpriu a recomendação expedida.

É destacado ainda que, além do prejuízo ao cidadão, a ausência de transparência prejudica a adequada fiscalização, como a correção de eventuais desvios, mau uso de recursos

⁵² Conforme se extrai dos fatos na exordial da ACP, foram mencionados, a título de exemplo, os números de 15 procedimentos, entre judiciais e extrajudiciais, a cargo do Ministério Público Federal e 12 procedimentos, extrajudiciais, a cargo do Ministério Público Estadual.

públicos, verificação e correção da oferta de serviços, salas dedicadas, números de profissionais médicos, aporte de recursos e assim por diante.

Os requerentes afirmam ainda que, durante as tratativas extrajudiciais, o Município apresentou algumas listas de espera. Mas, desde a apresentação, já fez ressaltava de que elas não estariam saneadas (atualizadas) e que não corresponderiam a realidade. Assim, solicitou-se as correções, e estas não foram realizadas.

À título de exemplo, mencionou-se os seguintes casos que demonstram a morosidade das filas de espera: Paciente J.V.S., idoso, que aguarda há 18 anos por uma cirurgia de clavícula, paciente C.F.N, de 52 anos que aguarda há 15 anos por uma cirurgia de torto congênito, paciente C.E.M.N, de 24 anos que aguarda há 15 anos por uma artroplastia de quadril, paciente V.S.L, idosa, com 79 anos de idade que aguarda há 13 anos por uma cirurgia de fratura bimalleolar, paciente A.J.M., de 92 anos que aguarda há 11 anos por cirurgia total de quadril, paciente V.M.S, de 95 anos que aguarda há 11 anos por uma cirurgia de quadril.

Além disso, ainda no tópico dos fatos, os requerentes apresentaram os dados da fila que foram fornecidos pelo próprio município: 112.000 (cento e doze mil) pacientes aguardando por exames de ultrassonografia, 30.000 (trinta) mil pacientes aguardando por consultas, exames e procedimentos cirúrgicos, na área da ortopedia, 26.000 (vinte e seis mil) pacientes aguardando exames de colonoscopia, 74.000 (setenta e quatro mil) pacientes aguardando por exames de raio-x, 29.500 (vinte e nove mil) pacientes na endoscopia, 10.000 (dez mil) pacientes na urologia, 5.000 (cinco mil) pacientes aguardando ressonância magnética, 8.000 (oito mil) pacientes na área da neurologia apenas na classificação vermelha, 4.000 (quatro mil) pacientes da especialidade ginecologia, 1.000 (um mil) pacientes na fonoaudiologia apenas na classificação vermelha, 700 (setecentas) pacientes esperando por exames cardiológicos apenas na classificação vermelha, 2.500 aguardando por tomografia, apenas na classificação vermelha, 2.500, aguardando por consulta em proctologia, 2.300, aguardando por eletroneuromiografia, 3.000 pessoas na fila aguardando por adenoidectomia, considerando que destas mais de 1000 são crianças.

Com base nisso, destacam:

A postura do Município requerido é de todo cômoda e conveniente. Apresenta uma lista de espera alarmante, e alega que ela não espelha a realidade, e nada faz para sua correção e maniet, assim, o Ministério Público, que se vê na contingência de aguardar por tempo indeterminado até que a suposta lista real lhe seja apresentada para que, apenas então, seja possível pensar-se em uma estratégia para obrigar o município a atender referida demanda. (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (2ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias). Ação Civil Pública n. 5041496-75.2024.8.13.0702. Requerentes: Ministério Público do Estado de Minas Gerais e

Ministério Público Federal. Requeridos: Município de Uberlândia e Estado de Minas Gerais. Uberlândia, 2024).

Além disso, foi destacado que existem outras especialidades que o município sequer apresentou a organização e sistematização da lista de espera, como com a “cirurgia eletiva da especialidade amigdalectomia infantil”.

Menciona-se ainda sobre o dever de o ente municipal informar a coletividade qual é a sua oferta em cada uma das especialidades, isto é, demonstrando quantas salas cirúrgicas estão hoje dedicadas às cirurgias eletivas para cada especialidade, quer no Hospital Municipal Odelmo Leão Carneiro, quer junto ao Hospital de Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia, devendo, ainda, esclarecer qual o número de cirurgias eletivas ele efetivamente faz por mês, semestre e por ano. Publicar informações exatas sobre quantos exames são feitos para cada período de ultrassonografia, raio-X, ressonância magnética, endoscopia, colonoscopia, dentre outros, noticiando, por fim, a sua capacidade de realização de consultas/mês em cada uma das especialidades citadas nesta ação.

Assim, os autores destacam que a ação judicial só está sendo iniciada diante das diversas tentativas frustradas de acordo de resolução com a Prefeitura.

No tópico do direito, menciona-se o direito de todos receberem informações do Poder Público (art. 5º, inciso XXXIII da CF/88), obrigação de transparência disciplinada na Constituição do Estado de Minas Gerais (art. 190, XV), a saúde como direito fundamental na ordem social (art. 6º da CF/88), a redução dos riscos de doenças e de outros agravos e o acesso igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde (art. 196 da CF/88), a iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público e da Procuradoria Federal dos Direitos do cidadão na implementação do projeto “Organização e Transparência nas Listas de Espera do SUS e Aperfeiçoamento da Regulação em Saúde” desde o ano de 2019, além dos normativos da Lei 8.080 e da própria CF/88. Mencionou-se ainda decisões jurisprudenciais do Tribunal de Justiça de Minas Gerais na área, no sentido do dever do município em divulgar tais dados.

Foram formulados pedidos em sede de tutela de urgência, quais sejam: organizar e disponibilizar, em até 30 (trinta) dias, as listas de espera dos pacientes que aguardam a realização de exames, consultas, cirurgias ou qualquer outro tipo de procedimento nas áreas e especialidades acima descritas, devidamente saneadas de sorte a espelhar a realidade quantitativa e qualitativa da demanda atualmente reprimida, além de espelhar a realidade devidamente atualizada, as listas de espera deverão destacar os pacientes segundo a classificação de gravidade, risco e prioridade, a exemplo do protocolo conhecido como

Protocolo de Manchester, apresentando, ainda, nome, qualificação mínima que permita a sua identificação, data de ingresso da fila e posição ocupada no momento da apresentação, de cada paciente, disponibilize, em até 60 (sessenta) dias, ferramenta eletrônica (na forma de aplicativo) para garantir à população o direito ao acesso facilitado às informações acerca de sua saúde e das listas de espera para consultas, exames, procedimentos cirúrgicos, acesso a medicamentos de alto custo, órteses, próteses e outros produtos atendidos pelo SUS, faça publicar, sem prejuízo do disposto no item anterior, igualmente, em até 60 (sessenta) dias, no Portal da Transparência, as listas de espera para a realização de exames, cirurgias, consultas e procedimentos especializados eletivos a serem realizados pelo SUS, divididas por especialidades e identificados os pacientes apenas pelos três números iniciais e finais de CPF e/ou Cartão Nacional de Saúde (CNS), a fim de que os interessados possam acompanhar, também por esta via, o andamento de sua demanda.

