

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA FACULDADE DE DIREITO

“PROF. JACY DE ASSIS” – FADIR

**A APLICAÇÃO DA NATUREZA ESTRUTURAL ÀS DEMANDAS PROCESSUAIS DA
SAÚDE PÚBLICA BRASILEIRA: um estudo de caso a partir da Ação Civil Pública nº
5042003-07.2022.8.13.0702**

Uberlândia/MG

2026

PEDRO BORGES NOBRE

**A APLICAÇÃO DA NATUREZA ESTRUTURAL ÀS DEMANDAS PROCESSUAIS DA
SAÚDE PÚBLICA BRASILEIRA: um estudo de caso a partir da Ação Civil Pública nº
5042003-07.2022.8.13.0702**

Artigo científico apresentado na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso II, da Faculdade de Direito “Professor Jacy de Assis”, da Universidade Federal de Uberlândia, como um dos requisitos para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Carlos José Cordeiro

RESUMO

É sabido que o Direito Processual Civil tem sido desafiado pelas transformações da sociedade contemporânea. Nesse cenário, a incapacidade crônica do Estado brasileiro de cumprir suas obrigações constitucionais na área da saúde pública evidencia as limitações do modelo processual clássico, de natureza bipolar e individualista, que se mostra incapaz de enfrentar falhas institucionais sistêmicas. Ao conceder prestações individuais, o Poder Judiciário aprofunda as desigualdades de acesso ao Sistema Único de Saúde, fenômeno denominado pela doutrina de “judicialização predatória”.

Com base nisso, o presente trabalho examina a aplicação dos processos estruturais como instrumento adequado para a efetivação do direito fundamental à saúde, analisando sua origem histórica, seus fundamentos teóricos e sua recepção no ordenamento jurídico pátrio. Com base nas matrizes de Edilson Vitorelli e Sérgio Cruz Arenhart, e a partir da análise da Ação Civil Pública nº 5042003-07.2022.8.13.0702, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia/MG, busca-se demonstrar que o modelo estrutural, por meio de decisões dialógicas, cooperação institucional e monitoramento contínuo, representa o mecanismo mais efetivo para reorganizar a saúde pública nacional sem violar o princípio da separação dos poderes.

Palavras-chave: processo estrutural; direito fundamental à saúde; políticas públicas; processo civil.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus pela oportunidade desta graduação, pelo dom da vida e por cada aprendizado ao longo deste caminho.

À minha mãe, o meu profundo obrigado por todo o esforço dedicado, pelos incentivos constantes e por vibrar com cada uma das minhas conquistas.

À minha família e aos meus amigos, que se tornaram família, agradeço pela torcida, pela presença e por nunca me deixarem caminhar sozinho.

À Exma. Juíza de Direito, Dra. Juliana Faleiro de Lacerda Ventura, minha eterna gratidão por ser mentora de conhecimento e exemplo de profissão. Estendo este agradecimento à Assessora Jucilaine Figueira, pelos ensinamentos práticos e pela paciência dedicada à minha formação.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. A ORIGEM E A NATUREZA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS.....	8
2.1. A evolução dos direitos fundamentais e a dimensão coletiva.....	8
2.2. As raízes históricas do processo estrutural.....	11
2.3. O conceito de processo estrutural e sua recepção no ordenamento jurídico pátrio.....	13
3. O DIREITO À SAÚDE E A INSUFICIÊNCIA DA TUTELA JURISDICIONAL CLÁSSICA.....	15
3.1. A saúde como direito fundamental social e a responsabilidade estatal na CRFB/88..	15
3.2. O mínimo existencial e a reserva do possível.....	17
3.3. A crise do modelo clássico na saúde pública: falhas de gestão e limitações.....	19
4. O JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
4.1. Separação de poderes e a intervenção judicial em demandas estruturais.....	21
4.2. Técnicas de decisão dialógica, consensualidade e cooperação institucional.....	25
4.3. Estudo de caso: análise da Ação Civil Pública nº 5042003-07.2022.8.13.0702.....	30
5. CONCLUSÃO.....	34
6. REFERÊNCIAS.....	38

1. INTRODUÇÃO

Como é cediço, o Direito não é uma ciência estática e, com o passar dos anos, o ordenamento jurídico tem se reinventado continuamente, adaptando-se às exigências de cada enredo histórico com o propósito de atender às necessidades da comunidade. Nesse sentido, destaca-se que as transformações vivenciadas pela sociedade contemporânea, como a alta complexidade das relações sociais, o aumento das demandas coletivas e a incapacidade crônica do Estado de cumprir suas obrigações constitucionais, têm imposto ao Direito Processual Civil uma revisão paradigmática significativa.

Os direitos fundamentais evoluíram em dimensões impulsionadas por um contexto histórico específico. Os direitos de primeira dimensão, surgidos nas revoluções liberais dos séculos XVIII e XIX, consagraram as liberdades civis e políticas, exigindo do Estado uma postura de não interferência na esfera privada. Os de segunda dimensão, forjados no contexto de pós-Primeira Guerra Mundial e das desigualdades do capitalismo liberal, impuseram ao Estado um dever positivo de agir por meio de políticas públicas voltadas à concretização das condições mínimas de vida, dentre as quais se insere o direito à saúde. Já os direitos de terceira dimensão, de titularidade transindividual e difusa, consagram valores como a fraternidade, a solidariedade, o meio ambiente equilibrado e a proteção do consumidor. Por fim, a doutrina moderna reconhece ainda uma quarta dimensão, ligada à globalização política e à democracia deliberativa, e uma quinta dimensão, associada à paz e às novas tecnologias. Essa evolução progressiva evidencia que o ordenamento jurídico responde às demandas de cada época, ampliando o espectro de proteção da dignidade humana.

Nessa perspectiva, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88)¹ consagrou a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III) e instituiu o direito à saúde como direito social fundamental (art. 6º), impondo ao Estado o dever de garanti-lo mediante políticas públicas de acesso universal e igualitário (art. 196). No plano infraconstitucional, a Lei nº 8.080/1990², a Lei Orgânica da Saúde, estruturou o Sistema Único de Saúde (SUS) com base nos princípios da universalidade, integralidade e equidade, exigindo uma atuação estatal contínua, coordenada e eficiente.

¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988].

² BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990].

Contudo, a realidade brasileira é diametralmente oposta ao texto normativo. A crise do sistema público de saúde não é pela ausência de normas, mas pela ineficiência do aparato administrativo. Segundo dados do SISREG³, até março de 2025, aproximadamente 5,7 milhões de pessoas aguardavam consultas médicas e 600,4 mil pacientes esperavam por cirurgias pelo SUS, cenário que agrava doenças e, em casos extremos, conduz ao óbito. Diante dessa desconformidade crônica, o Poder Judiciário tem sido acionado como último recurso para a efetivação do direito à saúde. Essa hiperjudicialização, no entanto, encontra limites no modelo processual clássico, de natureza bipolar e individualista, estruturado para solucionar conflitos entre partes determinadas e reparar danos específicos, sendo incapaz de enfrentar a natureza sistêmica e difusa das falhas institucionais da saúde pública. Ao conceder prestações individuais, o Judiciário acaba aprofundando desigualdades de acesso ao SUS, fenômeno que a doutrina denomina de "judicialização predatória"⁴.

É nesse contexto que surge a discussão sobre os processos estruturais, modelo consolidado a partir de casos emblemáticos da Suprema Corte norte-americana, como *Brown vs. Board of Education* (1954)⁵, e recepcionado no Brasil com o julgamento da Medida Cautelar na ADPF nº 347/DF⁶, pelo STF, em 2015, quando se reconheceu o "estado de coisas inconstitucional" no sistema carcerário. Os processos estruturais objetivam a correção de estados de desconformidade sistêmica, reorganizando instituições cujo mau funcionamento é a causa do litígio, por meio de decisões prospectivas, participação dialógica dos múltiplos interessados e monitoramento contínuo da implementação dos planos de ação.

A hipótese do trabalho é a de que a transição do modelo processual clássico para o modelo estrutural representa o mecanismo mais adequado para garantir a máxima eficácia do direito fundamental à saúde, ao promover a reorganização do SUS por meio da cooperação entre os Poderes e do monitoramento de metas elaboradas judicialmente, sem violar o princípio da separação dos poderes (art. 2º, da CRFB/88).

O estudo adota o método dedutivo e técnica bibliográfica e documental, com fundamento nas matrizes teóricas de Edilson Vitorelli e Sérgio Cruz Arenhart, nas lições de Cláudio Madureira e Hermes Zaneti Jr., entre outros autores, bem como entendimentos

³ BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema Nacional de Regulação (SISREG): indicadores de acesso e fila de espera nacional**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2025.

⁴ DA SILVA, Marco Aurélio Souza. Judicialização predatória da saúde e falhas de governo: levando a sério a teoria da escolha pública. *Economic Analysis of Law Review*, v. 13, n. 2, p. 262-281, 2022..

⁵ ESTADOS UNIDOS. **Supreme Court. Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483 (1954)**. Decidido em: 17 maio 1954.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 Medida Cautelar/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 17 de setembro de 2015. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 237, publ. 25 nov. 2015.

jurisprudenciais. O trabalho se organiza em três eixos: a evolução histórica do processo estrutural e seu conceito; o direito à saúde, a responsabilidade estatal e as insuficiências do modelo processual clássico; e o papel do Judiciário na implementação de políticas públicas estruturantes, com análise da Ação Civil Pública nº 5042003-07.2022.8.13.0702⁷, em trâmite perante a 2ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de Uberlândia/MG.

2. A ORIGEM E A NATUREZA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

2.1. *A evolução dos direitos fundamentais e a dimensão coletiva*

Inicialmente, os direitos fundamentais e coletivos são o objeto central para a aplicação de um processo coletivo, seja ele estrutural ou não. Nesse sentido, é importante ressaltar que os direitos fundamentais não surgiram de forma espontânea no cenário jurídico global, bem pelo contrário, a sua consolidação na sociedade foi resultado de um processo histórico complexo e longo, que exigiu, segundo Carvelli e Scholl⁸, "vários séculos de esforços intermináveis e imensas dificuldades". Desde a antiguidade greco-romana até as famosas declarações nacionais de direitos dos séculos XVII e XVIII, a ideia de que o indivíduo é titular de direitos básicos oponíveis ao Estado foi sendo gradativamente construída.

Os direitos fundamentais podem ser definidos como os direitos considerados básicos para qualquer ser humano, independentemente de condições pessoais específicas, constituindo um rol intocável de direitos submetidos a uma determinada ordem jurídica⁹, de modo que tais direitos delimitam as áreas que o aparato estatal não deve intervir. Ainda, a proteção dos direitos fundamentais não constitui mera exigência formal do ordenamento, mas sim um pressuposto formador do Estado Constitucional de Direito¹⁰.

Uma das principais características dos direitos fundamentais, especialmente para o presente trabalho, é a historicidade. Leciona o jurista Norberto Bobbio¹¹:

⁷ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. 2ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia. **Ação Civil Pública nº 5042003-07.2022.8.13.0702**. Autor: Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Réus: Estado de Minas Gerais e Município de Uberlândia. Juíza: Juliana Faleiro de Lacerda Ventura. Uberlândia, MG, 2022.

