

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

KEYLLA THALITA ARAUJO

A CONSENSUALIDADE NO PROCESSO ESTRUTURAL: Uma Análise a partir da
Judicialização da Política Nacional de Assistência Farmacêutica

BRASÍLIA/DF

2025

KEYLLA THALITA ARAUJO

**A CONSENSUALIDADE NO PROCESSO ESTRUTURAL: Uma Análise a partir da
Judicialização da Política Nacional de Assistência Farmacêutica**

Dissertação de Mestrado, desenvolvido sob a orientação do Professor Doutor Paulo Mendes, apresentado para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional junto ao Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.

Linha de pesquisa: A solução de conflitos no Estado Democrático de Direito

BRASÍLIA/DF

2025

Código de catalogação na publicação – CIP

A658c Araújo, Keylla Thalita

A consensualidade no processo estrutural: uma análise a partir da judicialização da Política Nacional de Assistência Farmacêutica / Keylla Thalita Araújo. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

122 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Mendes de Oliveira

Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Políticas públicas. 2. Processo estrutural. 3. Poder judiciário.
I. Título

CDDir 341.2

KEYLLA THALITA ARAUJO

A CONSENSUALIDADE NO PROCESSO ESTRUTURAL: Uma Análise a partir da
Judicialização da Política Nacional de Assistência Farmacêutica

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre em Direito
Constitucional, pelo Programa de Pós-Graduação em
Direito do Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Orientador: Prof. Dr. Paulo Mendes de Oliveira

Brasília, 15 de dezembro de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Mendes de Oliveira
Orientador

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Prof. Dr. Guilherme Pupe da Nóbrega

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Membro Interno

Profa. Dra. Noemia Aparecida Garcia Porto

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Membro Externo

AGRADECIMENTOS

Sempre me emocionei ao ler as seções de agradecimento das dissertações e teses que tive a oportunidade de consultar. Em cada linha, via não apenas o resultado de um rigor acadêmico, mas a história humana por trás dele. Inúmeras vezes imaginei como seria, um dia, ter a oportunidade de escrever a minha própria, e agora, ao fazê-lo, não poderia estar mais grata.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, cuja graça infinita e amor incondicional foram o alicerce de toda a minha caminhada. A Ele devo não apenas esta conquista, mas todas as outras, pois foi a Sua força que me sustentou nos momentos de maior desafio e incerteza.

Agradeço à minha família, esteio fundamental da minha vida. À minha mãe, Maria Jane, heroína de silêncio e força, que sacrificou tanto para que eu e meus irmãos tivéssemos acesso a uma educação de qualidade. Sua resiliência sempre foi e sempre será minha maior inspiração. Aos meus irmãos, Gabriela, Valentina e Rafael, meu sincero agradecimento. O desejo de ser um exemplo positivo para vocês foi um dos combustíveis mais poderosos para minha jornada, compelindo-me a ser uma pessoa mais dedicada, ética e melhor a cada dia.

Agradeço a todos os professores do IDP, que, direta ou indiretamente, contribuíram para a construção de um ambiente acadêmico tão rico e estimulante. Este agradecimento faço, de modo muito especial, na pessoa do meu orientador, Professor Dr. Paulo Mendes, cuja orientação minuciosa, paciência inesgotável e grande generosidade foram fundamentais para a conclusão deste trabalho. Suas críticas construtivas e seu estímulo constante não apenas guiaram o rumo desta pesquisa, mas também contribuíram decisivamente para o meu amadurecimento acadêmico. Muito obrigada por acreditar neste projeto e em meu potencial.

Agradeço, também, à Procuradoria Geral do Distrito Federal, instituição da qual tenho orgulho de fazer parte. O investimento no custeio deste mestrado é um testemunho claro do comprometimento da Casa com a capacitação e o aprimoramento de seus servidores. Esta política de valorização do conhecimento não apenas possibilitou a realização deste sonho, mas também enriquece continuamente a Administração Pública.

Por fim, mas com igual importância, agradeço imensamente aos amigos que conquistei ao longo desta jornada acadêmica. O período de pesquisa e, especialmente, a escrita da dissertação são, por natureza, solitários. No entanto, a certeza de poder contar com o apoio de vocês, os momentos de descontração e as palavras de incentivo transformaram uma trilha árdua em uma caminhada muito mais serena e feliz.

A cada um de vocês, o meu mais sincero e eterno obrigada.

I looked around in a blood-soaked gown

And I saw something they can't take away

'Cause there were pages turned with the bridges
burned

Everything you lose is a step you take

So, make the friendship bracelets

Take the moment and taste it

You've got no reason to be afraid

Taylor Swift, "*You're On Your Own, Kid*"

RESUMO

Após reconhecida a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário em Políticas Públicas, iniciou-se uma profunda discussão a respeito dos limites de tal intervenção, bem como dos mecanismos processuais mais adequados para efetivá-la. O processo estrutural surgiu, nesse sentido, como instrumento processual, flexível, dialógico e adaptável, apto a enfrentar situações de violações sistêmicas de direitos fundamentais, em que a atuação do Poder Público, por meio de suas políticas públicas, se mostrou inexistente ou insuficiente. Nesse cenário, deve o Poder Judiciário fomentar o diálogo e o consenso entre as partes na busca de uma solução. O tema da presente dissertação, portanto, diz respeito à construção de soluções estruturantes a partir da adoção de técnicas consensuais e dialógicas entre os diferentes atores envolvidos em um litígio estrutural. O problema de pesquisa, por sua vez, se volta a identificar, a partir do estudo de Tema de Repercussão Geral 1.234, que trata da judicialização da Política de Assistência Farmacêutica, quais são os elementos necessários para que uma solução consensual adotada no bojo de um processo estrutural que envolve uma política pública complexa e capilarizada seja considerada legítima e possa produzir um resultado ótimo. A hipótese trabalhada é a de que uma solução estruturante consensual será legítima quando verificados os seguintes requisitos: (i) for adotada a partir de uma análise profunda a respeito da situação fático-jurídica envolvida no litígio estrutural; (ii) garantir que todos os grupos de interesses do litígio estrutural estejam adequadamente representados; e (iii) forem assegurados mecanismos de participação e debate igualitários à todos os participantes do processo, sendo observados os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. A técnica de pesquisa utilizada consiste no estudo de caso, que seria o litígio estrutural tratado no Recurso Extraordinário (RE) 1.366.243/SC (tema de repercussão geral nº 1.234). Além disso, foi utilizada também a técnica de revisão bibliográfica, com a pesquisa de temas relacionados à “processo estrutural”; “consensualidade”; “jurisdição constitucional”; “judicialização de políticas públicas”; e “políticas públicas”, nas principais plataformas e biblioteca de teses e dissertações brasileiras. Para a construção dos principais conceitos relativos à teoria do processo estrutural, foram adotados como marcos teóricos as obras dos autores Edilson Vitorelli; Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim; Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Júnior e Rafael Alexandria de Oliveria. Por outro lado, a teoria a respeito da intervenção judicial em políticas públicas foi construída a partir da obra de Georges Abboud. A pesquisa conduzida confirmou a hipótese inicialmente formulada, e demonstrou que espaço dialógico instituído pelo Supremo Tribunal Federal foi significativamente amplo, sendo garantida a participação dos grupos de interesse do litígio.