Os pedidos condenatórios seguiram sendo os mesmos da tutela de urgência, requerendo-se a fixação de multa diária para o caso de descumprimento das obrigações dos pedidos de mérito. Quando as provas, além das pré-constituídas constantes dos documentos juntos, requereram a produção de prova documental, testemunhal, pericial e, até mesmo, inspeção judicial. O valor da causa foi fixado como sendo de R\$ 2.000.000,00.

5.2 A Marcha Processual - Do provimento liminar à resposta do ente público

Distribuída a petição inicial, a primeira decisão do processo foi dada em 22 de julho de 2024. Nesta, a magistrada entendeu tratar-se de uma ação civil pública de natureza estrutural, pois pela via judicial, os requerentes pretendem a reorganização de uma política pública que se encontraria em estado de desconformidade estruturada, voltada a organização de um banco de dados público das filas de consultas e procedimentos dos pacientes que aguardam atendimento no sistema público de saúde.

Assim, esclareceu que por isso necessitaria um fortalecimento do diálogo cooperativo entre os Poderes do Estado e todas as partes interessadas. Desta forma, designou uma audiência de justificação previa para o dia 19 de agosto de 2024, determinando a citação da parte ré e intimação de todas as partes para comparecerem a audiência. Foi determinada, ainda, a intimação pessoal do Secretário de saúde Municipal para comparecer à audiência designada.

A audiência foi realizada, contando com a presença da magistrada e sua equipe, do Ministério Público Federal, do Ministério Público Estadual, dos procuradores do município de Uberlândia, da assessora jurídica municipal do secretário de saúde municipal, da subsecretária

de saúde municipal, da diretora de controle, regulação e avaliação municipal. Os requerentes pugnaram pela inserção do Estado de Minas Gerais no polo passivo da lide, sem oposição dos demais, motivo pelo qual a audiência findou com o deferimento do pedido e consequente ordem de citação e intimação do Estado de Minas Gerais.

Isto posto, o feito prosseguiu, culminando com a decisão proferida em 11 de dezembro de 2024, em que houve o deferimento parcial da tutela de urgência. Segundo a decisão, o requisito da probabilidade do direito e do perigo de dano aos usuários do SUS que aguardam na fila de espera para procedimentos de saúde em Uberlândia estão presentes. Destacou-se a importância de regular o acesso de pacientes aos serviços públicos de saúde, desafogando demandas judiciais, bem como a importância do princípio da transparência. A magistrada mencionou diversos dispositivos legais para fundamentar sua decisão, destacando-se Constituição do Estado de Minas Gerais (art. 11, 13 e 190), a Lei Municipal de Uberlândia nº 12.255/2015 que determina a divulgação no site oficial da Prefeitura Municipal a listagem dos pacientes que aguardam consultas com especialistas, exames e cirurgias na rede pública de saúde municipal.

Por isso, deferiu em parte o pedido de tutela de urgência para determinar ao Município de Uberlândia organizar e disponibilizar nos autos, em até 60 (sessenta) dias, as listas de espera dos pacientes que aguardam a realização de exames, consultas, cirurgias ou qualquer outro tipo de procedimento nas áreas e especialidades acima descritas, devidamente saneadas de sorte a espelhar a realidade quantitativa e qualitativa da demanda atualmente reprimida. Destacar nas listas os pacientes segundo a classificação de gravidade, risco e prioridade, apresentando, ainda, nome, qualificação mínima que permitiria a sua identificação, data de ingresso da fila e posição ocupada no momento da apresentação, de cada paciente, sob pena de fixar multa pelo descumprimento da obrigação. Em seguida, os requeridos apresentaram contestação.

O Estado de Minas Gerais apresentou sua defesa arguindo, preliminarmente, a ilegitimidade passiva, sob o argumento de que a responsabilidade primária pelo planejamento e execução dos serviços de saúde eletivos é de competência originária dos municípios, conforme a Lei 8.080/90, alegando, assim, ser a petição inicial inepta. No mérito, o Estado sustenta que sua atuação se restringe à coordenação do sistema informatizado SUSfácilMG e ao apoio financeiro por meio de políticas como o "Opera Mais, Minas Gerais", negando qualquer dever de intervenção direta no saneamento das listas municipais.

Em seguida, o Município de Uberlândia apresentou contestação no feito, alegando, em síntese, que assumiu recentemente a listas de esperas dos pacientes, que estavam sob gestão do Hospital de Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia (HC/UFU). Afirmou que a fila

de espera é dinâmica, de modo que a posição do paciente pode ser alterada de acordo com o processo de regulação, para mais ou menos. Diz ainda que os pacientes podem ter acesso às informações concernentes as consultas, exames e procedimentos que esperam na Unidade Básica de Saúde de sua referência, munido de documentação pessoal ou por meio da Ouvidoria da Saúde, que atende presencialmente, por e-mail, telefone ou online.

Diz ainda que o Município disponibiliza o aplicativo “Saúde + Uberlândia” que possibilitaria aos usuários acompanharem seus agendamentos, checando datas, horários e unidades de atendimento. Por isso, não haveria omissão por parte do ente municipal. Alega ainda que a publicização das listas, nos moldes requeridos, configuraria uma interferência indevida do Judiciário na fixação de prioridades orçamentárias e no mérito administrativo, violando o Princípio da Separação dos Poderes. Diz, portanto, que a questão é de organização administrativa. Atacou, ainda, a fixação de multa diária. Requereu, ao final, a improcedência da ação em todos os termos em relação ao Município de Uberlândia, pugnando ainda pelo julgamento antecipado do feito na forma em que se encontra.

Em 05 de março de 2025 o Município de Uberlândia informou que interpôs agravo de instrumento em face da decisão liminar (Agravo de Instrumento nº 1.0000.25.068003-0/001) perante o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). Em suas razões recursais, o Município de Uberlândia sustenta a tese da "impossibilidade da liminar satisfativa", alegando que a determinação de publicização das filas esgota o objeto da demanda antes do julgamento final. O agravante defendeu, ainda, que a regulação do acesso ao SUS é um ato típico de gestão, protegido pela discricionariedade administrativa e pela Separação dos Poderes, conforme a Portaria de Consolidação nº 2/2017. O Município argumentou que o controle das filas possui caráter estritamente administrativo e que a intervenção judicial configuraria uma ingerência indevida na esfera de competência exclusiva do Executivo, o qual detém o dever de fixar prioridades dentro do planejamento orçamentário disponível.