⁸ CARVELLI, Urbano; SCHOLL, Sandra. Evolução histórica dos direitos fundamentais: da Antiguidade até as primeiras importantes declarações nacionais de direitos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 48, n. 191, p. 167-189, jul./set. 2011. p. 168.

⁹ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria geral dos direitos fundamentais**, 2017, Disponível em: Portal do STF. p. 5.

¹⁰ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**, p. 5-19. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

¹¹ BOBBIO, 1992, apud CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 12.

os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. (BOBBIO, 1992, apud CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 12)

Isso significa que a concepção sobre quais direitos são considerados fundamentais varia de época para época e de lugar para lugar, refletindo as transformações das necessidades humanas e das estruturas sociais. É essa natureza histórica e dinâmica que justifica a classificação dos direitos fundamentais em dimensões, expressão que traz a ideia de que uma dimensão se acrescenta à outra em um processo de expansão contínua.

A doutrina clássica descreve três dimensões de direitos fundamentais: a primeira, que compõe os direitos ligados ao valor de liberdade oponíveis ao Estado, de caráter civil e político, impondo ao Poder Público certas obrigações de não fazer, chamadas liberdades negativas¹²; a segunda, com os direitos sociais, econômicos e culturais referenciados pela igualdade material, exigindo do Estado prestações positivas concretas, como a saúde, a educação e a moradia¹³; a terceira, que institui os direitos transindividuais ligados à fraternidade e à solidariedade, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento, sendo direitos que transcendem o ser individualizado e são titularizados por grupos, muitas vezes, indeterminados.

Já a doutrina moderna acrescenta duas outras dimensões: a quarta simboliza o advento da globalização política, com os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo¹⁴; a quinta abrange o direito à paz. Embora a quarta e quinta dimensões ainda necessitem de maior elucidação doutrinária e jurisprudencial, elas revelam o caráter expansivo e progressivo dos direitos fundamentais, que acompanham as transformações da sociedade e as novas relações humanas.

No âmbito da terceira dimensão, destaca-se a natureza transindividual dos direitos fundamentais, cuja tutela exige instrumentos processuais distintos daqueles utilizados para a proteção de direitos individuais. O art. 81, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor¹⁵, traz importante distinção entre os direitos de natureza coletiva, sendo os interesses ou direitos difusos, que são transindividuais e de natureza indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato; os interesses ou direitos

¹² Ibid.

¹³ LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

¹⁵ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor**. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Art. 81, parágrafo único.

coletivos em sentido estrito, também transindividuais e indivisíveis, porém titularizados por um grupo, uma categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica; por fim, os interesses ou direitos individuais homogêneos, decorrentes de uma origem em comum¹⁶. Tal divisão tríptica é de grande valor para a compreensão das demandas estruturais, pois indica que a dimensão coletiva dos direitos fundamentais não se limita a uma única categoria, mas abrange uma variedade de situações jurídicas que demandam respostas processuais específicas.

Outra característica relevante dos direitos fundamentais para o presente trabalho é a indivisibilidade, ou seja, eles formam um conjunto e não podem ser analisados isoladamente, são indivisíveis entre si. Tal característica se conecta com a lógica do processo estrutural, pois revela que a violação sistemática do direito à saúde não é um fenômeno isolado, mas uma falha institucional que compromete a dignidade da pessoa humana, o direito à vida, a igualdade material e o mínimo existencial. Assim, a indivisibilidade implica que a resposta jurisdicional adequada a tais violações massivas deve ser igualmente sistêmica e integral, e não focada em litígios individuais que ignoram a dimensão estrutural do problema.

Pois bem, os direitos coletivos são expressamente previstos na Constituição Federal de 1988, no Título II, Capítulo I, em que dispõe acerca dos "direitos e deveres individuais e coletivos". Contudo, os direitos sociais tratados no texto constitucional nem sempre são sinônimos de direitos coletivos, visto que, muitas vezes, os direitos sociais são individuais ou individualizáveis, não possuindo titularidade difusa ou coletiva. Um exemplo claro da aplicação coletiva é o direito à saúde, que pode se manifestar de forma individual ou adquirir natureza estrutural quando analisado sob sua dimensão coletiva, em que a falha na prestação do serviço público atinge um grupo indeterminado de pessoas, exigindo uma resposta que ultrapassa a mera soma de casos individuais.

Nesse contexto, o art. 5º, §1º, da CRFB/88, determina que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais tenham aplicação imediata, impondo aos três Poderes o dever de desenvolver e concretizar esses direitos. Tal disposição revela que a omissão ou a insuficiência do Estado na prestação dos serviços públicos não é mera irregularidade administrativa, mas uma violação direta da ordem constitucional. Quando essa violação se mostra sistêmica e atinge um número indeterminado de pessoas, o problema deixa de ser solucionável por meio de decisões individuais e passa a exigir uma abordagem coletiva e estrutural.

¹⁶ CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 8.

Desse modo, é necessário aprimorar a atuação estatal para garantir a dimensão coletiva dos direitos sociais, superando o caráter individualista das liberdades negativas. Conforme Carvelli e Scholl¹⁷, a efetivação dos direitos fundamentais exige esforço contínuo das instituições. Assim, o litígio clássico deve dar lugar ao processo estrutural, tratando violações como problemas sistêmicos para assegurar uma tutela coletiva e transformadora.

2.2. As raízes históricas do processo estrutural

Para a compreensão do processo estrutural, é preciso fazer um apanhado histórico. No modelo clássico, o processo era pensado como um instrumento bipolar e o juiz, por sua vez, atuava como um árbitro passivo, limitando-se a decidir quem tinha razão. A decisão proferida encerrava o litígio e não exigia nenhum acompanhamento posterior. Esse modelo funciona bem para conflitos privados e individualizados. O problema é que ele começa a mostrar suas limitações quando utilizado em um conflito o qual a lesão não decorre de um ato isolado de uma pessoa contra outra, mas do modo de funcionamento de uma instituição. Nesses casos, condenar alguém a pagar uma indenização ou proibir uma conduta específica não resolve a situação por inteiro, visto que o problema vai continuar existindo enquanto a estrutura não for reorganizada.

Essa percepção deu origem ao chamado processo estrutural, que não surgiu de uma teoria abstrata, mas sim da realidade americana da década de 1950, de forma pragmática. Como observa Gustavo Osna, "a origem da técnica foi predominantemente intuitiva, representando um caminho materialmente necessário para fazer frente à realidade"¹⁸. Assim, percebe-se que a teoria veio depois, a fim de explicar o que já ocorria na prática.

Dois marcos históricos relevantes são o julgamento de *Holt vs. Sarver* (1970), envolvendo a reforma do sistema prisional do Arkansas, e *Brown vs. Board of Education of Topeka*, pela Suprema Corte Norte-Americana, em 1954. Esse último caso chegou ao tribunal depois de décadas de um entendimento jurisprudencial irrazoável, eis que, desde *Plessy vs. Ferguson* (1896), vigorava a doutrina do *separate but equal*, que permitia a segregação racial em espaços públicos, incluindo as escolas, desde que as instalações destinadas aos negros fossem qualitativamente equivalentes às dos brancos. Na prática, por óbvio, nunca eram similares. Em *Brown vs. Board of Education of Topeka*, a Corte declarou inconstitucional a

¹⁷ CARVELLI, Urbano; SCHOLL, Sandra, 2011, p. 168.

¹⁸ OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o "praticalismo" e os "processos estruturais". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, maio/ago. 2020, p. 253.

segregação racial no sistema público de ensino, reconhecendo que a separação imposta por lei violava a igualdade garantida pela 14ª Emenda da Constituição Americana.¹⁹

Contudo, a decisão Brown I revelou que não basta declarar um direito se a estrutura que o viola continua funcionando da mesma forma. A chamada decisão Brown II, proferida em 1955, reconheceu essa dificuldade de aplicação e determinou que o processo de dessegregação deveria ocorrer *with all deliberate speed*, expressão que, ambigualmente, permitiu aos estados do Sul procrastinar por anos a efetivação da igualdade racial. Como aponta Doug Rendleman, uma década depois de Brown I, pouco havia de fato mudado no cotidiano das escolas da região²⁰. A declaração de inconstitucionalidade havia se tornado uma "promessa quebrada"²¹.

Com essa experiência frustrante, o Poder Judiciário americano passou a desenvolver o instrumento das *structural injunctions*, decisões judiciais que impunham reformas amplas e continuadas nas instituições responsáveis pela violação de direitos. O grande teórico desse movimento foi Owen Fiss que, em 1979, expôs que as reformas estruturais partem da premissa de que "a vida dos cidadãos é afetada diretamente pela atuação das organizações de larga escala", de modo que "os valores constitucionais só podem ser plenamente assegurados com a realização de mudanças básicas na própria estrutura dessas organizações"²². Nessa lógica, o processo estrutural é aquele em que o juiz enfrenta a burocracia administrativa e determina sua reestruturação para assegurar direitos fundamentais.

Ademais, Abram Chayes desenvolveu o conceito de *public law litigation*, sendo o litígio de interesse público com significativa distância com o modelo clássico de processo, de modo que a estrutura da demanda deixa de ser bipolar e passa a ser multipolar, a decisão não busca reparar um dano, mas moldar um comportamento futuro, e o juiz deixa o status passivo para assumir um papel ativo na condução do processo²³.

¹⁹ ALMEIDA, Bruno Carneiro da Cunha. Processo estrutural e igualdade: uma análise crítica da trajetória do processo estrutural no direito estadunidense e seus reflexos no processo civil brasileiro. **Revista da PGM João Pessoa**, v. 10, 2025, p. 5.

²⁰ RENDLEMAN, Doug. Brown II's "All Deliberate Speed" at Fifty: A Golden Anniversary or A Mid-Life Crisis for the Constitutional Injunction as a School Desegregation Remedy? *San Diego Law Review*, v. 41, 2004, p. 1588, *apud* ALMEIDA, Bruno Carneiro da Cunha. Processo estrutural e igualdade: uma análise crítica da trajetória do processo estrutural no direito estadunidense e seus reflexos no processo civil brasileiro. **Revista da PGM João Pessoa**, v. 10, 2025, p. 9.

²¹ *Ibid.*, p.10.

²² FISS, Owen. The forms of justice. *Harvard Law Review*, n. 93, nov. 1979, p. 2, *apud* ALMEIDA, Bruno Carneiro da Cunha. Processo estrutural e igualdade: uma análise crítica da trajetória do processo estrutural no direito estadunidense e seus reflexos no processo civil brasileiro. **Revista da PGM João Pessoa**, v. 10, 2025, p. 7.

²³ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, out. 2018, p. 11-12.

Com o passar do tempo, o modelo das *structural injunctions* se expandiu, sendo utilizado em casos envolvendo sistemas prisionais, hospitais, instituições e políticas públicas em geral. Como ressaltam Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, o modelo iniciado com Brown foi gradativamente adotado em outros contextos, de modo que "o Poder Judiciário dos Estados Unidos, por meio de suas decisões, passou a impor amplas reformas estruturais em determinadas instituições burocráticas"²⁴.