Palavra-chave: Judicialização de Políticas Públicas; Processo estrutural; Diálogo institucional; Consensualidade; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

After recognizing the possibility of the Judiciary's intervention in Public Policies, a profound discussion began regarding the limits of such intervention, as well as the most suitable procedural mechanisms to effectuate it. The Structural Injunction emerged, in this sense, as a flexible, dialogic, and adaptable procedural instrument, suited to address situations of systemic violations of fundamental rights, where the Public Authority's action, through its public policies, has proven non-existent or insufficient. In this scenario, the Judiciary must foster dialogue and consensus among the parties in search of a solution. The theme of the present dissertation, therefore, concerns the construction of structural solutions through the adoption of consensual and dialogic techniques among the different actors involved in a structural litigation. The research problem, in turn, focuses on identifying, based on the study of General Repercussion Theme 1.234, which deals with the judicialization of the Pharmaceutical Assistance Policy, what elements are necessary for a consensual solution adopted within a Structural Injunction involving a complex and widespread public policy to be considered legitimate and capable of producing an optimal outcome. The hypothesis being explored is that a consensual structural solution will be legitimate when the following requirements are verified: (i) it is adopted based on a profound analysis of the factual-legal situation involved in the structural litigation; (ii) it ensures that all interest groups in the structural litigation are adequately represented; and (iii) mechanisms for equal participation and debate are guaranteed for all participants in the process, observing the principles of due process of law, adversarial proceedings, and full defense. The research technique used consists of a case study, which would be the structural litigation addressed in Extraordinary Appeal (RE) 1,366,243/SC (general repercussion theme no. 1,234). Furthermore, the bibliographic review technique was also used, with research on topics related to "structural injunction"; "consensuality"; "constitutional jurisdiction"; "judicialization of public policies"; and "public policies," in the main platforms and libraries of Brazilian theses and dissertations. For the construction of the main concepts related to the theory of the structural injunction, the works of authors Edilson Vitorelli; Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna and Marco Félix Jobim; Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Júnior and Rafael Alexandria de Oliveira were adopted as theoretical frameworks. On the other hand, the theory regarding judicial intervention in public policies was built based on the work of Georges Abboud. The conducted research confirmed the initially formulated hypothesis and demonstrated that the dialogic space instituted by the Brazilian Supreme Court was significantly broad, ensuring the participation of the litigation's interest groups.

Keywords: Judicialization of Public Policies; Structural Injunction; Institutional dialogue; Consensus-building; Brazilian Supreme Court.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1	92
----------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral da União
AJUFE	Associação de Juizes Federais
ANMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CBAF	Componente Básico da Assistência Farmacêutica
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEAF	Componente Especializado da Assistência Farmacêutica
CEME	Central de Medicamentos
CESAF	Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica
CESAL	Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CFF	Conselho Federal de Farmácia
CFM	Conselho Federal de Medicina
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNI-JF	Central Nacional de Inteligência da Justiça Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
CONITEC	Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde
CONSEPRE	Conselho de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil
CNM	Confederação Nacional dos Municípios

CNPG	Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União
CONPEG	Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal
CPC	Código de Processo Civil
DF	Distrito Federal
DPE-AM	Defensoria Pública do Estado do Amazonas
DPE-CE	Defensoria Pública do Estado do Ceará
DPE-ES	Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo
DPE-MG	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais
DPE-RJ	Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
DPE-RN	Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte
DPE-SC	Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina
DPE-TO	Defensoria Pública do Estado do Tocantins
DPU	Defensoria Pública da União
FONAJUS	Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde
FNS	Fundo Nacional de Saúde
GAETS	Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores
JF-MG	Justiça Federal do Estado de Minas Gerais
JF-SC	Justiça Federal do Estado de Santa Catarina
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LINDB	Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro
MS	Ministério da Saúde
MP	Ministério Público
NUSOL	Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do Supremo Tribunal Federal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PCDT	Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas
PGE-AC	Procuradoria Geral do Estado do Acre
PGE-AL	Procuradoria Geral do Estado do Alagoas
PGE-AM	Procuradoria Geral do Estado do Amazonas
PGE-BA	Procuradoria Geral do Estado da Bahia

PGE-GO	Procuradoria Geral do Estado do Goiás
PGE-MA	Procuradoria Geral do Estado do Maranhão
PGE-MG	Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais
PGE-MS	Procuradoria Geral do Estado do Mato Grosso do Sul
PGE-MT	Procuradoria Geral do Estado do Mato Grosso
PGE-PA	Procuradoria Geral do Estado do Pará
PGE-PE	Procuradoria Geral do Estado do Pernambuco
PGE-PI	Procuradoria Geral do Estado do Piauí
PGE-PR	Procuradoria Geral do Estado do Paraná
PGE-RJ	Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro
PGE-RN	Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte
PGE-RS	Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul
PGE-SC	Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina
PGE-SP	Procuradoria Geral do Estado de São Paulo
PGM-RJ	Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro
PGR	Procurador Geral da República
PNAF	Política Nacional de Assistência Farmacêutica
PL	Projeto de Lei
RENAME	Relação Nacional de Medicamentos Essenciais
RE	Recurso Extraordinário
RESP	Recurso Especial
RG	Repercussão Geral
SES-CE	Secretaria de Estado de Saúde do Ceará
SES-PB	Secretaria de Estado de Saúde da Paraíba
SES-PR	Secretaria de Estado de Saúde do Paraná
SES-RJ	Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro
SES-RO	Secretaria de Estado de Saúde de Roraima
SES-SE	Secretaria de Estado de Saúde de Sergipe
SES-SP	Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo
SMS-RJ	Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro

STA	Suspensão de Tutela Antecipada
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
TJ-TO	Tribunal de Justiça de Tocantins
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PROCESSO ESTRUTURAL E CONSENSUALIDADE	20
1.1 Um prólogo necessário: legitimidade e limites da intervenção judicial em políticas públicas	20
1.2 Processo Estrutural e o controle de políticas públicas.....	32
1.3 Conduzindo o processo estrutural	41
1.4 Diálogo no processo estrutural: participação e construção de soluções consensuais.....	48
2 CONTROLE JUDICIAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE	59
2.1 A Política Nacional de Assistência Farmacêutica e o Pacto Federativo	59
2.2 Instrumentos para a judicialização da Política Nacional de Assistência Farmacêutica	67
2.3 Histórico da judicialização da Política Nacional de Assistência Farmacêutica	75
3 O CASO: TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 1.234 E A JUDICIALIZAÇÃO DA PNAF	81
3.1 Aspectos fáticos do Recurso Extraordinário 1.366.243/SC	82
3.2 A Comissão Especial instituída pelo Ministro Relator.....	89
3.3 Continuidade estruturante da aplicação do precedente estrutural	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
REFERÊNCIAS	113

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), classificada como compromissória e analítica na literatura constitucional, trouxe em seu texto uma ampla gama de direitos fundamentais e sociais. O texto atribuiu ao Estado, por meio de Políticas Públicas, a tarefa de promover e concretizar a maior parte desses direitos. Indo além de estabelecer direitos sociais, a CF/88 estabeleceu importantes diretrizes e contornos para a implementação de políticas públicas no Brasil.

Nesse sentido, além de prever o direito social à saúde, em seu art. 6º, *caput*, a CF/88 desenhou os contornos do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecendo seus princípios e regras de repartição de competências, em seu art. 196 e seguintes. É a partir desse cenário, somado à possibilidade de controle judicial do mérito administrativo (art. 5, LXXIII, CF/88), que se desenvolveu a judicialização das políticas públicas de assistência à saúde.

Ada Pellegrini Grinover elenca como marco da judicialização da saúde o caso dos medicamentos antirretrovirais, na década de 1990. Foi nesse período que o Poder Judiciário consagrou o direito à integralidade da assistência à saúde a ser prestada pelo Estado, de forma individual ou coletiva, com a possibilidade de intervenção judicial para correção de eventuais distorções¹. Assim, uma vez reconhecida a possibilidade de intervenção judicial na saúde pública, não demorou para que uma quantidade assustadora de ações, tanto individuais quanto coletivas, inundasse o Poder Judiciário

Em um primeiro momento saudada como importante fruto da Constituição Cidadã de 1988, o modelo de judicialização da saúde adotado no Brasil, desde o final da década de 1990, tornou-se um problema². De acordo com dados do Tribunal de Contas da União, entre 2008 e 2015, os gastos com o cumprimento de decisões judiciais para a aquisição de medicamentos e insumos saltaram de R\$ 70 milhões para R\$ 1 bilhão³.

Além do impacto negativo na gestão e alocação de recursos público, o modelo de judicialização adotado no Brasil contribuiu para o aprofundamento de desigualdades regionais e socioeconômicas entre os usuários do SUS. Nesse cenário, o cumprimento de decisões

¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas pelo Poder Judiciário. **Revista do curso de direito da faculdade de humanas e direito**, v. 7, n. p. 9-37, 2010. p. 14-15.

² BUCCI, Maria Paula Dallari. Contribuição para a redução da judicialização da saúde: uma estratégia jurídico-institucional baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (org.). **Judicialização da Saúde: a Visão do Poder Executivo**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 31-88. p. 33.