Devidamente recebido, ao relatar o recurso na 3ª Câmara Cível, o Desembargador Relator, em decisão monocrática, recebeu o agravo apenas no efeito devolutivo, negando o pedido de efeito suspensivo formulado pelo Município. O tribunal entendeu, em sede de cognição sumária, que as alegações de autonomia administrativa não sobrepujavam a urgência da transparência informacional na saúde pública.

Em 14 de março de 2025 a juíza proferiu decisão mantendo a decisão agravada por suas próprias razões e fundamentos, prestando as informações ao TJMG, determinando o prosseguimento do feito já que não foi deferido efeito suspensivo e antecipação de tutela requeridos pelo Município.

Em 22 de abril de 2025 o do município de Uberlândia apresentou, em cumprimento a decisão liminar, manifestação na qual ele fornece um link de nuvem online (drive) que conteria as listas de espera, mas, a todo momento, ele esclarece que a divulgação irrestrita das listas de espera pode atuar como um catalisador para a judicialização da saúde, o que desorganiza o planejamento administrativo. Apesar de reconhecer a urgência das demandas assistenciais, a municipalidade justifica o incremento das filas de espera pelas suas limitações técnicas e operacionais. Em contrapartida, o ente público reforça que a gestão tem implementado estratégias para a redução desse déficit assistencial, destacando que o investimento financeiro no setor de saúde já ultrapassa o dobro do mínimo previsto pelo texto constitucional, o que evidenciaria o empenho fiscal para além do dever jurídico imediato.

Na data de 24 de abril de 2025, houve a apresentação da impugnação à contestação pelo MPMG, na qual o órgão ministerial desconstrói as teses de defesa à luz do dever constitucional de transparência. O Ministério Público Estadual destacou que a regulação do acesso dos pacientes as ações e serviços de saúde é atribuição compartilhada entre Estados e Municípios, nos termos da Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde (Anexo XXVI da Portaria de Consolidação nº 2/2017). Esclarece que é competência do gestor local a responsabilidade da entrada dos usuários nos serviços públicos de saúde e definir as prioridades nas filas de espera, e isso não vem acontecendo em Uberlândia. Rechaçou a tese de que o Município assumir recentemente as filas poder afastar sua responsabilidade em alguma medida. No que tange a alegação municipal de que os usuários podem acessar os serviços presencialmente ou pela ouvidoria, destacou que isso ainda desconsidera a transparência ativa, de forma espontânea e acessível, independente de provocação, do caso.

No que toca a arguida discricionariedade administrativa, rechaçou as alegações municipais afirmando que não se trata de interferir na estrutura, mas tão somente fazer cumprir o direito à informação previsto na Lei. Destacou a lei editada pelo próprio município, Lei nº 12.255/2015, de obrigatoriedade de divulgação da listagem dos pacientes que aguardam consultas, exames e procedimentos na rede pública. Rechaçou ainda o pedido de dispensa das astreintes, afirmando serem legítimas. Ao final, reiterou o pedido de procedência da lide, requerendo o julgamento antecipado do processo.

Impugnou-se também a contestação estatal, destacando que a petição descrevia a situação de forma clara e explícita, motivo pelo qual não poderia se falar em inépcia da inicial. No mérito, afirmou-se que as regras administrativas de divisão de competências não afastariam a responsabilidade dos três entes federados para assistência à saúde. Destacou que a ACP em questão tem como um de seus objetivos evitar o ajuizamento de “centenas de ações

individuais”, pois ao permitir que o indivíduo acompanha a evolução da fila de espera ele teria uma previsão da data de seu atendimento, deixando de recorrer ao Poder Judiciário. Por fim, pugnou pela rejeição de todos os pedidos formulados pelo Estado de Minas Gerais.

O Ministério Público Federal foi intimado acerca das contestações apresentadas, tendo deixado o prazo transcorrer sem quaisquer manifestações.

Recentemente, em dezembro de 2025, no agravo de instrumento, houve a intimação do Município para se manifestar sobre o interesse no recurso, em razão do fornecimento por ele das filas na ação originária em razão da decisão de tutela de urgência. No momento, o processo encontra-se concluso para decisão desde 24 de novembro de 2025.⁵³

⁵³ A última checagem realizada foi na data de 01 de fevereiro de 2026, data de fechamento desta pesquisa.

6 ANÁLISE DA ACP E SUA ADEQUAÇÃO QUANTO ÀS LISTAS DE ESPERA DO SUS EM UBERLÂNDIA

A análise da marcha processual da ACP nº 5041496-75.2024.8.13.0702 permite confrontar a realidade pragmática do caso com os pressupostos teóricos do processo estrutural. O deslinde do feito em Uberlândia revela que se enfrenta, primordialmente, uma barreira cultural e retórica por parte do ente público, que tenta enquadrar uma falha sistêmica de transparência nos moldes de uma discricionariedade administrativa imune ao controle.

O caso uberlandense reúne os elementos definidores de um litígio estrutural: a multipolaridade de interesses, a prospectividade das soluções e a complexidade sistêmica que envolve sistemas implementação, orçamentos e protocolos médicos. Diante desse cenário, a resposta clássica do "tudo ou nada" mostra-se insuficiente, exigindo a adoção de uma postura diferenciada.

Por isso, o primeiro acerto técnico dos autos reside no reconhecimento precoce da natureza estrutural da demanda. Ao afastar o rito comum em favor de uma audiência de justificação prévia com a presença da cúpula da Secretaria de Saúde, o juízo validou a premissa de que a omissão na transparência das filas não é um ato isolado, mas uma disfuncionalidade no modo de operação da estrutura burocrática municipal. Conforme assevera Vitorelli (2025, p. 67), o litígio estrutural perpetua-se precisamente porque a falha está incutida no funcionamento da instituição, de modo que a remoção meramente paliativa do sintoma, não resolve o problema sistêmico.

Entretanto, a correção metodológica na inauguração do feito não foi suficiente para dissipar a resistência dos atores envolvidos. Se, por um lado, o Judiciário sinalizou a superação do modelo adjudicatório clássico ao buscar o diálogo, por outro, a Administração Pública reagiu com os mecanismos tradicionais de defesa e preservação do *status quo*. Essa disparidade de forças faz com que o processo estrutural em Uberlândia nasça sob a tensão entre a urgência da reforma e o imobilismo burocrático, o que explica o estágio ainda embrionário da demanda.

Tem-se que a ACP ainda está em momento incipiente, já que os planos não foram apresentados, nem tampouco a concretização de atitudes por parte do gestor Municipal quanto as listas. Todavia, desde o começo nota-se essa resistência da Administração Pública municipal, assim como o desejo da estadual de ser excluída da lide.