A experiência americana chegou ao Brasil com algumas décadas de atraso. A Constituição de 1988 dispôs um extenso rol de direitos fundamentais cuja efetivação passou a ser cada vez mais cobrada do Poder Judiciário. Assim, não demorou para que os tribunais brasileiros se deparassem com litígios que não se resolveriam no modelo bipolar clássico, de modo que a inspiração norte-americana foi inevitável, embora a experiência brasileira tenha tomado caminhos próprios, como se verá adiante.

2.3. O conceito de processo estrutural e sua recepção no ordenamento jurídico pátrio

Feito o apanhado histórico, passa-se à análise conceitual, iniciando com o problema estrutural. Trata-se de um estado de desconformidade estruturada, em outras palavras, uma situação de ilicitude contínua e permanente, ou uma situação que, sem ser ilícita, não corresponde ao estado de coisas considerado ideal, exigindo uma intervenção reestruturante²⁵. São exemplos clássicos a precariedade do sistema penitenciário, os problemas crônicos na saúde pública ou a ausência de vagas em creches, sendo que, nesses casos, o problema não está num ato isolado de alguém, mas numa estrutura institucional disfuncional que precisa ser reorganizada.

Assim, o processo estrutural pode ser definido como aquele em que se aprecia um litígio estrutural e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal²⁶. Edilson Vitorelli²⁷ oferece uma definição com base na dimensão coletiva já tratada: trata-se de um processo em que se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que promove a violação de direitos pelo modo como funciona. São as principais características do processo estrutural: agir num problema estrutural; buscar o estado ideal de coisas; o procedimento bifásico;

²⁴ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 303, ano 45, 2020, p. 103.

²⁵ Ibid., p. 52.

²⁶ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de, 2020, p. 53.

²⁷ VITORELLI, Edilson, 2023, p. 259.

flexibilidade, com medidas executivas e participação de terceiros; a consensualidade. Ainda, costuma apresentar multipolaridade, coletividade e complexidade.

Em comparação, o processo individual transforma problemas coletivos em impasses singulares entre o direito subjetivo de um indivíduo e o interesse do Estado. Em ações de fornecimento de medicamentos, por exemplo, a colisão entre o direito à vida e a reserva do possível é, na verdade, uma questão sobre como distribuir recursos de saúde no país e, com o critério do ajuizamento individual, o Judiciário acaba privilegiando quem já tem maior acesso à informação e à Justiça. O processo coletivo também não resolve o problema, visto que reproduz a lógica bipolar, mas com um legitimado que fala em nome da coletividade e se mostra igualmente insuficiente para lidar com litígios multipolares, mutáveis e policêntricos, o que Vitorelli²⁸ denomina litígios de difusão irradiada, em que diversas pessoas são atingidas de formas e intensidades distintas, sem solução uniforme.

No Brasil, a recepção do modelo foi gradual e doutrinária antes de ser legislativa. Os trabalhos de Desirê Bauermann e Marco Félix Jobim²⁹ abriram caminho para uma produção relevante, com destaque para o Curso de Processo Estrutural de Arenhart, Osna e Jobim e para as obras de Edilson Vitorelli. Na esfera normativa, o Projeto de Lei 8.058/2014³⁰, elaborado pela escola processual da USP sob comando de Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe, foi a iniciativa mais concreta, destinando-se a regular o controle jurisdicional de políticas públicas e prevendo, em seu art. 2º, parágrafo único, características estruturais para o processo, com foco no diálogo institucional entre os Poderes. Ainda sem aprovação, o PL mantém relevância doutrinária. Ademais, o Código de Processo Civil (CPC/2015)³¹ forneceu uma base normativa ampla, como a atipicidade das medidas executivas (arts. 139, IV, e 536, § 1º), os negócios jurídicos processuais (art. 190) e a cooperação judiciária (art. 69), sendo que tais instrumentos permitem conduzir processos estruturais mesmo sem um procedimento especial.

O STF proferiu decisões estruturais relevantes, de modo a consolidar a recepção do conceito, como na ADPF 347³², que reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema

²⁸ Ibid., p. 47-48.

²⁹ BAUERMAN, Desirê. **Structural injunctions no direito norte-americano**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, p. 279-291, 2017.

³⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.058, de 2014**. Altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para disciplinar a ação civil pública e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2014].

³¹ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2015].

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 Medida Cautelar/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 17 de setembro de 2015. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 237, publ. 25 nov. 2015.

penitenciário, bem como no caso Raposa Serra do Sol³³. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por sua vez, no REsp 1.733.412/SP³⁴, disserta que, nos processos estruturais, "a pretensão deve ser considerada como de alteração do estado de coisas ensejador da violação dos direitos". Casos como a Ação Civil Pública (ACP) do Carvão³⁵, marcada por várias fases de execução ao longo dos anos, com acordos sucessivos e acompanhamento técnico, ilustram concretamente como o processo estrutural opera no ordenamento brasileiro.

Esse debate converge para a saúde pública, campo onde as limitações da tutela jurisdicional clássica ficam evidentes. Como o direito previsto no art. 196, da CF/88, depende de um complexo sistema de gestão e financiamento, ele não se concretiza por meio de ordens judiciais pontuais. Quando a estrutura colapsa, tratar demandas coletivas como se fossem casos isolados gera um efeito reverso, produzindo mais injustiça sistêmica. Por essa razão, a saúde é o terreno mais fértil para a aplicação do processo estrutural, tema central do próximo capítulo.

3. O DIREITO À SAÚDE E A INSUFICIÊNCIA DA TUTELA JURISDICIONAL CLÁSSICA

3.1. A saúde como direito fundamental social e a responsabilidade estatal na CRFB/88

A Constituição Federal de 1988 é vista como um divisor de águas na forma como o direito brasileiro entendia a saúde. Anteriormente, o acesso ao sistema público era vinculado à condição de segurado previdenciário, assim, quem não contribuía era excluído. O art. 196, da CRFB/88, rompeu com essa lógica ao estabelecer que "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". Trata-se de duas visões: um direito subjetivo público e uma obrigação de estrutura imposta ao Estado, que não pode ser cumprida por decreto ou decisão isolada, mas apenas por políticas contínuas, financiamento adequado e gestão institucional eficaz.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 3.388/RR**. Requerente: Estado de Roraima. Requeridos: Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e outros. Relator: Min. Ayres Britto, 19 de março de 2009.

³⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.733.412/SP**. Recorrente: B. S. B. Recorrido: S. C. S. Relatora: Min. Nancy Andrighi, 09 de abril de 2019.

³⁵ BRASIL. Justiça Federal (Santa Catarina). 1ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Civil Pública nº 93.8000533-4**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: União Federal e outros. Juiz: Cândido Alfredo Silva Leal Júnior. Criciúma, [2000].

O direito à saúde insere-se no rol dos direitos sociais do art. 6º, da CRFB/88, na segunda dimensão dos direitos fundamentais, cuja efetivação depende de prestações positivas do poder público. A Lei 8.080/1990, a Lei Orgânica da Saúde, ao instituir o SUS, consagrou essa disposição com os princípios da universalidade, da integralidade e da equidade, que podem ser compreendidos como a promessa constitucional de que qualquer pessoa, independentemente de vínculos contributivos ou condição socioeconômica, tem direito a um atendimento completo e prioritário para quem mais necessita.

O problema começa quando o Estado falha, de forma sistêmica, em cumprir esse dever, de modo que a judicialização da saúde pública no Brasil é o principal sintoma dessas falhas estruturais. Segundo Vieira³⁶, o fenômeno pode ser compreendido como:

uma situação de ampliação do acionamento do Poder Judiciário por parte de indivíduos ou grupos de indivíduos, na condição de cidadãos ou de consumidores, a fim de que sejam arbitrados conflitos destes com o Poder Executivo, com empresas privadas e pessoas físicas em matéria de saúde. (VIEIRA, 2023, p. 2)

Isso é a resposta de uma população que, diante da omissão ou insuficiência das políticas públicas, recorre ao aparato judiciário como última instância de um direito que o texto constitucional garantiu a todos.

Os dados apresentados por Vieira³⁷ revelam a dimensão do problema: o número de novas ações judiciais envolvendo medicamentos passou de 97.196 em 2014 para 129.674 em 2019. O gasto do Ministério da Saúde com ações judiciais de medicamentos cresceu 221% entre 2012 e 2016, chegando a R\$1,5 bilhão naquele ano, mantendo-se em torno de R\$1,1 bilhão entre 2017 e 2019. Em 2019, apenas 10 medicamentos foram responsáveis por 94,6% de todo esse gasto, consumindo R\$950,33 milhões, o equivalente a 21% dos recursos destinados ao Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF).

No entanto, o dado mais preocupante não é o volume financeiro em si, mas o fato de que a maioria desses medicamentos não estava incorporada ao SUS, sendo que alguns tinham a incorporação expressamente negada pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias (CONITEC), e outros sequer possuíam registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Assim, os recursos destinados a garantir medicamentos para toda a população são consumidos por determinações judiciais que beneficiam pouquíssimos indivíduos com produtos de alto custo e eficácia terapêutica, muitas vezes, questionável.

³⁶ VIEIRA, Fabiola Sulpino. Judicialização e direito à saúde no Brasil: uma trajetória de encontros e desencontros. **Revista de Saúde Pública**, v. 57, p. 2, 2023.

³⁷ Ibid., p. 1-10.

Esse cenário evidencia um paradoxo: a judicialização individual, ao invés de universalizar o direito à saúde, aprofunda as desigualdades que o SUS foi criado para combater. Vieira³⁸ identifica o ponto central: gestores invocam a reserva do possível para negar o atendimento das demandas judiciais, enquanto magistrados recusam subordinar o direito à saúde a argumentos orçamentários, um permanente impasse. A superação dessa problemática exige reconhecer que os direitos têm custos, que o orçamento público é um instrumento de planejamento e que ignorar essas questões para determinar o fornecimento individual de medicamentos não incorporados é drenar recursos que deveriam garantir o acesso de toda a população.

Essa situação favorece quem tem acesso à informação e ao Poder Judiciário, aprofundando a desigualdade dos mais vulneráveis³⁹. Portanto, a crise da saúde pública brasileira é um problema estrutural, uma desconformidade contínua entre o que a Constituição e a Lei 8.080 determinam e o que o Estado entrega, o que impõe ao Judiciário a não intervenção no conteúdo isolado de cada política, mas controlar sua formulação, execução e financiamento⁴⁰. É essa dimensão estrutural da falha estatal que justifica a aplicação do processo estrutural como instrumento privilegiado de tutela jurisdicional do direito à saúde no Brasil.

3.2. O mínimo existencial e a reserva do possível

A relação do processo estrutural com o direito à saúde deve, necessariamente, enfrentar um debate clássico do constitucionalismo brasileiro, qual seja a tensão entre o mínimo existencial e a reserva do possível. O mínimo existencial corresponde ao núcleo irredutível da dignidade humana, ou seja, o conjunto de condições materiais mínimas sem as quais a pessoa não pode viver de forma digna. Grinover⁴¹ o define como o direito às condições mínimas de existência humana digna que exige prestações positivas por parte do Estado, como a saúde básica, educação, saneamento e acesso à justiça⁴². Martins⁴³ acrescenta uma distinção importante: o mínimo existencial não se confunde com o mínimo vital, que se limita à proteção da vida em sentido biológico. O existencial é muito mais amplo, impondo ao Estado

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2010.