³ Relatório divulgado em: AUMENTAM os gastos públicos com judicialização da saúde. **Portal TCU**, 23 ago. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumentam-os-gastos-publicos-com-judicializacao-da-saude>. Acesso em: 02 out. 2024.

judiciais, de caráter individual, passa a ser priorizado em detrimento das políticas públicas, de caráter geral, já estabelecidas.

Diante desse contexto, não há como negar o caráter estrutural dos litígios que envolvem a judicialização da saúde, dada a sua natureza coletiva, complexa e irradiada⁴. O problema, nesse caso, não será solucionado por meio de uma simples sentença de procedência proferida pelo juízo de primeira instância, que concede a prestação de saúde exclusivamente àquele que recorreu ao Poder Judiciário. Ao contrário, esse modelo causa ainda mais distorções e agrava situações de desigualdades socioeconômicas entre os cidadãos que não possuem condições igualitárias de acesso ao sistema de justiça.

Desse modo, um problema estrutural, caracterizado por um estado de desconformidade estruturada, demanda uma prestação jurisdicional específica, capaz de oferecer uma solução efetiva e sustentável para problemas de natureza complexa. O processo estrutural, nesse sentido, tem por objetivo solucionar um estado de desconformidade e substituí-lo por um estado de coisas ideal⁵, que represente uma evolução social em relação ao estado anterior, ainda que não atinja um resultado considerado ótimo⁶.

Trata-se, pois, de instrumento jurídico concebido para enfrentar violações sistêmicas de direitos fundamentais, caracterizando-se pela necessidade de uma atuação contínua e colaborativa entre os envolvidos. O processo estrutural, por conseguinte, se sustenta em três pilares fundamentais: a complexidade e o caráter coletivo do litígio, a flexibilidade procedimental e a ampliação da participação das partes interessadas, com foco na materialização das decisões e no acompanhamento de sua implementação.

Nesse sentido, a consensualidade e o diálogo institucional assumem papéis cruciais na garantia da efetividade dos processos estruturais. Problemas complexos e estruturais não podem ser efetivamente solucionados por meio de decisões unilaterais e centralizadas emanadas do Poder Judiciário. Uma deliberação reflexiva, com ampla participação popular, é melhor para compreender a complexidade do problema e identificar seus possíveis remédios, razão pela qual a participação é um elemento fundamental no processo estrutural⁷. O diálogo institucional, por sua vez, envolve a cooperação entre os diversos órgãos estatais e demais atores envolvidos no

⁴ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 49.

⁵ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 126-129, maio 2020. p. 104.

⁶ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.61.

⁷ STURM, Susan. Equality and the forms of Justice. **University Miami Law Journal**, n. 51, p. 51-83, 2003. p. 62.

litígio, com respeito às competências e capacidades institucionais de cada parte e promovendo a deliberação conjunta em prol de objetivos comuns.

O Tema de Repercussão Geral (RG) nº 1.234, reconhecido como estrutural pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pode ser visto como uma tentativa da Corte de impor alguma racionalidade na judicialização da política pública de assistência farmacêutica. O tema foi afetado, inicialmente, para discutir a legitimidade passiva da União e a competência da Justiça Federal, nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), mas não padronizados no SUS.

Para encontrar uma solução racional para o problema, o Ministro Relator Gilmar Mendes entendeu que a Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF) deveria ser analisada em seu todo, e não apenas quanto ao aspecto pontual da responsabilidade pelo custeio de medicamentos não incorporados. Além disso, dada a complexidade da questão, instituiu uma Comissão Especial, com representantes dos Municípios, Estados, Distrito Federal, União, Ministério Público, Defensoria Pública, além de entidades de classe interessadas, com o objetivo de fomentar o diálogo institucional na busca por uma solução negociada que fosse efetiva no enfrentamento do problema.

As discussões realizadas no âmbito da Comissão Especial resultaram na propositura de três acordos interfederativos que englobava todo o ciclo da PNAF. Ao final, os acordos foram homologados em um julgamento conjunto dos Temas de RG nº 1.234 e 6, esse último foi afetado para tratar do dever do Estado de fornecer medicamento de alto custo ao portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo. Assim, a Comissão Especial contribuiu para a construção de padrões racionais que envolvem a judicialização da PNAF.

O julgamento desperta interesse por diversos fatores, o primeiro deles diz respeito ao reconhecimento, por parte do Ministro Relator Gilmar Mendes, de que a questão posta à apreciação seria um dilema estrutural, que envolve vai além da discussão sobre competência processual, mas abrange também questões relativas ao pacto federativo e à sustentabilidade do sistema público de saúde. Além disso, o julgamento foi conduzido com a adoção de técnicas autocompositivas, estimulando o diálogo entre as diferentes instituições envolvidas no litígio estrutural.

A celebração de acordos na jurisdição constitucional não é, propriamente, uma novidade no STF, porquanto a técnica já foi utilizada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25, na Arguição de Descumprimento de preceito fundamental (ADPF) nº 984 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.191. No entanto, é a primeira vez que foi utilizada no bojo do julgamento de um Recurso Extraordinário

afetado em regime de repercussão geral. É também a primeira vez que uma questão constitucional submetida à Corte é solucionada mediante acordo. Isso pois, os acordos na jurisdição constitucional usualmente são restritos às questões laterais do conflito, não sendo utilizados para formação do próprio precedente, menos ainda são incorporados a uma Súmula Vinculante, como foi o caso do Tema RG 1.234⁸.

Desse modo, o tema da presente pesquisa se volta para a construção de soluções estruturantes a partir da adoção de técnicas consensuais e dialógicas entre os diferentes atores envolvidos em um litígio estrutural. Como problema de pesquisa, propõe-se a identificar, a partir do estudo do Tema RG 1.234, os elementos necessários para que uma solução consensual adotada no bojo de um processo estrutural que envolve uma política pública complexa e capilarizada, como a PNAF, seja considerada legítima e possa produzir um resultado ótimo.

A hipótese trabalhada é de que uma solução estruturante consensual será legítima quando verificados os seguintes requisitos: (i) for adotada a partir de uma análise profunda a respeito da situação fático-jurídica envolvida no litígio estrutural; (ii) garantir que todos os grupos de interesses do litígio estrutural estejam adequadamente representados; e (iii) forem assegurados mecanismos de participação e debate igualitários à todos os participantes do processo, sendo observados os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Para a condução da pesquisa será utilizada a metodologia da pesquisa de estudo de caso, que consiste na construção de um objeto empírico definido e específico, e guarda potencial para revelar aspectos e características de uma problemática que dificilmente seriam acessíveis por meio de outras abordagens⁹. A complexidade e singularidade dos problemas estruturais faz com que o processo estrutural seja conduzido por meio de técnicas essencialmente experimentalistas, fruto da criatividade das partes e do magistrado¹⁰. Assim, a metodologia escolhida se mostra a mais adequada para estudar o fenômeno pretendido, porquanto a prática, nesse caso, geralmente precede a teoria.

Desse modo, o caso escolhido consiste no litígio estrutural objeto do Tema RG 1.234 que, por suas peculiaridades, tais como: (i) tratar de uma política pública extremamente

⁸ DEMO, Roberto Luis Luchi. Jurisdição constitucional consensual no Supremo Tribunal Federal e proteção dos direitos fundamentais: um estudo empírico. **Revista de Processo**. vol. 366/2025, p. 507 – 538, Ago / 2025. p. 516.

⁹ MACHADO, Máira Rocha. Estudo de Caso na Pesquisa em Direito. In: FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (coord.). **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 344-355. p. 345.

¹⁰ Eduarda Peixoto da Cunha. Respostas simples para problemas complexos? Processos estruturais e a proteção equitativa dos direitos fundamentais. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 453-473. p. 461.

abrangente, organizada em um arranjo institucional complexo; (ii) ter se originado de uma demanda formalmente individual, mas ter recebido um tratamento coletivo por parte do STF; e (iii) ter sido o primeiro caso de repercussão geral em que foi adotada solução consensual, que abrangeu, inclusive, a própria questão constitucional submetida à apreciação do STF.

A pesquisa, de acordo com as definições de Cleber Prodanov e Ernani Freitas, pode ser classificada como: aplicada (quanto à sua natureza, porquanto buscou-se desenvolver conhecimento com foco na aplicação prática); qualitativa (quanto à forma de abordagem do problema, uma vez que voltada para a interpretação dos fenômenos e a atribuição de seus significados); e explicativa (quanto aos fins da pesquisa, na medida em que se procura explicar a razão dos fenômenos estudados)¹¹.