A resistência do Município, manifestada na tese de que o acesso às informações via Ouvidoria seria suficiente, caracteriza a manutenção de barreiras informacionais. Tal postura perpetua a opacidade do sistema, uma vez que condiciona o conhecimento da fila à iniciativa

individual do usuário, o que esvazia a eficácia do controle social e coletivo sobre a política pública de saúde.

Sob essa ótica, a decisão liminar que determinou o saneamento e a publicização das listas atua como um mecanismo de racionalização sistêmica, pois busca substituir o caos informacional por um gerenciamento racional e centralizado. Segundo Menegat e Perez (2025, p. 241), o processo estrutural é a ferramenta capaz de mediar o controle judicial sobre o núcleo da discricionariedade sem anulá-la, exigindo que a Administração fundamente suas escolhas em dados técnicos e auditáveis.

A defesa do Município de Uberlândia, ao arguir a violação à Separação de Poderes e a impossibilidade de liminar satisfativa, recorre a uma visão clássica e binária do controle administrativo que ignora a evolução do Direito Processual Público. O argumento municipal de que a publicidade das listas causaria um aumento nas ações judiciais revela uma incompreensão da dinâmica estrutural: a opacidade é que fomenta a desconfiança e, por conseguinte, a judicialização.

Mas, isso não merece prosperar. A legitimidade da intervenção jurisdicional em casos de omissão administrativa encontra respaldo na própria função do Judiciário como garantidor da higidez do sistema democrático. Conforme pontua Verbic:

(...) entendo que a atuação do Poder Judiciário na dissolução de conflitos coletivos de reforma estrutural não implica, de modo algum, avanço indevido sobre o resto dos departamentos [poderes ou funções] do Estado. Ao menos não em princípio. É que o Judiciário configura um poder do Estado tão democrático como o Executivo ou o Legislativo, ainda quando sua legitimidade repousa sobre bases distintas do sufrágio popular. Não haverá invasão na medida em que os juízes exerçam com responsabilidade sua tarefa e se limitem a atuar dentro das competências que lhes foram constitucionalmente estabelecidas (self restraint). Em contrapartida, o abuso se caracterizará se excederem o referido limite e pretenderem ditar regulações gerais e abstratas ou mesmo se apropriar de competências administrativas que não lhes competem. (Verbic, 2020, p. 9-10)

O conflito real na saúde pública não é apenas entre o autor e o Estado, mas uma colisão de direitos entre o autor e os demais usuários. Ao determinar a divulgação das filas com critérios de priorização técnica, o Judiciário não está invadindo a esfera do Executivo, mas garantindo que a justiça distributiva prevaleça sobre o privilégio de quem detém capacidade de litigância. A entrega de um "link de drive" por parte da Prefeitura, acompanhada de ressalvas e temores, caracteriza uma "transparência reativa", que atende formalmente à ordem judicial, mas resiste à mudança de paradigma da governança aberta.

O sucesso desta demanda depende da implementação das características do processo estrutural, iniciando-se pelo diagnóstico preciso da falha institucional para, em seguida,

culminar na elaboração de um Plano de Atuação Estrutural construído de forma dialógica. Essa transição retira o magistrado do papel de mero emissor de ordens mandamentais isoladas e o coloca como um articulador de fluxos, garantindo que o monitoramento do portal de transparência seja contínuo, incremental e pautado por metas auditáveis.

Nesse horizonte, a natureza policêntrica do conflito em Uberlândia, conforme a doutrina de Vitorelli (2025), evidencia que as filas de espera não são lineares; qualquer decisão judicial atomizada que tente intervir nelas gera reflexos em múltiplos centros de interesses, podendo desorganizar planejamentos logísticos já escassos. O problema em tela não se resume a um ato ilícito isolado que pode ser corrigido por uma ordem judicial simples de "fazer" ou "não fazer". Trata-se, em verdade, de um estado de desconformidade estruturada, em que a violação aos direitos fundamentais de transparência e saúde é o subproduto do próprio modo de operação da burocracia estatal municipal e estadual.

Nesse contexto, a primeira razão pela qual o processo estrutural se apresenta como a via adequada reside na natureza policêntrica do conflito. Como bem pontua a doutrina de Vitorelli (2025), as filas de espera não são lineares. Se o juiz ordena a priorização imediata de um grupo de pacientes em ortopedia, ele pode, inadvertidamente, retirar recursos de outra área igualmente sensível ou desorganizar um planejamento logístico já escasso.

O processo estrutural, em sua dimensão teórica, pressupõe a participação de diversos *stakeholders* e a análise de dados técnicos para permitir que o magistrado visualize a teia de interdependências antes de proferir decisões definitivas. Todavia, no caso concreto da ACP de Uberlândia, observa-se um significativo déficit de representatividade. Embora o rito tenha sido identificado como estruturante, a arena deliberativa tem se restringido ao embate institucional entre os órgãos ministeriais e a cúpula administrativa municipal, sem a efetiva inclusão da sociedade civil ou de grupos de usuários do SUS. Essa ausência de participação direta dos afetados, os pacientes invisibilizados nas filas, distancia o feito do modelo democrático ideal e limita a construção de uma solução que considere as reais dificuldades enfrentadas na ponta do serviço público, mantendo o risco de uma intervenção que, embora técnica, careça de legitimidade participativa.

Via de regra, no processo estrutural, as dificuldades são, em tese, trazidas para dentro do procedimento como variáveis de planejamento, transformando o magistrado em um catalisador de um plano de transição. Contudo, na prática do caso uberlandense, observa-se um hiato entre a potencialidade do método e a sua concretização. Até o presente estágio da marcha processual, não houve a apresentação de cronogramas realistas ou de um Plano de Atuação Estrutural auditável pelo ente municipal; a resposta administrativa restringiu-se ao

fornecimento de dados brutos, sem que a resistência técnica fosse convertida em um planejamento gerencial de saneamento. Assim, o que se verifica é uma aplicação ainda incipiente da técnica, onde a 'transição' teórica esbarra na ausência de instrumentos práticos de avaliação de desempenho.

Além disso, o processo estrutural revela-se promissor neste caso por sua capacidade de monitoramento contínuo. O saneamento de filas que acumulam 112 mil pacientes não ocorre no trânsito em julgado de uma sentença. Ele exige um acompanhamento em cascata, com decisões incrementais que podem ser ajustadas conforme a realidade fática se altera. A adoção dessa técnica em Uberlândia representa a esperança de que o Judiciário possa, finalmente, abandonar o papel de "socorro individual episódico" para assumir o papel de garantidor de uma reforma institucional sustentável. A ideia é substituir o emaranhado de ordens judiciais contraditórias por uma solução única, coletiva e transparente, que devolva ao cidadão a dignidade de conhecer sua posição no sistema e ao Estado o dever de gerir a saúde com a impessoalidade que a Constituição exige.