⁴² ROCHA JÚNIOR, Paulo de Tarso. **O mínimo existencial e a reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

⁴³ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2024.

tanto deveres de abstenção quanto de ação positiva, de modo que reduzi-lo ao simples direito à vida limitaria sua eficácia como garantia constitucional.

Já a reserva do possível se refere à escassez de recursos públicos. Martins⁴⁴ diz que não se trata de um princípio constitucional implícito, mas de uma situação fática limitante da aplicação e eficácia dos direitos sociais. Ao negar ao instituto o status de princípio, afasta-se a possibilidade de que seja ponderado com direitos fundamentais, como se possuísse equivalência normativa com eles. O problema, conforme Nonaka, Bertoni e Magnusson⁴⁵, está no uso genérico e abusivo do mesmo, que compromete a eficácia dos direitos fundamentais e impacta o conteúdo normativo do mínimo existencial, transformando uma limitação fática legítima em pretexto para omissões inconstitucionais. O princípio do mínimo existencial surge como um limitador da reserva do possível, para evitar que o Estado a utilize inadequadamente para se eximir de suas funções enquanto ente prestador de serviços públicos e assegurador dos direitos fundamentais sociais⁴⁶.

Dado esse conflito, o desafio do Judiciário consiste na busca por um equilíbrio que evite o voluntarismo de ignorar as restrições orçamentárias reais, sem, contudo, recair na passividade de acolher toda alegação estatal de insuficiência financeira. Arenhart e Osna⁴⁷ demonstram que, quando uma demanda de saúde é processada no modelo clássico de processo, o verdadeiro problema é deixado de lado, visto que o processo individual reduz o conflito a uma disputa entre o direito subjetivo do autor e o interesse patrimonial do Estado, transformando em embate o que é, na realidade, um debate sobre como devem ser distribuídos os recursos reservados à saúde no país. Ainda, ao alocar recursos a partir do ajuizamento de ações individuais, o modelo clássico privilegia aqueles com maior acesso ao sistema de justiça, muitas vezes, em condições menos precárias em relação aos que mais necessitam da proteção das políticas públicas.

É nesse ponto que o processo estrutural se apresenta como a terceira via, com a reorganização prospectiva e dialogada das prioridades dentro do que é possível. O caso do Estado do Ceará, analisado por Arenhart e Osna⁴⁸, é destacado: diante de um déficit na oferta

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ NONAKA, Allan Thiago Massao Bocca; DE MELO BERTONI, Beatriz; MAGNUSSON, Leonardo Peteno. A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: ENTRE O DIREITO FUNDAMENTAL E A RESERVA DO POSSÍVEL. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, v. 14, n. 5, p. e2226-e2226, 2025.

⁴⁶ ARAÚJO, Guilherme Augusto Medeiros de. **Judicialização da saúde e separação de poderes: os limites da intervenção judicial nas políticas públicas de saúde no Brasil**. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2025.

⁴⁷ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Processo estrutural e saúde pública: reflexões a partir do caso das cirurgias ortopédicas no Ceará. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 574-597, jan./abr. 2022.

⁴⁸ Ibid.

de órteses, próteses e cirurgias ortopédicas de alta complexidade, a magistrada responsável conduziu o feito em moldes estruturais, com audiências, soluções compartilhadas, convênios emergenciais e calendários progressivos, chegando a resultados possíveis e efetivos. O processo estrutural não ignorou a reserva do possível, mas recusou-se a utilizá-la como desculpa para a omissão. Narram os mesmos autores⁴⁹ que questionar essa técnica sob o argumento de violação à separação de poderes seria como culpar o cirurgião por utilizar um meio eficaz para realizar intervenção clinicamente prescrita, ou seja, não é o processo estrutural que expande o papel do Judiciário, mas sim a crise das instituições que o convoca, cabendo ao instrumento estrutural apenas oferecer um modo mais eficiente para solucionar.

No campo da saúde pública brasileira, tem-se que o SUS passa por uma crise crônica de financiamento e gestão, e o Judiciário tem sido frequentemente convocado a suprir omissões que deveriam ser enfrentadas no plano das políticas públicas. Quando o Estado invoca genericamente a reserva do possível, empurra os cidadãos para o Judiciário. Quando o magistrado responde com decisões individualizadas, não enfrenta a causa estrutural do problema e ainda cria disparidades na alocação dos recursos. Nonaka, Bertoni e Magnusson⁵⁰ identificam nesse ciclo vicioso uma falha estrutural no cumprimento das promessas constitucionais de justiça social, evidenciando os limites das políticas públicas e das capacidades institucionais de concretização do direito à saúde. Assim, a análise revela o esgotamento do modelo clássico e a necessidade de superá-lo nessas questões.

3.3. A crise do modelo clássico na saúde pública: falhas de gestão e limitações

A necessidade de processos estruturais na saúde pública fundamenta-se na crônica falha do SUS. Conforme Silva Júnior, Pessoa da Silva e Pelisson⁵¹, o cenário é marcado por uma evolução lenta que compromete o atendimento às demandas básicas, gerando filas persistentes, escassez de insumos e falhas na integração entre os entes. Embora o art. 196, da CRFB/88, estabeleça a saúde como um direito universal e dever do Estado, disposição ratificada na Lei 8.080, existe uma lacuna evidente entre o texto legal e a prática institucional.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ NONAKA, Allan Thiago Massao Bocca; DE MELO BERTONI, Beatriz; MAGNUSSON, Leonardo Peteno, 2025, p. e2226-e2226.

⁵¹ DA SILVA JÚNIOR, Izaías Jardim; DA SILVA, Raimundo Nonato Pessoa; PELISSON, Gustavo Chalegre. A CRESCENTE JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL: O PODER JUDICIÁRIO NO CONTEXTO DAS DEMANDAS DE SAÚDE. *Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro*, v. 10, n. 1, p. 1-14, 2025.

O sistema encontra-se asfixiado por uma demanda crescente e um financiamento insuficiente, distanciando-se da promessa.

A principal crítica nesse ponto é apresentada por Mazza⁵², que verifica que as decisões judiciais, ao não observarem as regras orçamentárias, podem colocar em risco todo o planejamento já definido para a realização das políticas de saúde, além de inviabilizar a realização das mesmas. Ainda, David, Andreilino e Beghin⁵³, destacam que os gastos com a judicialização de medicamentos não constam dos planos anuais de saúde nem das Leis Orçamentárias Anuais, de modo que seu custeio se dá mediante retirada de recursos de componentes já existentes.

É sobre esse fato que o problema do modelo clássico processual fica mais evidente. Arenhart e Osna⁵⁴ demonstram que, quando uma demanda de saúde tramita nos moldes individuais tradicionais, ela promove uma transformação, a qual converte um problema de escala coletiva em uma discussão singela sobre se determinado fármaco ou procedimento deve ou não ser fornecido a determinado indivíduo. Como expõe Arenhart, o verdadeiro conflito, “a política pública de saúde nacional, é ocultado”⁵⁵. O modelo clássico prioriza o protocolo do processo em vez da necessidade médica, assim, os recursos acabam indo para quem tem maior nível socioeconômico e facilidade para buscar o Poder Judiciário. Desse modo, vence quem tem mais recursos para processar o Estado e chega primeiro à justiça, sendo uma inversão da lógica do SUS, pois deixa os pacientes mais vulneráveis em último plano, apesar de serem eles os que mais precisam de proteção.

É viável pensar que as ações coletivas resolveriam esse desequilíbrio, mas Arenhart e Osna⁵⁶ ressaltam que o processo coletivo, quando compreendido de forma ortodoxa, reproduz as mesmas limitações da tutela individual. Isso porque a tutela coletiva brasileira é comumente reduzida a um processo bipolarizado, em que se veem adversários buscando sua vitória, sem espaço para a complexidade e a multipolaridade que caracterizam os conflitos de saúde pública.

A inadequação do modelo clássico diante da dimensão do problema foi reconhecida pelo próprio sistema de justiça. Oliveira e Soares Júnior⁵⁷ concluem que:

⁵² MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁵³ DAVID, Grazielle; ANDRELINO, Adriana; BEGHIN, Nathalie. **O impacto da judicialização da saúde no orçamento público**. Brasília: Inesc, 2016.

⁵⁴ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, 2022, p. 574-597.

⁵⁵ ARENHART, Sérgio Cruz. **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. In: ZANETI JR., Hermes; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro (org.). *Processo Coletivo e Políticas Públicas*. Salvador: JusPodivm, p. 107-207, 2015.

⁵⁶ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, 2022, p. 574-597.

⁵⁷ OLIVEIRA, Aline; SOARES JUNIOR, Adilson Ferreira. *Judicialização do acesso à saúde no Brasil e a Constituição Federal: reflexões sobre os desafios, conflitos e perspectivas na efetivação dos direitos à saúde*.

A judicialização da saúde no Brasil tem reconfigurado as responsabilidades dos poderes públicos na formulação de políticas públicas que atendam aos critérios de universalidade, integralidade e descentralização. A relação entre Estado, sociedade e instituições jurídicas é fundamental para a efetivação do direito à saúde e para o fortalecimento do sistema de saúde público e suplementar, sendo, portanto, cada vez mais importante estabelecer uma política judiciária nacional e local para a saúde. (Oliveira; Soares Júnior, 2023)

Arenhart e Osna⁵⁸ destacam que o processo civil ortodoxo, ao olhar apenas para o passado e buscar imediatamente respondê-lo, tende a produzir decisões ineficazes, como impor o fornecimento de remédios ou a criação de vagas em prazo materialmente inviável. O processo estrutural, ao contrário, adota uma visão prospectiva, sendo que, em vez de fixar uma obrigação imediata, viabiliza um percurso progressivo de implementação, construído dialogicamente e estrategicamente com todos os atores envolvidos. Nos litígios de saúde, isso significa que o Judiciário pode reconhecer o déficit de proteção, seja na oferta de leitos de UTI, na incorporação de medicamentos ao SUS ou na revisão do teto de pagamento de procedimentos de média e alta complexidade, sem substituir o gestor público, mas coordenando uma reorganização institucional gradual e possível.

Em resumo, a crise do modelo clássico processual na saúde pública não é acidental, mas é o resultado de se aplicar, a um problema estrutural e coletivo, instrumentos elaborados para resolver conflitos individuais e retrospectivos. E esse preço é pago pelos mais vulneráveis, que encontram no SUS um sistema incapaz de entregar o que a Constituição prometeu. A superação desse modelo exige não apenas mudanças de gestão, mas uma nova forma de pensar o processo, que seja capaz de intervir na estrutura do problema sem destruir a lógica da política pública, bem como construir soluções com os agentes, e não contra eles.

4. O JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1. Separação de poderes e a intervenção judicial em demandas estruturais

Uma das críticas mais recorrentes contra os processos estruturais é a suposta violação ao princípio da separação de poderes, visto que, se cabe ao Executivo formular e implementar políticas públicas e ao Legislativo estabelecer as normas que as orientam, por que razão

Revista OWL (OWL Journal): Revista Interdisciplinar de Ensino e Educação, [Maceió], v. 1, n. 1, p. 324-335, 2023.