O objeto de estudo é o litígio estrutural tratado no Recurso Extraordinário (RE) 1.366.243/SC, que, por se tratar de feito submetido à sistemática de repercussão geral, é integralmente público e acessível por meio do sítio da internet do STF¹². Merecem especial destaque, contudo, os documentos produzidos no âmbito da Comissão Especial instituída pelo Ministro Relator, dado o enfoque na consensualidade que se pretende desenvolver nesta pesquisa. O caminho metodológico para o estudo de caso está delimitado de forma mais detalhada no terceiro capítulo da pesquisa, onde será conduzida a pesquisa empírica.

É bom frisar, no entanto, que o caráter empírico não dispensa a utilização da técnica de pesquisa bibliográfica, sendo que a revisão da literatura que exerce um papel-chave na pesquisa¹³. Assim, foram analisadas bibliografias que se referiam às temáticas de “processo estrutural”; “consensualidade”; “jurisdição constitucional”; “judicialização de políticas públicas”; e “políticas públicas”, nas principais plataformas brasileiras (Rede Virtual de

¹¹ PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. p. 51.

¹² Consulta disponível em: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) 1366243. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em Brasília, no dia 1 de agosto de 2025. **DJE**, 28 abr. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6335939>. Acesso em: 18 dez. 2024.

¹³ MACHADO, Maira Rocha. Estudo de Caso na Pesquisa em Direito. In: FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (coord.). **Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 344-355. p. 350.

Bibliotecas¹⁴; Plataforma Proview¹⁵; Plataforma Revista dos Tribunais¹⁶), além das bibliotecas de teses e dissertações das principais Universidades Brasileiras.

Com efeito, para construção dos conceitos principais relativos à teoria do processo estrutural, foram adotados como marcos teóricos as obras: Processo Estrutural, de Edilson Vitorelli¹⁷; Curso de Processo Estrutural, de Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim¹⁸; e Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro, de Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Júnior e Rafael Alexandria de Oliveria¹⁹. Por outro lado, a teoria a respeito da intervenção judicial em políticas públicas foi construída a partir da obra de Georges Abboud, Direito Constitucional Pós-Moderno²⁰.

Em termos de estrutura, o trabalho está dividido em três partes. No primeiro capítulo, será construído o referencial teórico a respeito das temáticas da intervenção judicial em políticas públicas; processo estrutural; construção de soluções consensuais e dialogadas; e diálogo institucional. O objetivo desse capítulo é construir as categorias analíticas que embasam a hipótese de pesquisa e que subsidiarão o estudo do caso escolhido.

O segundo capítulo trará o contexto fático-jurídico em que o Tema RG 1.234 está inserido. Por conseguinte, o capítulo trará um panorama geral a respeito da regulação da política de assistência farmacêutica e seus desdobramentos para o equilíbrio federativo e um breve histórico da sua intensa judicialização, com os desdobramentos no Poder Judiciário que culminaram no caso escolhido para análise.

Por fim, no terceiro capítulo, será feita análise empírica do tema de RG 1.234, no qual se pretende observar como foi construída a solução estruturante pela Comissão Especial instituída pelo Ministro Relator. O foco se voltará para as técnicas consensuais adotadas, os mecanismos de diálogos estabelecidos e sua capacidade de garantir a continuidade da aplicação do precedente.

¹⁴ Vide:

http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/1YFCXYXR85SNIBBQVDA4RDM3D9X44EP6RB9T9D2BVJDB232QIR-03732?func=short-0&set_number=000240. Acesso em 18.12.2024.

¹⁵ Vide:

<https://signon.thomsonreuters.com/?productid=EREAD&viewproductid=EREAD&returnto=https%3A%2F%2Fnext-proview.thomsonreuters.com%2Flogin&culture=en-US&lr=0&bhcp=1>. Acesso em 18.12.2024.

¹⁶ Vide: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/api/widgetshomepage?area-of-interest=wlbrHome&stnew=true&default-home-label=Home&crumb-action=/api/widgetshomepage&default-label=Home>. Acesso em 18.12.2024

¹⁷ VITORELLI, Edilson. Processo estrutural: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

¹⁸ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de processo estrutural. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. [E Book].

¹⁹ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 75, jan./mar. 2020, p. 101-136.

²⁰ ABOUD, Georges. Direito constitucional pós-moderno. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024.

1 JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PROCESSO ESTRUTURAL E CONSENSUALIDADE

O primeiro capítulo se dedica a dois temas centrais, que perpassam toda a pesquisa, quais sejam os fundamentos teóricos e dogmáticos que sustentam e justificam a intervenção judicial em políticas públicas e os instrumentos processuais adequados para viabilizar essa intervenção. Para tanto, o capítulo foi dividido em quatro partes.

A primeira parte terá por objeto a discussão a respeito da legitimidade e dos limites da intervenção judicial em políticas públicas. O tema já foi amplamente discutido tanto na literatura, quanto pelos próprios tribunais superiores no país. No entanto, é necessário delimitar para o leitor as premissas teóricas que embasarão a pesquisa.

A segunda parte do capítulo tratará de um aspecto prático que envolve a intervenção judicial em políticas públicas, que diz respeito aos mecanismos processuais mais adequados para a realização dessa intervenção. Assim, diante da incapacidade dos instrumentos tradicionais para fornecer uma resposta adequada para problemas complexos, como a judicialização de políticas pública, o processo estrutural emerge como uma ferramenta para a solução desses problemas levados ao Poder Judiciário.

Com efeito, para que se alcance o objetivo proposto, o processo estrutural deve ser conduzido de forma adequada, com técnicas processuais condizentes com a sua finalidade. Nesse sentido, a terceira parte desse capítulo se volta a compreender como se desenvolve um procedimento estrutural.

Por fim, a quarta parte do capítulo tratará de dois temas centrais relacionados ao processo estrutural, quais sejam, a representação dos grupos sociais que compõem o litígio estrutural e a utilização de técnicas de solução consensual e promoção de diálogo entre as instituições envolvidas no processo estrutural.

1.1 Um prólogo necessário: legitimidade e limites da intervenção judicial em políticas públicas

O art. 2º da CF/88 prevê que são poderes da República, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Além disso, o art. 60, § 4º, III, da CF/88 – que institui as chamadas cláusulas pétreas –, proíbe a edição de Emenda Constitucional que tenha por objetivo abolir a separação de poderes. A separação das funções estatais tem como

objetivo, além de evitar o abuso do poder, garantir que tais funções sejam exercidas de maneira eficiente e em benefício da população²¹.

Desse modo, a separação de poderes, como pondera Georges Abboud, é um princípio estruturante da nossa democracia constitucional e, por essa razão, é um parâmetro normativo para controle e adequação dos atos emanados de qualquer um dos poderes²². Compreender a separação de poderes, portanto, é uma chave de leitura imprescindível para estruturação do regime democrático. Assim, apesar das diferentes dimensões que abordam o tema, há um elemento subjacente que lhe é comum, qual seja, a racionalização do poder. A separação de poderes, seja sob seu viés histórico, filosófico ou político, tem um objetivo claro: limitar e controlar o exercício do poder²³.

A noção de separação de poderes é importante para garantir um governo articulado através de sucessivas fases de governança em que cada uma delas mantém a sua própria integridade²⁴. Com efeito, o princípio da separação de poderes não está ligado diretamente ao clássico modelo de tripartição, mas sim às ideias de limitação e governança, a fim de evitar a prática de atos abusivos e arbitrários pelos detentores do poder político.

Dessa maneira, ainda que a CF/88 tenha adotado o modelo de separação tripartite, com a atribuição de funções típicas a cada um dos poderes da República²⁵, o texto constitucional também previu o exercício de funções atípicas, cujo exercício, dentro dos parâmetros desenhados pela engenharia constitucional, é regular²⁶. Por conseguinte, longe de adotar um modelo de divisão estanque do poder político, a CF/88 optou por um modelo articulado e de controle recíproco entre as diferentes esferas de poder.