É preciso considerar, ainda, que a opção pelo modelo estrutural em detrimento do rito ordinário não representa uma mera escolha de conveniência processual, mas sim o reconhecimento de uma crise de racionalidade nas respostas adjudicatórias tradicionais. No caso das filas do SUS em Uberlândia, o processo clássico tende a operar sobre o sintoma - a ausência de uma cirurgia ou de um exame específico - ignorando que a patologia reside no próprio sistema de informações. Ao refletir-se sobre a função da jurisdição em casos de tamanha complexidade, percebemos que a sentença isolada funciona como um "curativo" em um corpo que sofre de uma doença crônica; ela estanca a dor individual, mas falha em promover a saúde do organismo coletivo.

O processo estrutural rompe com essa passividade ao exigir um diagnóstico profundo e multidimensional. Ele obriga as partes a olharem para o abismo da desorganização não com resignação, mas com o intuito de redesenhar os processos de trabalho. Essa postura exige do magistrado coragem institucional, que não se confunde com ativismo cego, mas se traduz na persistência em manter os canais de diálogo abertos até que a estrutura administrativa seja capaz de caminhar com as próprias pernas dentro da legalidade.

Outro aspecto que merece ser esmiuçado é o impacto da opacidade como ferramenta de governança negativa. Quando o Município resiste à transparência, ele retira das pessoas a capacidade de crítica e de planejamento de sua própria vida. Se o indivíduo não conhece as regras que o governam, ou pior, se as regras existem, mas são aplicadas sob um manto de invisibilidade nas filas de espera, ele deixa de ser um sujeito de direitos para se tornar um objeto

da vontade do gestor. O processo estrutural atua, aqui, como um instrumento de emancipação, devolvendo ao usuário do SUS a dignidade de ser enxergado pelo sistema, ao mesmo tempo em que retira da sombra as decisões administrativas que devem ser públicas por natureza.

Ademais, a transição para este modelo processual em Uberlândia serve como uma análise de resiliência da própria separação de poderes. Se o Judiciário se omite diante de uma violação estrutural, ele se torna cúmplice do descumprimento constitucional; se intervém de forma desgovernada, ele rasga a tela do equilíbrio. O processo estrutural é a técnica que permite a costura dessa fenda. Ele possibilita que o juiz atue nos limites da "zona cinzenta", exercendo um controle que é, simultaneamente, firme quanto aos resultados e respeitoso quanto aos meios. É a busca por um ponto de equilíbrio onde a tecnicidade do Executivo e a autoridade do Judiciário se encontram em prol do bem comum, sem que um aniquile a esfera de atuação do outro.

Deve-se ponderar, outrossim, sobre a dimensão pedagógica e transformadora da intervenção estruturante. Ao longo do trâmite desta ACP, o que se espera não é apenas a entrega de um portal de transparência, mas a mudança na cultura institucional dos órgãos de saúde. O processo estrutural ensina o administrador que a eficiência e a publicidade não são obstáculos, mas garantias de uma gestão protegida contra suspeitas de favorecimento e corrupção. Se conseguir-se converter o caos das filas em um sistema auditável, prova-se que a complexidade do problema não é uma autorização para a inércia, mas um convite à inovação jurídica.

6.1 O Tema 698 do STF e a sua influência

No ano de 2023, o Supremo Tribunal Federal julgou o Recurso Extraordinário 684.612, processado sob o regime de Repercussão Geral. O caso originou-se de uma Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ). O objeto central era o Hospital Municipal Salgado Filho, uma unidade de saúde de alta complexidade. A causa de pedir baseou-se em relatórios técnicos do Conselho Regional de Medicina (CREMERJ) e do Conselho Regional de Enfermagem (COREN-RJ), que apontavam um déficit severo de recursos humanos (médicos e enfermeiros), irregularidades estruturais no funcionamento da unidade e risco iminente à integridade física dos pacientes atendidos pelo SUS.

O provimento jurisdicional buscado pelo MP em sede de ACP não era apenas paliativo, mas de natureza estruturante. O pedido inicial exigia que o Município do Rio de Janeiro realizasse concurso público para o preenchimento imediato de todas as vagas ociosas,

implementasse reformas e adequações físicas para sanar as irregularidades apontadas pelos conselhos de classe.

Restou evidenciado no acórdão de julgamento que a controvérsia não era sobre a existência do direito à saúde, mas sobre o quanto e como o Poder Judiciário pode intervir na Administração Pública para sanar omissões sem desorganizar o planejamento orçamentário municipal. Assim, ao analisar o mérito do Recurso Extraordinário 684.612, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada entre os dias 23 e 30 de junho de 2023, enfrentou a discussão sobre os limites da competência do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer consistentes em concursos públicos e execução de obras na área da saúde.

Nesse sentido, a decisão determinou o retorno dos autos à origem para que fosse realizado um novo exame da matéria, considerando as circunstâncias fáticas atuais do hospital, visto que a ação havia sido proposta em 2003 e a realidade administrativa poderia ter se alterado significativamente nas duas décadas seguintes. O entendimento prevalecente estabeleceu que o Judiciário, ao identificar falhas estruturais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e exigir que a Administração Pública apresente um plano ou os meios adequados para atingir o resultado, preservando o espaço de discricionariedade do administrador quanto à forma de execução.

Assim, restaram fixadas as teses de que a intervenção judicial em políticas públicas não viola o princípio da separação dos poderes em situações de ausência ou deficiência grave do serviço, mas deve priorizar metas estruturais em vez de determinações analíticas de contratação. Especificamente para os serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido não apenas por concurso público, mas também pelo remanejamento de recursos humanos ou pela contratação de Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), garantindo-se a máxima eficiência administrativa dentro das possibilidades orçamentárias existentes

Isto posto, transpondo tal entendimento ao caso da cidade de Uberlândia, análises podem ser realizadas. A principal barreira erguida pelos entes requeridos na Ação Civil Pública de Uberlândia - a suposta violação ao Princípio da Separação dos Poderes - encontra o seu limite intransponível na tese já fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 698 de Repercussão Geral⁵⁴ que traz alguns ditames sobre uma decisão estrutural. A hipótese de que o

⁵⁴ TESE: 1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo,

Judiciário não possui competência para intervir em políticas públicas é categoricamente refutada pela Suprema Corte ao estabelecer que, em situações excepcionais, o magistrado deve determinar medidas assecuratórias de direitos fundamentais essenciais.

No cenário fático uberlandense, a excepcionalidade exigida pelo STF não é um conceito abstrato ou uma suposição teórica, mas uma realidade documentalmente comprovada por esperas que chegam a dezoito anos por procedimentos eletivos. Esse quadro de desassistência prolongada configura uma violação manifesta do mínimo existencial, autorizando a intervenção estruturante como via capaz de restaurar a integridade constitucional diante do bloqueio institucional persistente que a via administrativa ordinária não logrou resolver.