⁵⁸ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, 2022, p. 574-597.

poderia o Judiciário intervir nessas esferas, reformulando obrigações, fixando metas e monitorando o comportamento de instituições.

A separação de poderes surgiu, historicamente, como um instrumento de defesa das liberdades individuais perante à concentração arbitrária de poder. Como observa a doutrina constitucional, o seu "sentido ideológico originário de instrumento de defesa da liberdade e da segurança dos cidadãos não mudou, permanecendo até os dias atuais"⁵⁹. O que mudou foi a complexidade do Estado e, com isso, a necessidade de uma releitura interpretativa do princípio. A "concepção rígida de separação foi alterada"⁶⁰, prevalecendo uma noção de independência pelo equilíbrio e pelos mecanismos de freios e contrapesos. Portanto, não se trata de poderes isolados, mas de poderes que se equilibram e se controlam mutuamente e é dessa tensão equilibrada que se apresenta a legitimidade do controle judicial de políticas públicas.

A harmonia entre os poderes, conforme expressamente disposta no art. 2º, da CRFB/88, não exige passividade, mas exige que, quando um poder falha sistematicamente em suas funções, os demais mecanismos institucionais podem e devem reagir. Assim, a teoria dos freios e contrapesos representa não um limite à intervenção judicial, mas justamente o seu fundamento. Cabral e Soares⁶¹ descrevem que:

a população sente-se desamparada diante da ausência de poderes ou órgãos que lhe garantam seus mínimos direitos. É assim que o Poder Judiciário [...] ainda é visto como uma chance de consolidar que o direito ande juntamente com os anseios da sociedade. (CABRAL; SOARES; 2021)

Nessa linha de pensamento, a participação judicial é menos uma invasão e mais uma resposta à concentração do poder em grupos que, “em razão de inércia, omissão deliberada ou cálculo político, travam a produção legislativa demandada pela sociedade”⁶².

Distante de ser uma invasão de competência, o processo estrutural pressupõe, em sua lógica, a superação de uma leitura rígida da separação de poderes. Medeiros Júnior⁶³ sintetiza esse entendimento:

o novo perfil de atuação do Judiciário na concretização dos direitos sociais implica o reconhecimento da flexibilização da separação de poderes [...] a releitura do princípio clássico [...], levando a visão do Poder Judiciário como garantidor da plena

⁵⁹ ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

⁶⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

⁶¹ CABRAL, Ana Luiza Novais; SOARES, Mário Lúcio Quintão. O ativismo judicial: ruptura à democrática representatividade política brasileira? **Revista Direito em Debate**, n. 55, jan./jun. 2021.

⁶² Ibid.

⁶³ MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. **Processo estrutural consequencialista: a intervenção judicial em políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

efetividade dos direitos sociais e poder responsável pela harmonização da atuação do Estado. (MEDEIROS JÚNIOR, 2018)

Essa releitura encontra respaldo no próprio texto constitucional, que eleva os direitos fundamentais à condição de cláusulas estruturantes e basilares do ordenamento jurídico.

Ademais, o STF já consolidou esse entendimento, sendo que no julgamento do Tema de Repercussão Geral 698 (RE 684.612)⁶⁴, foi fixada a tese de que "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".

Reconhecida a legitimidade da intervenção, destaca-se uma segunda problemática: como ela deve acontecer? É aqui que o conceito de *managerial judge*, o juiz como gestor, ganha importância prática. Diferentemente do modelo tradicional, no qual o juiz pronuncia uma decisão definitiva sobre um conflito passado entre partes bem definidas, o juiz do processo estrutural assume uma postura contínua e gerencial. Nas palavras de Fiss, com a injunção estrutural⁶⁵:

o juiz mantém uma relação contínua com a instituição ao longo de um período significativo de tempo. Não há método simples, de uma só vez, para reconstruir uma instituição; uma série de intervenções é inevitável, pois o desempenho do réu deve ser avaliado e novas diretrizes emitidas repetidamente. (FISS apud ARENHART; JOBIM, 2019)

Assim explica Fredie Didier Jr.⁶⁶:

o juiz deve dividir o processo estrutural em duas fases distintas. Na primeira, ocorre a apuração do problema e a identificação da meta a ser alcançada [...]. A segunda fase, chamada de fase executiva em sentido amplo, é destinada à implementação das medidas necessárias para a reestruturação. (DIDIER JR.; OLIVEIRA; ZANETI JR., 2020)

Desse modo, o que se vê nesse modelo é uma atuação judicial que emite decisões sucessivas, monitora resultados, revisa planos de ação e, quando necessário, recomeça o ciclo de outra forma. Edilson Vitorelli descreve esse processo como uma "espiral cíclica" composta por quatro etapas: diagnóstico, elaboração do plano, implementação e acompanhamento, em que "o conhecimento e a implementação são simultâneos, e à medida que o processo avança, o conhecimento acumulado alimenta a revisão das etapas anteriores"⁶⁷. Portanto, o juiz não substitui o administrador, ele atua como um moderador qualificado, capaz de organizar

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 684.612 (Tema 698)**. Sessão virtual, jun. 2023.

⁶⁵ ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2019.

⁶⁶ DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de; ZANETI JR., Hermes, 2020, p. 115-144.

⁶⁷ VITORELLI, Edilson, 2023.

interesses conflitantes e impulsionar a transição de um estado de desconformidade para um estado institucional adequado.

É justamente sobre esse fato que reside o argumento mais contundente e mais ignorado no debate sobre a separação de poderes: o processo estrutural não busca substituir o administrador, mas reprogramar as instituições que se mostram incapazes ou resistentes a cumprir as disposições constitucionais. Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira destacam que o "estado de desconformidade não é sinônimo necessariamente de estado de ilicitude"; ele pode derivar de "uma situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade", que exige "uma intervenção (re)estruturante"⁶⁸. O que o Judiciário faz, desse modo, é identificar essa desorganização e convocar os atores institucionais responsáveis a apresentar suas próprias soluções. Albuquerque e Serafim⁶⁹ descrevem esse ativismo dialógico:

quando uma Corte adota o ativismo dialógico, funciona como uma verdadeira força motriz que retira os setores políticos da sua inércia, fixando metas e parâmetros constitucionais a serem observados pelo Executivo, mas não impõe quais políticas públicas devem ser realizadas. Os detalhes orçamentários permanecem com os Poderes competentes para tanto, ou seja, o Executivo e o Legislativo. (ALBUQUERQUE; SERAFIM, 2020)

A decisão judicial não escolhe o caminho, ela estabelece o destino e delega ao Poder Executivo a responsabilidade de traçar a rota. Isso já foi incorporado pelo STF no Tema 698, ao fixar também que "a decisão judicial, em regra, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou meios adequados para alcançar o resultado"⁷⁰.

O modelo dialógico tem consequências diretas sobre o argumento da incapacidade institucional do Judiciário, sendo presente a crítica de que juízes não possuem conhecimento técnico para gerir políticas públicas. Como demonstra Vitorelli, "a tomada de decisão não está exclusivamente sob controle do juiz do processo. Ademais, a ampliação da noção de contraditório eleva o grau de consensualidade entre os sujeitos do processo, que passam a ter maior influência nas decisões tomadas em juízo"⁷¹. Em outras palavras, o juiz gestor não precisa ser especialista em saúde pública, urbanismo ou sistema prisional, ele apenas coordena os especialistas e os responsáveis institucionais, atuando como arquiteto do processo de mudança, e não como seu executor técnico de linha de frente.

⁶⁸ DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de; ZANETI JR., Hermes, 2020, p. 104.

⁶⁹ ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A importância da abordagem dialógica no processo estrutural. *Revista Thesis Juris*, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 300-321, maio/ago. 2020.

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 684.612 (Tema 698)**. Sessão virtual, jun. 2023.

⁷¹ VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2019.

A aplicação dessa “arquitetura” é particularmente urgente no âmbito da saúde pública. Arenhart aponta que, no ambiente das políticas públicas, “a visão deve ser diferente”, pois os processos envolvem “várias visões e vários interesses diferentes, que não poderão ser agrupados em apenas dois blocos distintos”⁷². O problema da judicialização individual da saúde é que, ao conceder liminares individuais que determinam o fornecimento de medicamentos ou a realização de procedimentos, dentre outros casos, o Poder Judiciário atua nos sintomas, mas sem tratar a doença.

A alternativa estrutural não é suprimir o direito individual à saúde, é reorganizar o sistema que produz as violações sucessivas. Segundo Vitorelli, o processo estrutural, no setor da saúde pública, “busca uma solução mais abrangente, visando corrigir as falhas sistêmicas subjacentes e proporcionar mudanças duradouras”⁷³. Em vez de uma decisão liminar que obriga o Estado a entregar determinado fármaco a determinado paciente até amanhã, o processo estrutural diagnostica por que esse medicamento não está disponível, formula um plano de reorganização da cadeia de fornecimento, monitora sua implementação e avalia os resultados, isso ao longo de ciclos contínuos de intervenção judicial planejada. O STF reconhece essa lógica ao afirmar, ainda no âmbito do Tema 698 já citado, que “no caso de serviços de saúde, a falta de profissionais pode ser suprida por concurso público, remanejamento de recursos humanos ou pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)”, deixando, assim, a escolha do meio para a Administração Pública.

Por fim, a tensão entre separação de poderes e processos estruturais revela-se menos um conflito real e mais um falso dilema, visto que, conforme demonstrado, o Poder Judiciário não viola a separação de poderes quando intervém em demandas estruturais, ele a cumpre. Um sistema de freios e contrapesos que permite que direitos fundamentais sejam sistematicamente violados por inércia administrativa, sem qualquer possibilidade de correção institucional, não é um sistema de separação de poderes, mas se trata de uma separação de omissões.

4.2. Técnicas de decisão dialógica, consensualidade e cooperação institucional

Na lógica estrutural aplicada à saúde pública, com suas filas do SUS, deficiências no fornecimento de medicamentos e colapsos em Unidades de Terapia Intensiva (UTI), a decisão judicial é a abertura de um diálogo institucional de longa duração. A ideia não é impor ou

⁷² ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

⁷³ VITORELLI, Edilson. 2023.

determinar imediatamente, mas construir e planejar. E isso exige um repertório técnico que transforma o processo num espaço de cooperação entre o Poder Judiciário, a Administração Pública e a sociedade civil.

A primeira técnica fundamental é a decisão em cascata, expressão instituída por Sérgio Cruz Arenhart⁷⁴ para descrever uma sequência decisória em que cada provimento judicial depende dos resultados do anterior. Em suas palavras:

É típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema [...]. Após essa primeira decisão [...] outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da 'decisão-núcleo'. (ARENHART, Sérgio Cruz, 2013)

Na prática da saúde pública, isso significa que o juiz não determina, de uma só vez, toda a cadeia de obrigações do gestor. A primeira decisão pode ser principiológica ao determinar que o Estado apresente um plano de atendimento para a fila de espera cirúrgica, por exemplo. A partir daí, conforme a Administração apresenta resultados ou justifica a impossibilidade de cumpri-los, o magistrado vai fazendo ajustes de rota, designando audiências, requisitando relatórios técnicos, especificando providências adicionais etc. É um processo em espiral, com vários caminhos e curvas, não em linha reta.