A incumbência do Poder Judiciário, no Estado Democrático de Direito, é garantir a efetividade da Constituição, nunca em detrimento dos demais Poderes democraticamente constituídos, mas ao lado desses. Ao legislador, ao gestor e ao magistrado são atribuídos papéis

²¹ VEIGA, Catarina Araújo de Magalhães. Processo Estrutural e a Separação de Poderes: Uma análise das decisões do Supremo Tribunal Federal, *In*: BALAZEIRO, Alberto Bastos; ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro; VEIGA, Guilherme (org.). **Novos Horizontes do Processo Estrutural**. Londrina, PR: Toth, 2014. p. 142-166. p. 147.

²² ABBOUD, Georges. **Ativismo Judicial: os perigos de transformar o STF em inimigo ficcional**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. *[E Book]*. p. 71.

²³ ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 72.

²⁴ ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 74.

²⁵ Tais funções estão descritas, sobretudo, no Título IV do texto constitucional, que trata, justamente, da organização dos poderes.

²⁶ ABBOUD, Georges. **Ativismo Judicial: os perigos de transformar o STF em inimigo ficcional**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. *[E Book]*. p. 78.

igualmente relevantes, na medida em que a interpretação e a aplicação da Constituição são tarefas conferidas a todos os poderes²⁷.

Por essa razão, dizer que o Poder Judiciário, ao decidir sobre Políticas Públicas, está extrapolando a esfera de sua competência e agindo de forma ativista é uma afirmação reducionista, que ignora o modelo institucional desenhado pela própria Constituição. Não é o caso de negar que, ao decidir sobre tais temas, o Judiciário acabe por interferir em questões políticas, como a definição da agenda de governo e alocações orçamentárias, funções tipicamente atribuídas aos Poderes Legislativo e Executivo. No entanto, não se pode afirmar que o exercício de tal função, *per se*, é ativista ou atentatória ao princípio da separação de poderes.

Na verdade, é preciso esclarecer, em primeiro lugar, aquilo que se entende por ativismo judicial, na medida em que a expressão tem sido alvo de confusão e poluição semântica²⁸. A atuação contramajoritária, o exercício de *judicial review* e o controle das omissões inconstitucionais por parte do Poder Judiciário não podem ser designados como ativismo judicial, já que são situações previstas em nossa própria Constituição e regulamentadas pela legislação infraconstitucional²⁹.

A atuação do Poder Judiciário sofreu grandes transformações ao longo do tempo, sobretudo no que diz respeito à concepção de prestação jurisdicional. Desse modo, a concepção liberal e positivista clássica de que não cabia ao juiz a interpretação do direito, mas apenas a sua aplicação por meio de subsunção, acabou por se revelar insuficiente para a solução de todos os casos³⁰. Ada Pellegrini Grinover destaca que, no Brasil, durante muito tempo, o Poder Judiciário se autolimitou, por entender que não poderia adentrar no controle do mérito administrativo, sob pena de violar o princípio da separação de poderes³¹. Entretanto, uma vez consagrada a ampla possibilidade de controle judicial dos atos administrativos, a judicialização da política tornou-se um fato inevitável.

²⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. A jurisdição constitucional no Brasil e seu significado para a liberdade e a igualdade = Die brasilianische Verfassungsgerichtsbarkeit und ihre Bedeutung für Freiheit und Gleichheit. **STF Notícias**, 9 jan. 2025. Disponível em:

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/munster_port.pdf. Acesso em: 9 fev. 2025, p. 8.

²⁸ ABOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 161.

²⁹ ABOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 163.

³⁰ CARVALHAES, Andréia Schneider Nunes. **Decisão judicial e políticas públicas: limites, controles e medidas judiciais**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. [E Book]. p. 90.

³¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, v. 7, n. 7, p. 9-37, 2010. p. 11.

A partir de tais premissas é possível distinguir o ativismo judicial do fenômeno correlato da judicialização da política. A judicialização da política consiste na transferência ao Poder Judiciário da função decisória em temas eminentemente políticos, como, por exemplo, a alocação de recursos orçamentários. Trata-se, portanto, do controle da ação governamental por parte do Poder Judiciário.

Nesse cenário, como aponta Luís Roberto Barroso, “[...] a judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política [...]”³². A Constituição brasileira consagrou um amplo leque de direitos fundamentais³³ e impôs ao Estado a função de garantir o exercício de tais direitos, notadamente por meio de Políticas Públicas. No entanto, indo além, atribuiu ao Poder Judiciário a missão de fiscalizar não só a ação governamental³⁴, como as omissões do poder público, *e.g.* mandado de injunção³⁵.

A recorrência do fenômeno, entretanto, não o torna imune a críticas. Lenio Streck, por exemplo, é categórico ao afirmar que as políticas não estão à disposição do Poder Judiciário, de modo que não seria implementar um estado social por meio de decisões judiciais³⁶. Sem questionar que a amplitude da atuação do Judiciário em políticas públicas é, ou deveria ser, menor do que os Poderes Executivo e Legislativo, não parece correto excluir por completo a possibilidade de intervenção judicial nesses casos.

Em primeiro lugar, pontua-se que parece de pouca utilidade apegar-se em excesso ao papel que se idealizou para as instituições democráticas e deixar de lado como a realidade se apresenta. Dito de outro modo, não há como ignorar o fato de que o Judiciário é chamado a exercer o controle de Políticas Públicas e está constitucionalmente autorizado a decidir, inclusive, sobre as omissões dos demais poderes.

Ademais, a par do debate acadêmico, o STF já firmou clara posição no sentido de que é possível a intervenção judicial para impor ao Poder Público que adote as medidas necessárias para garantir a efetivação de direitos fundamentais. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 45 é um dos casos paradigmáticos frequentemente utilizados como exemplo³⁷. Embora não tenha sido apreciada em seu mérito, o STF reconheceu, naquela

³² BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. *Suffragium* – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p.11-22, jan./dez. 2009. p. 14.

³³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. art. 5-.

³⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. art. 5, inc. LXXIII.

³⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. art. 5, inc. LXXI.

³⁶ STRECK, Lenio Luiz. **30 Anos da CF em 30 Julgamentos: Uma Radiografia do STF**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. *[E Book]*. p. 257.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45 DF. Relator: Min. Celso de Melo. Julgado em Brasília, 29 de abril de 2004. **DJ**, 4 maio 2004.

oportunidade, a legitimidade da intervenção judicial em políticas públicas. No cenário mais recente, o STF julgou o Tema de Repercussão Geral (RG) nº 698³⁸, ocasião na qual voltou a afirmar, expressamente, que a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, quando constatada ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação de poderes³⁹.

Nesse sentido, Georges Abboud explica que, no paradigma interpretativista, a jurisdição constitucional assume papel de instância controladora não só dos atos legislativos, mas também dos atos administrativos, inclusive quanto ao seu conteúdo, de modo a garantir a força normativa do texto constitucional e a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos⁴⁰. Por conseguinte, o Poder Judiciário não pode exercer constantemente *self-restraint*, sob pena de se criar desestabilização institucional⁴¹ e enfraquecer o sistema de controle de freios e contrapesos.

A judicialização, nesse contexto, não é um mal em si mesma, mas um fenômeno contingencial que decorre da realidade sócio-normativa brasileira e não da vontade do magistrado. No entanto, não apenas a amplitude, como também a qualidade da ação governamental determina o grau de judicialização da política⁴². Desse modo, quanto mais deficiente for a ação governamental, maior será o grau de judicialização, o que pode justificar o intenso nível de judicialização da política de saúde no Brasil.

³⁸ O tema de repercussão geral nº 698 é especialmente interessante para os fins dessa pesquisa, na medida em que foi afetado para tratar dos limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção. Ao final, o STF formou maioria em torno da proposta intermediária indicada pelo Min. Barroso, e fixou a seguinte tese: “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)”. Inteiro teor em BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema de Repercussão Geral nº 698. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em Brasília, 23 de julho de 2023. **DJ**, 18 out. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>. Acesso em: 18 fev. 2025. A proposta de estabelecer metas e objetivos a serem alcançados e delegar a formulação de planos de ação à Administração Pública é medida típica dos processos estruturais, conforme será abordado no capítulo seguinte, onde retomaremos a discussão sobre o tema de repercussão geral 698.

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). Recurso Especial n. 684612 RJ. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em Brasília, 3 de julho de 2023. **DJ**, 4 ago. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359836904&ext=.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025. p. 69/70.