Nesse horizonte, a aplicação do Tema 698 permite que o Judiciário mineiro desconstrua a tese da discricionariedade invocada pelo Município em sua defesa. O STF estabeleceu que a intervenção judicial é legítima quando a omissão estatal compromete a eficácia de direitos básicos, agindo como um corretivo para a inércia administrativa que invisibiliza as demandas sociais. Em Uberlândia, a resistência em organizar as listas de espera sob o pretexto da autonomia de gestão pode ser analisada como uma "falha sistêmica de governança" que justifica o papel do juiz como um *powerbroker*.

Ademais, a argumentação municipal de que o Judiciário estaria invadindo a "discricionariedade técnica" do regulador deve ser rebatida com o rigor do Princípio da Máxima Divulgação, que ganha suporte no critério da razoabilidade do Tema 698. A intervenção judicial estruturante em Uberlândia, ao focar na publicidade das listas, não pretende ditar protocolos clínicos ou diagnósticos individuais, mas sim assegurar que os critérios dessa escolha sejam públicos, auditáveis e isonômicos. A tese do STF impõe que a intervenção seja proporcional, e não há medida mais proporcional do que exigir que a Administração preste contas sobre quem está a aguardar e por quanto tempo.

Na obscuridade das listas higienizadas/atualizadas sem controle social, a discricionariedade degenera em arbítrio, tornando a intervenção jurisdicional um imperativo. A hipótese que se confirma em Uberlândia é que a autoridade da decisão estruturante não fere a Separação de Poderes, mas sim a protege, ao garantir que o Executivo não utilize a sua autonomia para descumprir a Constituição de forma continuada.

Em última análise, o Tema 698 do STF retiraria do Município de Uberlândia a blindagem indevida da discricionariedade técnica para justificar o déficit prestacional e a

pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). (Supremo Tribunal Federal, 2023)

opacidade na gestão. Ao fixar que a decisão judicial deve apontar finalidades e exigir planos, a Suprema Corte valida a natureza incremental da ACP em comento. O que se espera, portanto, é que o Judiciário mineiro avance para além da mera recepção de arquivos brutos, como o 'link de drive' apresentado.

6.2 O Potencial da Solução Estrutural frente à Judicialização

Ao tratar a causa raiz da desorganização informacional, o processo estrutural evita que decisões individuais isoladas aprofundem a desigualdade material entre os pacientes, impedindo que apenas aqueles com acesso a advogados consigam prioridade no atendimento. Assim, o tratamento coletivo e prospectivo é capaz de assegurar a isonomia sistêmica, protegendo a integridade da lista de espera contra interferências casuísticas. A jurisdição proposta por este modelo foca na reforma do futuro da gestão, garantindo que a solução sobreviva às trocas de gestão política no Poder Executivo municipal.

Nesse sentido, a eficácia do provimento estruturante é reforçada pela adoção de uma "legitimação pelo procedimento", conforme as diretrizes da Resolução 163/2025 do CNJ. A abertura da lide a audiências públicas e à participação de diversos atores institucionais confere à decisão judicial uma base democrática que mitiga as críticas sobre o suposto déficit de representatividade do Judiciário. Ao invés de uma sentença mandamental cega, o magistrado deve conduzir um processo-programa dialógico, onde as metas de saneamento das listas são construídas com a participação técnica da própria Administração Pública. Essa postura cooperativa reduz a resistência política e aumenta a exequibilidade das decisões, transformando o confronto adversarial em uma coordenação de esforços para a restauração da funcionalidade do SUS na Comarca.

Por fim, as considerações críticas deste estudo convergem para a conclusão de que o processo estrutural representa a alternativa mais sofisticada para o enfrentamento das falhas sistêmicas na saúde de Uberlândia. A utilização das teses do STF (Tema 698), das diretrizes do CNJ e da doutrina especializada, confere ao Judiciário o arcabouço necessário para agir com autoridade e equilíbrio. O potencial da solução reside na sua capacidade de transformar a fila da espera demasiada e opaca em um cenário de transparência, onde o direito fundamental à saúde deixe de ser uma promessa nominal para se tornar uma realidade institucional garantida. A lição é que, embora o caminho estrutural seja mais longo e exija monitoramento constante, ele, aparentemente, oferece uma saída real para o labirinto da ineficiência administrativa, assegurando que a justiça social não seja sacrificada no altar da burocracia.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A jornada intelectual empreendida nesta dissertação não se encerra com a mera constatação de uma falha administrativa, mas com o diagnóstico de uma disfuncionalidade institucional que compromete o núcleo axiológico da Constituição Federal de 1988. Ao longo do percurso, demonstrou-se que a crise da saúde pública em Uberlândia, especificamente no que tange à opacidade das listas de espera, não decorre de uma contingência orçamentária insuperável, mas de uma falha sistêmica de governança. O direito fundamental à saúde, quando despido de transparência e critérios objetivos, deixa de ser uma garantia de cidadania para se converter em um cenário de incertezas, onde a ausência de publicidade inviabiliza o controle social e o exercício da isonomia.

Nesse horizonte, conclui-se pela insuficiência do modelo de jurisdição clássico para o tratamento de problemas de natureza policêntrica. Restou evidenciado que a resposta tradicional do Poder Judiciário, embora vital para a proteção imediata da vida em casos urgentes, opera de forma limitada ao não enfrentar a causa raiz da desorganização. A concessão de medidas liminares casuísticas, se por um lado resguarda o direito individual, por outro, pode tensionar o planejamento logístico escasso, evidenciando a necessidade de uma transição metodológica que busque a harmonia entre a tutela individual e a higidez do sistema coletivo.

A imersão na teoria do neoprocessualismo permitiu sustentar que a efetividade dos direitos fundamentais exige a adoção de técnicas de diálogo e monitoramento. A conclusão acadêmica aqui delineada é de que a dogmática processual brasileira oferece instrumentos, como o processo estrutural, que convidam à superação do bloqueio institucional. Todavia, reconhece-se que tais ferramentas não possuem o condão de aniquilar, por si sós, a resistência burocrática. Uma administração recalcitrante pode manter sua postura mesmo diante de um rito estruturante, transformando o diálogo em um ciclo de respostas cartoriais. A eficácia do método reside, portanto, na persistência do monitoramento e na capacidade do Judiciário em atuar como mediador de um plano de transição auditável.

A análise da Ação Civil Pública nº 5041496-75.2024.8.13.0702 revela que não existe discricionariedade administrativa que autorize a manutenção da opacidade informacional. O processo estrutural surge como um mecanismo de restauração da legalidade, em que o Judiciário não usurpa a gestão orçamentária, mas exige que a execução das políticas públicas seja pautada pela tecnicidade e publicidade.