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira⁷⁵ consolidam esse entendimento ao descrever que a fase de execução no processo estrutural não é esporádica, mas envolve uma longa e contínua relação entre o juiz e a instituição a ser reestruturada. A tarefa judicial deixa de ser declarar quem está certo ou errado e passa a ser eliminar a condição que ameaça os valores constitucionais, no caso, o direito à saúde do art. 196, da CRFB/88. O suporte normativo vem dos arts. 139, IV, e 536, §1º, do CPC, que funcionam como cláusulas gerais executivas e conferem ao juiz poderes para determinar medidas atípicas, indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias, necessárias ao cumprimento das decisões estruturais.

O caráter multipolarizado dos litígios estruturais de saúde reformula completamente o modo de conduzir o processo. Diferentemente de uma ação individual, em que há um paciente pedindo um medicamento e o Estado negando, os litígios estruturais afetam grupos inteiros, com interesses possivelmente divergentes entre si. Um plano de regionalização hospitalar pode beneficiar municípios menores enquanto sobrecarrega unidades de referência de cidades maiores. Nenhuma das partes do processo consegue representar sozinha toda essa complexidade.

⁷⁴ ARENHART, Sérgio Cruz, 2013. p. 400.

⁷⁵ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de, 2020.

É nesse ponto que entram o *amicus curiae* e as audiências públicas como ferramentas centrais de legitimação. Madureira e Zaneti Jr.⁷⁶ apontam que, dada a potencialidade de as decisões estruturais atingirem um número significativo de pessoas, o CPC/2015 previu novas modalidades de participação, como a admissão de *amicus curiae* (art. 138 e parágrafos) e designação de audiências públicas (art. 927, §2º, art. 983, §1º e art. 1.038, II), pois "as fórmulas tradicionais de intervenção pensadas para os processos individuais não parecem ser suficientes para garantir participação ampla".

Vitorelli⁷⁷ descreve que a primeira fase de desenvolvimento de um processo estrutural é exatamente a apreensão das características do litígio em toda a sua complexidade, "permitindo que os diferentes grupos de interesse sejam ouvidos, em respeito ao caráter policêntrico do litígio". No processo estrutural, o *amicus curiae* cumpre função que vai além da mera informação, representando grupos afetados que não integram formalmente a lide e que sem essa aplicação ampliada, a decisão corre o risco de ser tecnicamente correta, mas operacionalmente inviável ou ineficaz.

Além disso, nas demandas estruturais de maior complexidade técnica, é possível recorrer à figura do *special master* (prevista no direito brasileiro, por analogia, no art. 68 da Lei nº 12.529/2011⁷⁸) para acompanhamento especializado da execução, sendo um perito nomeado pelo juiz para monitorar o cumprimento do plano estrutural⁷⁹. A experiência da Ação Civil Pública do Carvão demonstra a técnica com a criação de um Grupo de Assessoramento Técnico multidisciplinar, cujas decisões eram tomadas apenas por consenso, de modo que reduziu drasticamente os incidentes na execução da sentença e o número de recursos interpostos.

O processo estrutural aplicado corretamente deixa de ser um campo de batalha para virar uma mesa de negociação. Esse é o núcleo da técnica da consensualidade, que Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira⁸⁰ afirmam ser "elemento essencial do processo estrutural". A lógica é simples ao pensar que, por óbvio, a execução forçada e abrupta não é a via mais eficiente para

⁷⁶ MADUREIRA, Claudio; ZANETI JR., Hermes. **Covid-19 e tutela jurisdicional: a doutrina dos processos estruturais como método**. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 14, n. 42, p. 555-576, jan./jun. 2020.

⁷⁷ VITORELLI, Edilson, 2023. p. 73.

⁷⁸ BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011].

⁷⁹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Notas sobre as decisões estruturantes**. *Civil Procedure Review*, v. 8, n. 1, p. 46-64, jan./abr. 2017.

⁸⁰ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de, 2020.

implantar políticas públicas de saúde. Eduardo José da Fonseca Costa⁸¹ constata que "o dia a dia forense tem mostrado, assim, que a execução forçada não é a forma mais eficiente de implantar-se em juízo determinada política pública".

Costa⁸² aborda as expressões "execução negociada" e "execução complexa cooperativa" para descrever a participação ativa dos sujeitos processuais na efetivação de decisões que visam reformar estruturas burocráticas institucionais. A ideia é que o Estado, em vez de aguardar passivamente a ordem judicial para então recorrer e procrastinar, participe ativamente da construção do plano de implementação, o que aumenta a adesão institucional e a efetividade das medidas, bem como reduz o contencioso.

O art. 190, do CPC, dispõe acerca do instituto dos negócios jurídicos processuais. Em litígios estruturais de saúde, é claramente possível que o Estado e legitimados ativos pactuem calendários de implementação de políticas, como cronogramas de redução de filas cirúrgicas, prazos para aquisição de insumos farmacêuticos, metas de ampliação de leitos, regimes de transição e protocolos de monitoramento. Essa possibilidade, como observa Lima⁸³, representa o melhor meio para alcançar os objetivos da reforma estrutural, sendo exatamente com a celebração de acordos entre os advogados públicos e representantes do Ministério Público, que ganham maior destaque e impacto. O art. 23, da LINDB⁸⁴, reforça esse caminho ao exigir um regime de transição proporcional, equânime e eficiente sempre que uma decisão impuser novo dever ao Poder Público.

Lima e França⁸⁵ identificam nas características desse modelo de decisões a flexibilidade, que viabiliza o ciclo “tentativa-acerto/erro-ajuste”, com revisão contínua mais efetiva do que a mera imposição de ordens fortes, pois os procedimentos vão sendo alterados conforme os problemas vão surgindo, com transparência sobre as normas ainda que genéricas e provisórias.

O processo estrutural requer a superação da coisa julgada rígida. Em políticas de saúde, mutáveis por diversos fatores epidemiológicos ou orçamentários, a imutabilidade clássica obstaculiza a efetividade do direito, demandando uma execução flexível e adaptável à realidade fática.

⁸¹ COSTA, Eduardo José da Fonseca. A "execução negociada" de políticas públicas em juízo. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 37, v. 212, p. 35, out. 2012.

⁸² Ibid., p. 41-42.

⁸³ LIMA, Filipe Lôbo. Atuação da Procuradoria-Geral do Estado em processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2022. p. 38-60.

⁸⁴ BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Brasília, DF: Presidência da República, [1942].

⁸⁵ LIMA, Filipe Lôbo; FRANÇA, Rita de Cássia. Modelo compartilhado de decisão. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 145-168, jan./abr. 2021.

Susana Henriques da Costa⁸⁶ é conclusiva ao reconhecer que uma decisão:

cujos efeitos são imutáveis, diante da contingencialidade dos processos envolvendo políticas públicas concretizadoras de direitos sociais fundamentais, pode se mostrar ineficiente, justamente porque pode conter comandos não mais necessários por motivo de alteração da realidade fática. (COSTA, 2017)

Deve o processo, diante desse cenário, adaptar-se e reprogramar suas técnicas para garantir a tutela adequada.

Arenhart⁸⁷, no mesmo sentido, expõe que:

elementos como [...] os limites da coisa julgada exigem reformulação completa, quando se pensa em processos estruturais [...] as necessidades de proteção em um determinado momento, muito frequentemente, serão distintas daquelas existentes em outra ocasião. (ARENHART, 2013)

Esse fato impõe que o princípio da adstrição tenha sua incidência atenuada, permitindo ao juiz extrapolar os limites do pedido inicial diante de evidências concretas de insuficiência da tutela originalmente pretendida.

O art. 493, do CPC, oferece suporte para essa abertura ao exigir que o juiz considere fatos constitutivos, modificativos ou extintivos do direito supervenientes à propositura da ação, de modo que o legislador sinaliza que a decisão estrutural deve ser lida segundo o cenário vigente ao tempo de sua prolação. Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira⁸⁸ identificam nesse dispositivo uma ferramenta fundamental para que o juiz corrija os rumos da tutela executiva à luz das necessidades atuais e reais.

O mecanismo dessa flexibilidade consiste na cláusula *rebus sic stantibus*, a qual revela que, em se tratando de processo estrutural, a atividade cognitiva não se exaure com o fim da fase de conhecimento, podendo a etapa executiva assumir também esse caráter. Se houver descumprimento involuntário de determinação judicial decorrente de mudança fática, como o desabastecimento de um medicamento essencial ou o surgimento de uma nova pandemia, a parte pode comprovar isso em juízo para afastar sanções desproporcionais e provocar a revisão do plano de cumprimento⁸⁹.

Em suma, a adoção de técnicas dialógicas e cooperativas transforma o juiz em facilitador de processos coletivos. O uso coordenado de decisões em cascata, negócios processuais e coisa julgada flexível assegura a adaptabilidade necessária à saúde pública.

⁸⁶ COSTA, Susana Henriques da. **A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Editora Juspodivm, p. 415. 2017.

⁸⁷ ARENHART, Sérgio Cruz, 2013.

⁸⁸ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de, 2017, p. 56-57.

⁸⁹ LIMA; FRANÇA, 2021.

Apesar de plenamente previstos no sistema jurídico brasileiro, a utilização desses instrumentos depende, especialmente, da disposição institucional.

4.3. Estudo de caso: análise da Ação Civil Pública nº 5042003-07.2022.8.13.0702

Superada a análise teórica do processo estrutural, cabe agora verificar como esses conceitos se materializam em um caso concreto. A escolha da Ação Civil Pública nº 5042003-07.2022.8.13.0702⁹⁰, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia, justifica-se por reunir, em um único processo, praticamente todos os elementos característicos do litígio estrutural discutidos até aqui, sendo eles a omissão administrativa persistente, a insuficiência da tutela individual isolada, a necessidade de reorganização de uma política pública inteira e a atuação judicial voltada não à imposição unilateral de um resultado, mas à coordenação de um processo contínuo de implementação.

O caso trata do acesso a exames e tratamentos de alta complexidade para pacientes com doenças raras na macrorregião do Triângulo Norte de Minas Gerais, região carente de um serviço de referência habilitado para esse tipo de atendimento. A partir de uma demanda originalmente individual, a Defensoria Pública, de maneira eficaz, identificou que o problema não se limitava a um paciente específico, mas decorria de uma falha estrutural na rede de saúde, o que motivou o ajuizamento da ação coletiva ora analisada. Esse deslocamento, de uma perspectiva individual para uma leitura sistêmica do problema, é o primeiro indício de que o processo em exame se enquadra na categoria dos litígios estruturais.

A análise que se segue tem como objetivo verificar, a partir da sentença proferida no processo, de que forma o Judiciário uberlandense soube identificar a natureza estrutural da demanda e aplicar técnicas processuais compatíveis com essa natureza, tais como a instrução dialógica com múltiplos atores institucionais, a fixação de cronograma escalonado de cumprimento, o uso de astreintes vinculadas à finalidade da tutela e a criação de um Comitê Gestor responsável pelo monitoramento da execução. Pretende-se demonstrar que o caso não apenas ilustra a teoria exposta nos capítulos anteriores, mas oferece um modelo replicável de atuação judicial em situações de omissão estatal na efetivação do direito à saúde.