⁴⁰ ABBoud, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 534

⁴¹ ABBoud, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 663.

⁴² ABBoud, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 171.

Estabelecida, portanto, a premissa de que a judicialização da política não se confunde com ativismo judicial, é preciso delimitar do que se trata o segundo. Para tanto, adota-se a definição de Georges Abboud, para o qual o ativismo judicial seria “[...] a suspensão, pelo Poder Judiciário, dos pré-compromissos democráticos (Constituição e leis), que dão lugar, pura e simplesmente, à subjetividade de quem estiver julgando”⁴³. Trata-se, portanto, de substituir o direito institucionalizado pelas convicções políticas e ideológicas do próprio julgador.

Na judicialização da saúde, por exemplo, é comum, como aponta Maria Paula Dallari Bucci⁴⁴, que ao ser confrontado com a missão de decidir em favor do autor da ação – uma pessoa concreta, individualizada, cujo sofrimento é narrado com detalhes nos autos – ou em favor de uma saúde pública abstrata, o magistrado opte pelo primeiro. E aqui é possível supor que o magistrado o faça com a melhor das intenções, movido pelo seu próprio senso moral e o dever de reparar uma situação que entende ser injusta para o paciente.

No entanto, é preciso compreender que magistrados não são, diretamente, agentes de transformação da realidade, mas, antes, protetores do direito⁴⁵. O ativismo é, nesse sentido, “[...]um atalho pernicioso para fazer valer um determinado ponto de vista político, sem que se percorra o imprevisível e necessário caminho do dissenso”⁴⁶. Assim, é possível concluir que o magistrado age de forma ativista quando ignora os textos legais e recorre à própria vontade como parâmetro decisório⁴⁷. Não há, portanto, um ativismo judicial que seja bom, ainda que a intenção do magistrado seja de corrigir uma situação que entende iníqua.

A judicialização da política, portanto, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e legislação infraconstitucional, não representa uma transgressão ao princípio da separação de poderes. O ativismo, por outro lado, é a representação da violação à separação de poderes, na medida em que o magistrado abandona a sua função de guardião do Direito, para decidir com base em convicções morais e/ou filosóficas, como faz o legislador.

Desse modo, sem afastar a pertinência das críticas a respeito do fenômeno da crescente judicialização no país, parte-se da premissa de que a judicialização da política é um fato

⁴³ ABOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 164.

⁴⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. Contribuição para a redução da judicialização da saúde: uma estratégia jurídico-institucional baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (org.). **Judicialização da Saúde: a Visão do Poder Executivo**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 31-88, p. 41.

⁴⁵ ABOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 167.

⁴⁶ ABOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 167.

⁴⁷ ABOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 165.

inevitável, que não decorre da vontade dos membros do Poder Judiciário, mas da nossa realidade institucional, e que não pode ser qualificada como boa ou má isolada do contexto em que é observada. Por conseguinte, aparentemente, o caminho mais adequado é traçar limites claros para a intervenção judicial em políticas públicas, justamente com o objetivo de evitar a ocorrência do ativismo judicial.

De início, convém distinguir os tipos de intervenção judicial em políticas públicas, já que o maior ou menor grau de intervenção impactará diretamente nos limites a serem estabelecidos. Para tanto, utilizou-se da classificação elaborada por Edilson Vitorelli⁴⁸.

A primeira espécie é denominada de intervenção de simples implementação e tem por objeto a concretização de um comando constitucional e/ou legal claro quanto a atribuição e os contornos do direito a ser implementado⁴⁹. Nesse caso, o administrador não pode invocar princípios de conveniência e oportunidade, porquanto obrigado a implementar a política pública em questão. Tomando como exemplo a Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF), seria o caso das demandas judiciais por medicamentos incluídos nas listas oficiais e prescritos de acordo com o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas (PCDT), mas que não foram fornecidos administrativamente por ausência de estoque.

A segunda espécie é denominada de intervenção judicial de concretização e visa a implementação de normas de contornos um pouco menos claros, isto é, princípios gerais aplicáveis a determinada política pública, mas que possibilitam a adoção de mais de uma conclusão⁵⁰. Retomando o exemplo da PNAF, pode-se considerar as demandas judiciais por medicamentos não incluídos nas listas oficiais ou prescritos em desacordo com as indicações da bula (*off label*), com fundamento no princípio da integralidade da assistência à saúde⁵¹.

Essa segunda espécie escancara o paradoxo da sociedade pós-moderna, que, nas palavras de Abboud é atravessada pela fragmentariedade exacerbada, constantes inovações tecnológicas e elevado grau de incertezas⁵². Nesse contexto, o magistrado é chamado para decidir questões sobre as quais não é capaz de encontrar critérios seguros para determinar qual

⁴⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 121.

⁴⁹ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025 p. 121.

⁵⁰ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025 p. 121.

⁵¹ Cf. BRASIL. **Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 17 maio 2025. arts. 6º, inc. I, d.

⁵² ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 671.

das partes possui razão⁵³. Assim, nenhuma decisão adotada é capaz de solucionar o conflito, ou se sacrifica o direito do paciente ou se compromete o orçamento público e, conseqüentemente, as demais políticas públicas de saúde.

Existe, ainda, uma terceira hipótese de intervenção denominada de criação, na qual a atuação judicial se pauta em normas gerais de baixa densidade normativa e que foram essencialmente desenhadas para ocasiões distintas⁵⁴. Aqui, no lugar de intervir em uma política pública já existente, seja para determinar sua implementação ou ampliar seu alcance, o magistrado determina a criação de uma nova política pública, para a qual não existem parâmetros legais definidos. Um exemplo prático observado no SUS é a determinação judicial de custeio de energia elétrica pelo poder público quando o paciente faz uso de aparelhos de saúde domiciliar⁵⁵.

O segundo e, especialmente, o terceiro tipo de judicialização são os que mais importam para os fins desta pesquisa, na medida em que trazem à tona a discussão a respeito dos limites interpretativos, e mesmo criativos, do Poder Judiciário na concretização de políticas públicas. Isso porque, ainda que se parta do pressuposto de que a judicialização da política é um fenômeno inevitável em nossa realidade sócio normativa, deve-se a todo custo coibir o ativismo judicial, aqui entendido como o abandono da argumentação jurídica e recurso indevido à discricionariedade enquanto critério decisório.

É importante ressaltar que a discricionariedade não pode ser entendida como a escolha, legítima e racional, entre os possíveis sentidos de um texto normativo feita pelo intérprete. Ao contrário, a discricionariedade atua “[...] como uma capa de sentido – supostamente epistêmico – a justificar com ares de legalidade diversas decisões voluntaristas e ativistas”⁵⁶.

A discricionariedade, portanto, é uma espécie de estratagema discursivo, que pode se ancorar em fundamentos teóricos distintos e produzir resultados variados. Pode incidir tanto nos casos fáceis, quanto nos casos difíceis, de maneira expressa ou velada. No entanto, os

⁵³ ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 667.

⁵⁴ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 122.

⁵⁵ Esse é um exemplo retirado diretamente da minha prática profissional enquanto Procuradora do Distrito Federal. Não obstante os processos em que atuo sejam, via de regra, públicos, não pretendo expô-los nessa pesquisa, por questões de ética e decoro profissional. No entanto, é possível que o leitor, facilmente, encontre casos parecidos por meio de uma rápida consulta ao sistema de pesquisa de jurisprudência de qualquer tribunal brasileiro.

⁵⁶ ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 403.

efeitos produzidos, quais sejam, imprevisibilidade e a pretensão de imunidade frente à impossibilidade de um controle conteudístico, são sempre os mesmos⁵⁷.

Não há, por isso, discricionariedade para o juiz decidir de acordo com suas convicções íntimas, por mais difícil (e paradoxal) que seja o caso. A existência de mais de um sentido possível para o texto legal não significa dizer que o magistrado é livre para decidir como quiser, na medida em que existem parâmetros legais e constitucionais que guiam a atividade interpretativa.

Como pontua Dworkin, os juízos interpretativos não podem ser independentemente verdadeiros, isto é, se faz necessária uma ulterior explicação do motivo pelo qual aquela interpretação é verdadeira, ou seja, a melhor para o caso⁵⁸. Há, portanto, um ônus argumentativo imposto ao magistrado, que deve justificar a sua escolha de acordo com as balizas traçadas pelo ordenamento jurídico.