Assim, a judicialização da saúde, quando dissociada de mecanismos estruturantes de transparência e racionalidade administrativa, tende a operar apenas como paliativo de curto

alcance. A superação do quadro de opacidade das listas de espera não depende de decisões heroicas ou soluções excepcionais, mas da institucionalização de práticas de publicidade, controle e planejamento, cuja exigibilidade encontra respaldo direto no texto constitucional. A presente dissertação, portanto, não pretende oferecer uma resposta definitiva, mas contribuir para o deslocamento do debate, na qual o processo estrutural se apresenta como instrumento de recomposição da normalidade constitucional e de reafirmação do direito à saúde como expressão concreta da dignidade da pessoa humana.

De mais a mais, a ciência jurídica deve ser exercida com a humildade de quem reconhece os próprios limites, mas com a indignação de quem não aceita o inaceitável. Portanto, a reorganização estrutural via Judiciário é, sim, possível, desde que pautada em critérios racionais e em um contraditório ampliado que envolva a própria burocracia estatal na construção da solução. O receio da intervenção nefasta e sem controle foi mitigado pela demonstração de que o processo estrutural é, ironicamente, um modelo que oferece segurança ao Executivo, pois permite que as dificuldades reais de gestão sejam levadas em conta no cronograma de cumprimento, algo que a liminar individual ignoraria por completo. Além disso, não se descuida do jurisdicionado, já que a todo momento se pretende ver ele incluído no percurso.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Cândice Lisboa. **DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA SAÚDE E DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL**. 2013. 239 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.
- AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos na saúde. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses Difusos e Coletivos - Vol.1 - 13ª Edição 2025**. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. E-book. p.37. ISBN 9788530997458. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530997458/>. Acesso em: 15 dez. 2025.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**. Vol. 225, 2013
- BAHIA, Alexandre Melo Franco de Moraes *et al.* Das ações coletivas aos processos estruturais: as formas de tutela diferenciada dos direitos fundamentais. In: NUNES, Dierle *et al* (org.). **Processo Coletivo, Desenvolvimento Sustentável e Tutela Diferenciada dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Fi, 2019. p. 1-428.
- BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; LEITE, Glaucio Salomão. Entre o entusiasmo e o mal-estar constitucional: diferentes papéis da jurisdição constitucional na proteção de direitos sociais em três décadas de constitucionalismo instável. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 15, n. 45, p. 533-561, 2022. Disponível em: <https://deu.emnuvens.com.br/deu/article/view/1042/1060>. Acesso em 13 nov. 2023. <https://doi.org/10.30899/dfj.v15i45.1042>
- BARROSO, Luís Roberto; **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- BARROSO, Luís R. **Curso De Direito Constitucional Contemporâneo - 13ª Edição 2025**. 13. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.510. ISBN 9788553626861. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626861/>. Acesso em: 10 jun. 2025.
- BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/estudobarroso.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2023.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo - Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. São Paulo: Almedina, 2016. E-book. ISBN 9788584931156. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584931156/>. Acesso em: 08 out. 2024.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L.; **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. Ed. Saraiva. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Demandas judiciais relativas à saúde crescem 130% em dez anos**. Brasília: CNJ, [s.d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/demandas-judiciais-relativas-a-saude-crescem-130-em-dez-anos/>. Acesso em: 14 abr. 2025.

COTA, Samuel Paiva; NUNES, Leonardo Silva. **Medidas estruturais no ordenamento jurídico brasileiro: os problemas da rigidez do pedido na judicialização dos conflitos de interesse público**. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 217, p. 243-255, jan./mar. 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_

DE OLIVEIRA, A. L. História da saúde no Brasil: dos primórdios ao surgimento do SUS. **Revista Encontros Teológicos**, [S. l.], v. 27, n. 1, 2016. DOI: 10.46525/ret.v27i1.198. Disponível em: <https://facasc.emnuvens.com.br/ret/article/view/198>. Acesso em: 25 jan. 2026.

Desafios e possibilidades da jurimetria na judicialização em saúde: uma investigação em Minas Gerais do período 2014 a 2020. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 36–50, 2024. DOI: 10.17566/ciads.v13i1.1034. Disponível em: <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/1034..> Acesso em: 29 jun. 2025.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria.. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p.101-106, jan/mar. 2020

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil Procedure Review**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 46–64, 2017. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/138>. Acesso em: 25 jan. 2026.

DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

FARIA, Márcio Carvalho. Neoconstitucionalismo, neoprocessualismo, pós-positivismo, formalismo-valorativo... A supremacia constitucional no estudo do processo. **Revista Ética e Filosofia Política**, [S. l.], v. 2, n. 15, p. 103-125, dez. 2012.

FARIA, Priscila Teixeira de. **Litígios estruturais e o direito à saúde**: o caso da fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade do Estado do Ceará. 2019. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2019.

FERRAJOLI, Luigi. Direitos Fundamentais. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ**, Belo Horizonte, ano 7, n. 7, p. 3975, jan./dez. 2009

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Tradução de Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cademartori, Hermes Zaneti Junior e Sergio Cademartori. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 16, n. 40, p. 67-81, abr. 2015.

FILA DO SUS COLOCA VIDA DA POPULAÇÃO EM RISCO, DIZ PESQUISA. CNN Brasil, 21 fev. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/sp/fila-do-sus-coloca-vida-da-populacao-em-risco-diz-pesquisa/>. Acesso em 26 jun. 2025.

FISS, Owen. As formas de Justiça. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017.

FRANÇA, Eduarda, NÓBREGA, Flavianne. Uma proposta para o acesso igualitário à justiça: processos estruturais enquanto caminho para a proteção judicial dos direitos fundamentais e controle de políticas públicas. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 37, 2022, p. 87-116

GIANNOTTI, Elaine Maria; LOUVISON, Marília Cristina Prado; CHIORO, Arthur. Listas de espera na atenção ambulatorial especializada: reflexões sobre um conceito crítico para o Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 6, e00220724, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311XPT220724>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/bk43VtWGF5HVrR8h9tMxwwk/>. Acesso em: 28 jan. 2026.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

INAFF – Instituto Nacional de Assistência Farmacêutica e Farmacoeconomia. **Número de judicialização na saúde registra aumento**. 29 jan. 2025. Disponível em: <https://www.inaff.org.br/noticias/numero-de-judicializacao-na-saude-registra-aumento/>. Acesso em: 14 abr. 2025.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEAL JÚNIOR, J. C.; SHIMAMURA, E. SOBRE PROCEDIMENTALISMO E SUBSTANCIALISMO NA PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA SAÚDE. **Revista CEJ**, v. 15, n. 52, 28 mar. 2011.

LEITE, Éder Machado. **Conflitos estruturais envolvendo o direito à saúde: análise processual para definição de um modelo que previna decisões desestruturantes**. 2021. 203 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2021.