Por fim, é importante destacar que a escolha desse processo não decorre apenas de sua adequação teórica, mas também de sua relevância prática para a região do Triângulo Mineiro, o que confere ao presente trabalho uma dimensão de pesquisa aplicada, com potencial de contribuir para a compreensão de como o Poder Judiciário local tem lidado com demandas estruturais em matéria de saúde pública.

⁹⁰MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2022.

A história da Ação Civil Pública nº 5042003-07.2022.8.13.0702⁹¹ se inicia com uma jovem de 20 anos, nascida prematura, que passou anos entre a Associação de Assistência à Criança Deficiente (AACD) de Uberlândia, o Hospital de Clínicas da UFU (HC-UFU) e a Rede Sarah de Reabilitação em Brasília em busca de um diagnóstico definitivo para seu quadro de atraso motor e mental, suspeita de doença genética metabólica e insuficiência renal crônica, entre outros. O médico geneticista que a acompanhou prescreveu o Sequenciamento Completo do Exoma (NGS), no entanto, a própria Secretaria Municipal de Saúde de Uberlândia admitiu que não há prestador SUS que realize o exame de Sequenciamento Completo do Exoma no Estado de Minas Gerais.

Diante disso, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG) optou por cindir as demandas, sendo a tutela individual encaminhada ao Juizado Especial, enquanto a dimensão coletiva foi à 2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia, sob a forma de Ação Civil Pública em favor de todos os pacientes com suspeita ou diagnóstico de doença rara na macrorregião do Triângulo Norte⁹². Essa escolha revela que o modelo de liminares individuais deferidas uma a uma funciona como remédio paliativo para uma doença estrutural, sendo que cada liminar resolve o problema de um único cidadão, mas não possibilita o serviço que o cidadão seguinte também precisará. O que se via era a ausência de uma rede organizada, com fluxos de acesso, profissionais capacitados e infraestrutura para lidar com a complexidade que as doenças raras exigem.

Na prática da 2ª Vara da Fazenda Pública de Uberlândia, o que se viu foi uma magistrada que recusou o papel passivo de mera receptora de um litígio bilateral e individualizado. A Juíza de Direito adotou a postura de "juíza gestora", com uma atuação ativa, dialógica e prospectiva, voltada não à simples declaração de um direito, mas à reorganização da estrutura estatal deficitária que impedia sua efetivação.

Essa postura encontra fundamento na superação do modelo clássico de separação de poderes quando aplicado a omissões inconstitucionais persistentes. A sentença⁹³ reconhece isso expressamente ao afirmar que, quando a ausência de uma escolha administrativa resulta na anulação prática de um direito fundamental, o Judiciário "não apenas pode, como deve intervir para restabelecer a supremacia da Constituição", sem que isso seja uma invasão indevida na esfera do Poder Executivo.

⁹¹MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2022.

⁹²MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Civil Pública nº 5042003-07.2022.8.13.0702. **Petição inicial (ID 9581089392)**.

⁹³MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Civil Pública nº 5042003-07.2022.8.13.0702. **Sentença (ID 10634985462)**.

O Estado defendeu a divisão de competências no SUS e a Programação Pactuada Integrada para sustentar que a responsabilidade pelos procedimentos especializados caberia ao Município de Uberlândia⁹⁴. O Município invocou a reserva do possível, argumentando que o custo de implantação de um centro de referência (estimado em mais de R\$2.000.000,00/mês) comprometeria o orçamento destinado à maioria da população⁹⁵. A sentença fundamenta que as repartições administrativas entre entes federados destinam-se a otimizar a gestão do SUS, nunca a "criar barreiras ou eximir um dos entes de sua responsabilidade primária perante o cidadão"⁹⁶. Quanto à reserva do possível, aplicou o entendimento do STF no RE 1.355.103/TO⁹⁷, o qual expõe que a limitação orçamentária exige demonstração concreta da indisponibilidade orçamentária, ônus que os réus não cumpriram.

A solução não veio por meio de uma decisão isolada, mas por um plano de ação estruturado em duas frentes. A primeira, de caráter imediato e transitório, condenou Estado e Município solidariamente a assegurar exames, terapias e medicamentos a todos os pacientes com suspeita ou diagnóstico de doença rara mediante prescrição médica fundamentada, com a vedação expressa ao uso da disputa de competências como justificativa para negar atendimento. A segunda frente é estrutural e tem cronograma escalonado, sendo determinados prazos para: o Estado concluir o credenciamento estadual do HC-UFU e publicar a respectiva Resolução da Comissão Intergestores Bipartite (CIB); para o Município submeter o pedido de habilitação federal no Ministério da Saúde; para apresentação do Plano Operacional Definitivo da rede de atenção, contemplando portfólio de serviços, protocolos de regulação de acesso, fluxos de referência e contrarreferência, capacitação profissional e logística para exames de alta complexidade; e para que o Serviço de Referência esteja em pleno funcionamento. De modo a dar força coercitiva ao cronograma, a sentença fixa astreintes de R\$5.000,00/dia por descumprimento imotivado, com destinação vinculada ao Fundo Estadual de Saúde para ações voltadas às pessoas com doenças raras, o que alinha o instrumento coercitivo à própria finalidade tutelada.

Em análise dos autos, verifica-se um repertório diverso de técnicas estruturais. A primeira e mais fundamental é a reclassificação da natureza da demanda, visto que a sentença recusa enquadrar o processo como litígio individual ou tutela de direitos coletivos

⁹⁴ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Civil Pública nº 5042003-07.2022.8.13.0702. **Contestação do Estado de Minas Gerais (ID 9631409318)**.

⁹⁵ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Civil Pública nº 5042003-07.2022.8.13.0702. **Contestação do Município de Uberlândia (ID 9646544007)**.

⁹⁶ MINAS GERAIS. Ação Civil Pública n. 5042003-07.2022.8.13.0702. **Sentença (ID 10634985462)**.

⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 1.355.103/TO**. Recorrente: Estado do Tocantins. Recorrido: Ministério Público do Estado do Tocantins. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 22 de fevereiro de 2024.

homogêneos, reconhecendo-o expressamente como demanda estrutural, cujo objeto não é um ato isolado do Poder Público, mas uma falha contínua na implementação de uma política pública. Essa reclassificação autoriza e legitima todas as demais técnicas. A segunda é a instrução multipolar e dialógica, sendo que, em vez de limitar a instrução a documentos e contestações das partes formais, a magistrada convocou audiências com um leque amplo de atores, secretários de saúde, gestores regionais, médicos especialistas, procuradores, defensores públicos e membros do Ministério Público Estadual e Federal. Essa pluralidade permitiu que a solução, qual seja a habilitação do HC-UFU, surgisse do próprio processo, e não de uma imposição judicial unilateral. A terceira é a sentença mandamental com cronograma escalonado, que não condena genericamente, mas constitui a obrigação em etapas, com responsáveis específicos e prazos definidos, transformando a decisão em um plano de ação em que o cumprimento é possível e a responsabilidade é objetiva. A quarta é o uso vinculado das astreintes, já descrito acima. A quinta e mais relevante do ponto de vista da teoria dos processos estruturais é a criação do Comitê Gestor como instância de monitoramento e governança.

O Comitê, coordenado pelo próprio Juízo e composto por representantes da Defensoria Pública, do Ministério Público Estadual, do Ministério Público Federal, da Secretaria de Estado de Saúde de MG, da Secretaria Municipal de Saúde de Uberlândia e do HC-UFU/ Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), reúne-se ordinariamente a cada 90 dias para avaliar o andamento das medidas, deliberar sobre as dificuldades e apresentar relatórios de progresso nos autos. O Judiciário se posiciona como coordenador de um processo contínuo de implementação, mantendo-se presente não para gerenciar a administração, mas para garantir que o diálogo entre os atores institucionais permaneça produtivo.

A sentença⁹⁸ explicita que, transitada em julgado, "o processo deverá continuar ativo", permanecendo em fase de acompanhamento e monitoramento por meio do Comitê Gestor "até que seja implementada de forma integral a política pública objeto dos autos". Essa previsão combate um dos maiores desafios teóricos dos litígios estruturais, sendo a questão de como conciliar a imutabilidade da decisão com a necessidade de adaptação às circunstâncias transitórias da realidade. Ao manter o processo ativo, a magistrada adotou uma concepção de coisa julgada dinâmica e funcional, relacionada com o que a doutrina denomina "coisa julgada *rebus sic stantibus*"⁹⁹ nos litígios estruturais, que preserva a estabilidade quanto à obrigação

⁹⁸ MINAS GERAIS. Ação Civil Pública n. 5042003-07.2022.8.13.0702. **Sentença (ID 10634985462)**.

⁹⁹ VITORELLI, Edilson, 2023, p. 165-168.

fundamental de garantir atenção integral às pessoas com doenças raras, mas admite flexibilidade nos instrumentos e cronogramas para seu cumprimento efetivo.

Desse modo, o que se viu na 2ª Vara da Fazenda Pública de Uberlândia foi um processo estrutural que funcionou como deveria, ou seja, não como uma batalha judicial entre partes adversárias, mas como um espaço institucional de construção coletiva de solução para uma falha sistêmica do Estado. A sentença foi o documento que transformou o diálogo já construído nas audiências em obrigação jurídica exigível, com plano, cronograma, mecanismo de monitoramento e força coercitiva para garantir que, desta vez, a política pública saísse do papel com eficiência.

5. CONCLUSÃO

O desenvolvimento deste trabalho permite afirmar, com clareza, que o processo estrutural não é uma inovação acadêmica distante da realidade, mas uma resposta prática e juridicamente fundamentada às limitações do modelo processual clássico diante das grandes falhas institucionais do Estado brasileiro. A evolução histórica dos direitos fundamentais revelou que a proteção da dignidade humana não pode ser reduzida a um embate bilateral entre indivíduo e Estado. A partir do momento em que os direitos sociais de segunda dimensão passaram a exigir prestações positivas concretas e contínuas do Estado, ficou evidente que o processo civil pensado para resolver conflitos privados e passados era estruturalmente incapaz de enfrentar problemas sistêmicos e crônicos.

No âmbito da saúde pública, essa inadequação se manifesta com destaque. O SUS, concebido pela CRFB/88 como garantia universal e igualitária, opera sob pressão, com filas que se acumulam em milhões de pessoas, medicamentos não incorporados consumindo parcelas desproporcionais do orçamento e uma gestão fragmentada entre entes federados que frequentemente converte a coordenação administrativa em disputa de competência. O mínimo existencial, núcleo irredutível da dignidade humana que o Estado tem o dever de assegurar, é progressivamente sufocado por essa combinação de escassez e má gestão do sistema. Quando o Judiciário responde a esse colapso com liminares individuais, acaba por agravar o problema, retirando recursos já planejados e favorecendo quem tem maior acesso à informação e ao sistema de justiça e, ainda, aprofunda as desigualdades que o SUS foi criado para combater. A judicialização predatória é, assim, o sintoma de um diagnóstico que o modelo clássico não consegue tratar.