Isso não significa, contudo, que o julgador deve ignorar as repercussões de suas decisões na sociedade. Em verdade, na judicialização de políticas públicas, a valoração das consequências é uma etapa essencial do processo decisório, mas que deve ser feita de maneira adequada.

Nesse sentido, Viana destaca que o papel da jurisdição é “[...] a produção de decisões congruentes e adequadas, aptas a produzir a estabilização de expectativas sociais, resolução de conflitos e de redução de complexidades e riscos emergentes nos sistemas sociais”⁵⁹. Para tanto, propõe que os magistrados, ao decidirem, o façam sob a perspectiva da *fórmula do risco* luhmanniana, segundo a qual os julgadores devem estar atentos às contingências das decisões proferidas, sobretudo em suas repercussões nos demais sistemas sociais. A fórmula do risco, nesse sentido, seria uma espécie de consequencialismo, a ser adotado, sobretudo, nos casos de judicialização da política.

Como aponta Vitorelli, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB)⁶⁰ pretendeu reduzir o grau de abstração de determinados valores jurídicos por meio da integração,

⁵⁷ NÓBREGA, Guilherme Pupe da. **Jurisdi(scri)ção**: a discricionariedade judicial como estratégia e sua (in)validade perante o direito. 2022. Tese (Doutorado em Direito Constitucional). – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021. p. 43.

⁵⁸ DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho**: justiça e valor. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. 1. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014. p. 195.

⁵⁹ VIANNA, Ulisses Schwarz. O confronto da jurisdição constitucional com seus limites autopoieticos: o problema do ativismo judicial alopoiético. **Direito Público**, Belo Horizonte, v. 15, p. 275-296, 2018. p. 276.

⁶⁰ BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em 02 jun. 2025. art. 20: Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

na análise de sua juridicidade, das consequências que podem ser antevistas pela sua adoção⁶¹. Dessa forma, há expressa previsão legal de que os magistrados adotem o consequencialismo ao decidirem a respeito de conceitos jurídicos abstratos, de modo a evitar uma interferência negativa nos demais sistemas sociais.

O consequencialismo, na proposição de Abboud, consiste na “[...] influência de toda a ordem de efeitos que serão desencadeados pela decisão judicial na atividade intelectual do julgador”⁶². As consequências são, nesse sentido, os efeitos reais que decorrem da decisão judicial, seja no âmbito processual ou material e que devem orientar o magistrado para que decida em um ou outro sentido. Ao magistrado, portanto, cabe o papel de manter a coerência das suas decisões passadas, mas também de garantir sua integridade em relação ao futuro, por meio de testes de universalização, que garantam a viabilidade de repetição e extensão desta para causas futuras que tenham por objeto mesmo provimento judicial⁶³.

No entanto, o consequencialismo não tem o condão de transformar o ilícito em lícito e não pode ser utilizado como pretexto para que o magistrado molde o texto da lei ao que ele considera juridicamente mais adequado⁶⁴. Dito de outro modo, o consequencialismo não pode ser utilizado como subterfúgio para a deturpação do código argumentativo, devendo ser mantida a integridade do sistema jurídico. O consequencialismo é, nesse sentido, uma técnica de calibragem decisória que exclui possíveis decisões que possam, no futuro, causar um efeito que o próprio sistema jurídico reputa como negativo ou indesejado, seja esse efeito de natureza endógena ou exógena ao sistema.

A dificuldade reside, contudo, em saber quais consequências devem ser valoradas pelo julgador. Nesse ponto, Vitorelli aponta que a LINDB não é clara quanto ao modo de realizar essa valoração e a filosofia consequencialista, por sua vez, é um amplo feixe de concepções distintas sobre quais consequências devem ser analisadas e como analisá-las⁶⁵. Diante da ausência de previsão normativa, Vitorelli propõe um modelo que considera adequado para selecionar quais consequências valorar e quais critérios utilizar para tanto.

Quanto aos critérios valorativos, Vitorelli sugere a adoção de um consequencialismo moderado – uma vez que a decisão não pode ser adotada exclusivamente com fundamento em

⁶¹ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 130.

⁶² ABOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 566.

⁶³ ABOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 566.

⁶⁴ ABOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 567.

⁶⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 504.

suas consequências maximizantes, porquanto pretende classificar as consequências como melhores ou piores e não apenas como satisfatórias ou insatisfatórias dado que considera o saldo das consequências da decisão (resultados positivos e negativos) e não só as suas parcelas –; não igualitário – por considerar os impactos ponderando os grupos sociais sobre os quais incide e não de modo uniforme – e avesso a perdas – já que as consequências que implicam em prejuízos à sociedade devem ser consideradas mais negativas do que aquelas que impõem a não obtenção de um benefício equivalente, portanto uma vedação ao retrocesso social⁶⁶.

Por sua vez, em relação a seleção de quais consequências devem ser valoradas, Vitorelli propõe que sejam consideradas: (i) as micro consequências (relativas às pessoas imediatamente destinatárias da decisão); (ii) as macro consequências (relativas ao grupo social que será, indiretamente, impactado pela decisão); (iii) a distribuição temporal das consequências (curto, médio e longo prazo, na medida de sua previsibilidade); (iv) a maximização do bem-estar à luz das alternativas (escolha da alternativa que implica em maior ganho para o grupo social); (v) a representatividade (em que medida o ato é desejado pelo grupo social que será afetado por ele); (vi) a distribuição social (grupos sociais que serão afetados pela decisão); e (vii) a economicidade (ponderações a respeito das consequências econômicas das alternativas e do impacto nos direitos materiais dos grupos sociais afetados pela decisão)⁶⁷.

Desse modo, não são todas as consequências que devem ser valoradas pelo magistrado, mas apenas aquelas apresentadas pelas partes e cuja verificabilidade possa ser, ou não, atestada por meio de provas técnicas e dados disponíveis nos autos processuais⁶⁸. Portanto, consequências remotas, não tuteladas pelo sistema jurídico e invocadas pelas partes como técnica retórica, não devem ser consideradas no processo decisório.

Não há, porém, uma fórmula pronta a respeito de quais consequências devem prevalecer na análise e de qual critério de valoração se sobrepõe aos demais. A análise deve ser feita caso a caso, impondo ao magistrado o ônus de justificar sua escolha por meio de argumentos jurídicos que demonstrem a adequação da solução proposta.

O que se conclui, portanto, é que, não obstante a judicialização da política seja um fato decorrente da nossa própria realidade engenharia constitucional, é necessário que sejam estabelecidos alguns parâmetros a fim de evitar a produção de efeitos sistêmicos negativos.

⁶⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025 p. 504-505.

⁶⁷ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025 p. 505-506.

⁶⁸ ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 570.

O primeiro parâmetro proposto é o abandono da noção de discricionariedade, aqui entendida como recurso irrestrito à vontade como critério decisório. O magistrado não é livre para decidir como quiser, e não pode recorrer às suas convicções morais e filosóficas, mesmo diante de casos difíceis. Por conseguinte, ao decidir o magistrado deve observar os limites traçados pelo constituinte e pelo legislador ordinário.

Destarte, a intervenção judicial denominada de criação, na qual a intervenção judicial ocorre no sentido de criar uma política pública até então inexistente, pautada na interpretação discricionária de normas de baixa densidade normativa, deve ser evitada, sob pena de incorrer em ativismo judicial e causar uma desorganização ainda maior no sistema.

O segundo parâmetro consiste, justamente, na adoção do consequencialismo normativo como etapa decisória, com a adequada seleção e valoração das consequências a serem analisadas. O consequencialismo é uma técnica de calibragem decisória, que expurga possíveis decisões que possam causar efeitos que o sistema define como indesejáveis. Contudo, não possui o condão de transformar o ilícito em lícito, de modo que não pode ser utilizado como subterfúgio argumentativo para esconder uma postura voluntarista e discricionária do magistrado.