LOURENÇO, Haroldo. O Neoprocessualismo, o Formalismo Valorativo e suas Influências no Novo CPC. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 56, p. 74-107, out./dez. 2011. <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.11.n.33.2012.106>

LUQUE, Fernando da Silva. **O processo estrutural nas políticas públicas de saúde**. 2020. 121 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Nove de Julho (Uninove), São Paulo, 2020.

MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos. **Governança digital e transparência pública: avanços, desafios e oportunidades**. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. e5240, dez. 2020. DOI: 10.18617/liinc.v16i2.5240

MACHADO, Gisele Fernandes; NUNES, Leonardo Silva; ROCHA, Victor Fernando Muniz. **O PROBLEMA FUNDIÁRIO ESTRUTURAL DE OURO PRETO/MG: O PROCESSO ESTRUTURAL COMO VIA ADEQUADA AO TRATAMENTO INTEGRAL DO PROBLEMA E COMO ALTERNATIVA AO MANEJO ATOMIZADO DE PEDIDOS DE USUCAPIÃO**. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, 2022. DOI: 10.12957/redp.2023.72242. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/72242>. Acesso em: 24 abril. 2025.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais, 8ª edição**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. *E-book*. ISBN 9788597021097. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597021097/>. Acesso em: 09 ago. 2024.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público: improbidade, integridade, boas práticas**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MARTINS, Fernando Rodrigues; SALDANHA, Gisela Potério Santos. Atuação estrutural do Ministério Público: funcionalidade, consensualidade e efetividade. *In: CONGRESSO ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS*, 15., 2024, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Ministério Público de Minas Gerais, 2024. p. 11-38.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 38. ed. Salvador: JusPodivm, 2025.

MENEGAT, Fernando; PEREZ, Marcos Augusto. Processo estrutural no controle da Administração Pública: entre a autocontenção e o ativismo. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 5, n. Especial, p. 233–281, 2025. DOI:

10.53798/suprema.2025.v5.nEspecial.a371. Disponível em:
<https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/371>. Acesso em: 01 nov. 2025.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **SÉRIE IDP - CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL**. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. E-book. p.61. ISBN 9786555593952. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555593952/>. Acesso em: 14 abr. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (2ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias). **Ação Civil Pública n. 5041496-75.2024.8.13.0702**. Requerentes: Ministério Público do Estado de Minas Gerais e Ministério Público Federal. Requeridos: Município de Uberlândia e Estado de Minas Gerais. Uberlândia, 2024

MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2023. E-book. ISBN 9786553624771. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624771/>. Acesso em: 02 jul. 2024.

NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, ano 5, n. 5, p. 1051-1076, 2019.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **Del formalismo en el proceso civil: propuesta de un formalismo-valorativo**. Lima: Palestra Editores, 2007. (Biblioteca de Derecho Procesal, n. 7). ISBN: 978-9972-224-58-4.

OSNA, Gustavo; ARENHART, Sérgio Cruz. Cinco notas sobre os processos estruturais. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 2, p. 389–418, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n2.a314. Disponível em:
<https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/314>. Acesso em: 30 jan. 2026.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Los derechos fundamentales**. 6. ed. Madrid: Tecnos, 1995.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo - 38ª Edição 2025**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.367. ISBN 9788530995935. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 14 dez. 2025.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Processo Coletivo - 2ª Edição 2025**. 2. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.70. ISBN 9788553624041. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624041/>. Acesso em: 20 nov. 2025.

PINTO, Henrique Alves; ALVES, Giselle Borges. O Neoprocessualismo e o Código de Processo Civil brasileiro de 2015. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir/UFRGS, [S. l.]**, v. 13, n. 2, 2019. DOI: 10.22456/2317-8558.83701. Disponível em:
<https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/83701>. Acesso em: 25 jan. 2026.

PFAFFENSELLER, Michelli. Teoria dos direitos fundamentais. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 9, n. 85, p. 23-42, jun./jul. 2007. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/308>. Acesso em: 26 jan. 2026.

PUGA, Mariela. **La realización de derechos en casos estructurales**. Las causas ‘Verbitsky’ y ‘Mendoza’. Trabajo realizado en el marco de la Beca estímulo para docentes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo, Argentina. 2007.

QUEIROZ, Cláudia Carvalho; BARBOSA, André Luiz de Albuquerque. O tempo de espera do usuário do SUS em filas de regulação e necessidade de intervenção judicial: uma análise crítica do processo de regulação, da judicialização e das consequências para a saúde dos usuários. **Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte**, Natal, v. 5, n. 1, e106, 2025. Disponível em: <https://revista.tjrn.jus.br/repojurn/article/view/106>. Acesso em: 20 jan. 2026.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do estado**, 5ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013. E-book. p.1. ISBN 9788502135437. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502135437/>. Acesso em: 17 jun. 2025.

SANTIAGO, Frederico Dutra. **Governança transparente no SUS**. Revista Pixels, Conselheiro Lafaiete, n. 14, 2021. Disponível em: <https://fdcl.edu.br/revista/pixels/14-governanca-transparente-no-sus/>. Acesso em: 20 jan. 2026

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

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SCHWARTZ, Germano André Doederlein. **Direito à saúde: efetivação em uma perspectiva sistêmica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 50.

SOUZA, Zaphia Boroni; RIBEIRO, Adriano da Silva; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. **Análise crítica dos processos estruturais na perspectiva da processualidade democrática**. Revista Meritum, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p. 124-139, set./dez. 2020. <https://doi.org/10.46560/meritum.v15i3.8298>

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

VERBIC, Francisco. **Execução de sentenças em litígios de reforma estrutural na República Argentina**: dificuldades políticas e procedimentais que incidem sobre a eficácia dessas decisões. Tradução de Leonardo Silva Nunes e Samuel Paiva Cota. Revista de Processo, São Paulo, v. 305, p. 403-424, jul. 2020.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. **Direito à saúde no brasil: seus contornos, judicialização e a necessidade da macrojustiça**. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica

Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2020. ISSN 1415-4765. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9714>

VIEIRA, Roseli Schminski; VIEIRA, Reginaldo de Souza; SILVA, Ivanir Prá da Silva. *In Temas em direito sanitário e saúde coletiva: SUS – uma política pública de Estado*, Tomo I. Criciúma, SC: Ed. UNESC, 2013

VIOLIN, Jordão. Litígios Estruturais na Corte Constitucional: momento, legitimidade e estratégias. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 225–252, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a369. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/369>. Acesso em: 30 jan. 2026.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério**: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 18 out. 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225. Acesso em: 30 jan. 2026.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural – Teoria e Prática**. 6. Ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. 736 p.

ZANETI JÚNIOR, Hermes; NUNES, Leonardo Silva; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; GOMES, Kessler Cotta. Enfrentando o vírus no tribunal: a litigância estrutural pelas lentes do processo na ADPF 709. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 299–335, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a367. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/367>. Acesso em: 30 jan. 2026.