A Ação Civil Pública nº 5042003-07.2022.8.13.0702, ajuizada perante a 2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia, demonstrou na prática que existe um caminho diferente. O caso concreto estudado, que busca por diagnóstico para doença rara acabou na ausência de qualquer prestador SUS habilitado a realizar o Sequenciamento Completo do Exoma em Minas Gerais, funcionou como ponto de partida para uma demanda estrutural que transcendeu o caso individual. A DPMG cindiu as demandas com precisão técnica, reconhecendo que a liminar individual, embora necessária para a jovem autora, não resolveria o problema de todos os demais pacientes com doenças raras da macrorregião do Triângulo Norte que continuariam sem a mesma rede de atenção. Ao recusar o papel de árbitra passiva de um litígio bilateral, a Juíza de Direito, conduziu o processo com postura dialógica e prospectiva, convocando secretários de saúde, gestores regionais, médicos especialistas, procuradores, defensores e membros do Ministério Público para que a solução emergisse do diálogo, sem qualquer imposição unilateral.

No que se refere à separação de poderes, a experiência uberlandense confirma o que a doutrina e o próprio STF já consagraram, sendo que a intervenção judicial em políticas públicas não é uma invasão de competência, mas o exercício regular da função de controle prevista no sistema de freios e contrapesos. O Poder Judiciário não escolheu quais políticas deveriam ser adotadas, tampouco substituiu o gestor público em suas decisões técnicas e orçamentárias, mas, de fato, o que fez foi identificar a desconformidade estrutural, convocar os responsáveis institucionais e fixar um destino constitucional, deixando ao Poder Executivo a responsabilidade de traçar a rota. A sentença mandamental com cronograma escalonado, o uso vinculado das astreintes com destinação ao Fundo Estadual de Saúde e, sobretudo, a criação do Comitê Gestor como instância permanente de monitoramento são técnicas que operacionalizam esse modelo sem substituir a Administração Pública. O Comitê, reunindo-se ordinariamente a cada noventa dias com representantes de todas as partes envolvidas, garante que o diálogo institucional não se encerre com a prolação da sentença, mas se prolongue enquanto a política pública não estiver efetivamente implementada.

O processo estrutural, portanto, não é um instrumento de ativismo irresponsável, mas uma técnica de facilitação do diálogo institucional. O juiz que o aprecia não é um ditador de políticas públicas, mas um coordenador qualificado, capaz de organizar interesses conflitantes, incorporar conhecimento técnico especializado (*amicus curiae* e peritos especializados) e impulsionar a transição de um estado de desconformidade (estado inconstitucional de coisas) para um estado institucional constitucionalmente adequado. A sentença da Ação Civil Pública foi o documento que transformou o diálogo já construído nas

audiências em obrigação jurídica exigível, com plano, cronograma, mecanismo de monitoramento e força coercitiva para garantir que a política pública saísse do papel.

Reconhecer a adequação do processo estrutural não implica ignorar suas limitações. A ausência de legislação específica no direito brasileiro impõe ao juiz um exercício criativo sobre bases normativas abertas, com risco de instabilidade e imprevisibilidade decisória. Além disso, a longa duração dos processos e a dependência de cooperação institucional tornam o modelo vulnerável à inércia administrativa e à alternância de gestores públicos, que podem renegociar ou descumprir planos de administrações anteriores. Por fim, o monitoramento judicial prolongado pode gerar resistência dos demais Poderes, que tendem a enxergar a presença contínua do Judiciário como interferência indevida nas escolhas que lhes competem. Tais limitações não invalidam o modelo, mas exigem aplicação cautelosa e orientada pela subsidiariedade, visto que o Poder Judiciário intervém porque o sistema falhou, e não como substituto permanente do gestor público.

Na saúde pública, esse modelo pode e deve ser aplicado em contextos igualmente críticos. Filas cirúrgicas que se acumulam por anos, escassez sistemática de leitos de UTI em regiões de menor densidade econômica, desabastecimento crônico de medicamentos do componente especializado da assistência farmacêutica e ausência de redes estruturadas para doenças de alta complexidade são todos exemplos de estados de desconformidade estrutural que escapam à lógica da liminar individual. Para cada um desses cenários, o processo estrutural oferece um repertório técnico específico, com decisões em cascata que fixam primeiramente diretrizes gerais e, progressivamente, obrigações pontuais conforme os resultados vão sendo apresentados. Ainda, com negócios jurídicos processuais que permitem ao Estado e aos legitimados ativos pactuarem cronogramas de redução de filas, metas de ampliação de leitos e protocolos de aquisição de insumos, audiências públicas que incorporam ao processo a perspectiva de comunidades afetadas que não integram formalmente a lide e, por fim, mecanismos de monitoramento contínuo. Todos esses instrumentos e técnicas já estão disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro, expressos nos arts. 139, IV, 190, 493 e 536, § 1º, do CPC. O que falta, na verdade, é a disposição institucional de utilizá-los com a coragem e a criatividade que o direito à saúde exige para eliminar o grande problema pela raiz.

A promessa constitucional do art. 196, da CRFB/88, não pode ser eternamente postergada sob o argumento da reserva do possível, nem resolvida caso a caso em decisões que privilegiam quem já tem voz. O processo estrutural é o instrumento que, ao reconhecer a dimensão coletiva e sistêmica da crise, oferece ao Poder Judiciário brasileiro uma forma de

intervir sem substituir, de corrigir sem invadir e de garantir sem improvisar. A experiência de Uberlândia e demais citadas mostraram que é possível. Cabe ao ordenamento aplicar.

6. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A importância da abordagem dialógica no processo estrutural. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 300-321, maio/ago. 2020.

ALMEIDA, Bruno Carneiro da Cunha. Processo estrutural e igualdade: uma análise crítica da trajetória do processo estrutural no direito estadunidense e seus reflexos no processo civil brasileiro. **Revista da PGM João Pessoa**, v. 10, 2025.

ARAÚJO, Guilherme Augusto Medeiros de. **Judicialização da saúde e separação de poderes**: os limites da intervenção judicial nas políticas públicas de saúde no Brasil. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2025.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. Judicialização de políticas públicas no Brasil. In: ZANETI JR., Hermes; MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro (org.). **Processo Coletivo e Políticas Públicas**. Salvador: JusPodivm, 2015.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2019.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Processo estrutural e saúde pública: reflexões a partir do caso das cirurgias ortopédicas no Ceará. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 574-597, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/>. Acesso em: 1 abr. 2026.

BAUERMANN, Desirê. Structural injunctions no direito norte-americano. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Felix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.058, de 2014**. Altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para disciplinar a ação civil pública e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2014]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=624484>. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [1942]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. Justiça Federal (Santa Catarina). 1ª Vara Federal de Criciúma. **Ação Civil Pública nº 93.8000533-4**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: União Federal e outros. Juiz: Cândido Alfredo Silva Leal Júnior. Criciúma, [2000].

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Código de Defesa do Consumidor. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema Nacional de Regulação (SISREG): indicadores de acesso e fila de espera nacional**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2025. Disponível em: <https://sisregiii.saude.gov.br/>. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.733.412/SP**. Recorrente: B. S. B. Recorrido: S. C. S. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Brasília, DF, 09 de abril de 2019. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/>. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 Medida Cautelar/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 17 de setembro de 2015. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 237, publ. 25 nov. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 3.388/RR**. Requerente: Estado de Roraima. Requeridos: Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e outros. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, DF, 19 de março de 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2288123>. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 684.612/SC – Tema de Repercussão Geral 698**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF: Plenário Virtual, jun. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4082804>. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.355.103/TO**. Recorrente: Estado do Tocantins. Recorrido: Ministério Público do Estado do Tocantins. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 22 de fevereiro de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6197343>. Acesso em: 1 abr. 2026.

CABRAL, Ana Luiza Novais; SOARES, Mário Lúcio Quintão. O ativismo judicial: ruptura à democrática representatividade política brasileira? **Revista Direito em Debate**, ano XXX, n. 55, jan./jun. 2021.

CARVELLI, Urbano; SCHOLL, Sandra. Evolução histórica dos direitos fundamentais: da Antiguidade até as primeiras importantes declarações nacionais de direitos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 48, n. 191, p. 167-189, jul./set. 2011.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 2017. Disponível em: https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalTvJustica/portalTvJusticaNoticia/anexo/Joao_Trindade__Teoria_Geral_dos_direitos_fundamentais.pdf. Acesso em: 1 abr. 2026.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A "execução negociada" de políticas públicas em juízo. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 37, v. 212, p. 25-56, out. 2012.

COSTA, Susana Henriques da. A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 399-427.

DA SILVA, Marco Aurélio Souza. Judicialização predatória da saúde e falhas de governo: levando a sério a teoria da escolha pública. **Economic Analysis of Law Review**, v. 13, n. 2, p. 262-281, 2022.

DA SILVA JÚNIOR, Izaias Jardim; DA SILVA, Raimundo Nonato Pessoa; PELISSON, Gustavo Chalegre. A crescente judicialização da saúde pública no Brasil: o Poder Judiciário no contexto das demandas de saúde. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, v. 10, n. 1, p. 1-14, 2025.

DAVID, Grazielle; ANDRELINO, Adriana; BEGHIN, Nathalie. **O impacto da judicialização da saúde no orçamento público**. Brasília: Inesc, 2016.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil Procedure Review**, v. 8, n. 1, p. 46-64, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/>. Acesso em: 1 abr. 2026.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 303, ano 45, p. 45-64, maio 2020.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. **Brown v. Board of Education of Topeka**, 347 U.S. 483. Washington, DC: Supreme Court of the United States, 17 maio 1954.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

LIMA, Filipe Lôbo. Atuação da Procuradoria-Geral do Estado em processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2022. p. 38-60.

LIMA, Filipe Lôbo; FRANÇA, Rita de Cássia. Modelo compartilhado de decisão. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 145-168, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/>. Acesso em: 1 abr. 2026.

MADUREIRA, Claudio; ZANETI JR., Hermes. Covid-19 e tutela jurisdicional: a doutrina dos processos estruturais como método. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 14, n. 42, p. 555-576, jan./jun. 2020.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. **Processo estrutural consequencialista: a intervenção judicial em políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. 2ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia. **Ação Civil Pública nº 5042003-07.2022.8.13.0702**. Autora: Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Réus: Estado de Minas Gerais e Município de Uberlândia. Juíza: Juliana Faleiro de Lacerda Ventura. Uberlândia, MG, 2022. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portais/tjmg/>. Acesso em: 1 abr. 2026.

NONAKA, Allan Thiago Massao Bocca; BERTONI, Beatriz de Melo; MAGNUSSON, Leonardo Peteno. A judicialização da saúde: entre o direito fundamental e a reserva do possível. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 14, n. 5, p. e2226-e2226, 2025.

OLIVEIRA, Aline; SOARES JUNIOR, Adilson Ferreira. Judicialização do acesso à saúde no Brasil e a Constituição Federal: reflexões sobre os desafios, conflitos e perspectivas na efetivação dos direitos à saúde. **Revista OWL: Revista Interdisciplinar de Ensino e Educação**, Maceió, v. 1, n. 1, p. 324-335, 2023.

OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o "praticalismo" e os "processos estruturais". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 239-265, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82402>. Acesso em: 1 abr. 2026.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

ROCHA JÚNIOR, Paulo de Tarso. **O mínimo existencial e a reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. Judicialização e direito à saúde no Brasil: uma trajetória de encontros e desencontros. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 57, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rsp/>. Acesso em: 1 abr. 2026.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.