Há, ainda, os parâmetros processuais, que Cappelletti denomina de limites fundamentais⁶⁹, que consistem na observância dos princípios da imparcialidade do julgador (art. 5, inc. XXXVII, CF/88 e art. 144 e seguintes do Código de Processo Civil – CPC); da ampla defesa e do contraditório (art. 5, inc. LV, CF/88 e art. 7º, CPC); e da inércia da jurisdição (art. 2º, CPC). O magistrado, ao contrário do legislador, não representa os interesses de nenhum grupo social ou político, por essa razão deve decidir conforme o direito. Além disso, o processo decisório deve ser orientado pela efetiva participação das partes, inclusive no sentido de provocar o Poder Judiciário, ainda que se admita a flexibilização do princípio da demanda em processos de natureza estrutural⁷⁰.

Os parâmetros que são propostos coincidem em parte com o paradigma da decisão proposto por Georges Abboud⁷¹, por isso, é preciso reconhecer que possuem as mesmas limitações que o paradigma da decisão, quais sejam, a incapacidade de aprendizado,

⁶⁹ CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?**. Tradução: Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999. p. 76.

⁷⁰ Para evitar a repetição de temas, esclareço que tratarei com mais profundidade sobre as características dos processos estruturais no item 2.1.

⁷¹ ABOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 530.

reflexibilidade e adaptabilidade em relação às interferências causadas pelo ambiente altamente complexo que constitui a sociedade moderna⁷².

Por essa razão, embora constituam um importante ponto de partida, esses parâmetros não são capazes, por si só, de permitir que o Poder Judiciário intervenha de maneira adequada em políticas públicas de elevada complexidade, e que envolvem interesses conflitantes e, igualmente legítimos, como é o caso da PNAF. Como solução, Abboud propõe que o paradigma da decisão seja acoplado pelo paradigma da proceduralização que, por meio de instrumentos como: diálogo, acordo e autorregulação, seria capaz de permitir a absorção da complexidade do ambiente e oferecer melhores soluções para os casos paradoxais⁷³.

No entanto, o processo civil em sua lógica tradicional adversarial é aparentemente incapaz de comportar a utilização destas ferramentas. É necessário, portanto, a utilização de um instrumento processual adequado que permita a utilização dos mecanismos de absorção da complexidade. Assim, o processo estrutural, por sua natureza flexível e adaptável, tem se mostrado como instrumento eficiente para o controle de políticas públicas.

1.2 Processo Estrutural e o controle de políticas públicas

Owen Fiss aponta que as *structural injunctions* (decisões estruturais) emergiram da necessidade dos juízes federais de implementar a decisão proferida pela Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, que determinava o fim do sistema de segregação racial nas escolas no país⁷⁴. Assim, diante da tarefa árdua de se reformar todo um sistema de ensino e suas instituições, e da inadequação do método tradicional adjudicatório para solução do problema, o Poder Judiciário precisou construir as ferramentas necessárias para o processo de reconstrução do sistema.

Desse modo, o caso *Brown vs. Board of Education*, de 1954, é apontado como *leading case* do processo estrutural no sistema norte-americano, sendo este modelo de decisão posteriormente replicado em outros casos de reforma institucional no país⁷⁵. Por conseguinte, passou-se a designar como decisão estrutural aquela que tivesse por objetivo implementar uma

⁷² ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 696.

⁷³ ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 696.

⁷⁴ FISS, Owen. To make the Constitution a living truth. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 35-53. p. 35

⁷⁵ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 75, jan./mar. 2020, p. 101-136. p. 103.

reforma estrutural em um ente, instituição ou organização, com intuito de concretizar direitos fundamentais, promover políticas públicas ou solucionar litígios complexos⁷⁶.

Para Fletcher, os litígios estruturais podem ser classificados como policêntricos, porquanto se caracterizam pelo crescente tensionamento entre problemas complexos que se entrelaçam em uma espécie de teia de aranha. Isso pois, do problema principal descendem inúmeros centros de problemas subsidiários igualmente complexos, de modo que a solução de cada um depende da solução dos outros⁷⁷.

Vitorelli define o litígio estrutural como um litígio coletivo que decorre do modo como uma estrutura burocrática de significativa penetração social opera. O funcionamento inadequado dessa estrutura é que cria, permite, fomenta ou perpetua um quadro de violação sistêmica à direitos fundamentais⁷⁸.

O processo estrutural, por conseguinte, é aquele que busca resolver, por meio da atividade jurisdicional, esse litígio estrutural, mediante reforma de uma estrutura (ente, instituição ou organização) cujo mau funcionamento é a causa do litígio⁷⁹. O objetivo, portanto, é solucionar um problema policêntrico atacando diretamente as suas causas, superando a lógica binária: procedente/improcedente do modelo processual adversarial. Por essa razão, mostra como uma ferramenta mais adequada para a judicialização de políticas públicas complexas, dada a natureza multifacetada dessas.

Fiss explica que, no modelo tradicional e adversarial de processo, o juiz, figura imparcial, é chamado a decidir sobre um conflito e tem a função de retornar às partes a um *status quo ante* que foi alterado em razão da conduta ilícita de uma das partes⁸⁰. Já no processo estrutural questiona-se se o *status quo ante* era, de fato, justo. Desse modo, o objetivo não é restabelecer a ordem anterior, mas construir uma nova realidade social que melhor atenda aos comandos constitucionais⁸¹.

O processo estrutural tem por objetivo estabelecer um programa ou projeto de estruturação que leve à superação de um estado de desconformidade, por meio de um

⁷⁶ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 75, jan./mar. 2020, p. 101-136. p. 103.

⁷⁷ FLETCHER, William. **The discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy**. The Yale Law Journal, New Haven, v. 91, n. 4, p. 635-697, 1982. p. 645.

⁷⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 65.

⁷⁹ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 80.

⁸⁰ FISS, Owen. Two models of adjudication. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie, JORDÃO, Eduardo Ferreira (coord.). **Teoria do processo: panorama doutrinário mundial**. Salvador: JusPodivm, 2008, p. 761-767. p. 762.

⁸¹ FISS, Owen. Two models of adjudication. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie, JORDÃO, Eduardo Ferreira (coord.). **Teoria do processo: panorama doutrinário mundial**. Salvador: JusPodivm, 2008, p. 761-767. p. 763.

procedimento flexível, marcado pela possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, e da busca por uma solução consensual⁸². O estado de desconformidade, por sua vez, se caracteriza por uma situação de ilicitude contínua e permanente ou por uma situação que, não obstante formalmente lícita, não corresponda ao estado de coisas considerado ideal, isto é, o estado em que os direitos fundamentais são plenamente concretizados⁸³.

Nesse sentido, o problema estrutural, ou o estado de desconformidade, não se confunde com a ilicitude e, mesmo quando constatada a ocorrência de alguma conduta ilícita, não se esgota nela, na medida em que busca promover uma reforma muito mais ampla⁸⁴. É o caso da judicialização da PNAF, em que não se pode afirmar que há propriamente uma ilicitude por parte do Poder Público quando decide não incorporar novos medicamentos no SUS. No entanto, estamos longe de um estado de coisas ideal, em que os cidadãos tenham acesso aos melhores tratamentos médicos possíveis para recuperação e promoção de saúde, como preceitua o texto constitucional. Ainda que constatada alguma mora ilícita na análise dos pedidos de incorporação por parte da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (CONITEC), o problema da PNAF não se esgota exclusivamente nesse ato.

Em vista disso, Flávia Lima aponta que o processo estrutural não se volta contra a prática de um agente específico, na medida em que o objetivo é a superação de um estado de violação de direitos, que não se configura como uma situação pontual e identificável, mas uma condição que se prolonga no tempo⁸⁵. Assim, não se busca determinar qual das partes tem razão e qual delas é responsável pela situação, mas sim, construir mecanismos eficientes para a solução da desconformidade.

O objeto do processo estrutural, portanto, é o litígio estrutural, espécie de litígio coletivo irradiado que decorre do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de

⁸² DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 75, jan./mar. 2020. P. 101-136. p. 108.

⁸³ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 126-129, maio 2020. p. 104.

⁸⁴ FERNANDEZ, Elizabeth. Teoria das decisões estruturantes: primeira aproximação. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Felix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 171-196. p. 176.

⁸⁵ LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Processo coletivo, estrutural e dialógico: o papel do juiz-articulador na interação entre os partícipes na ação civil pública. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 21, n. 84, p. 169-198, 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i84.1366. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1366>. Acesso em: 1 jun. 2025. p. 174.

significativa penetração social opera⁸⁶. É interessante notar que nem todo litígio estrutural será conduzido por meio de um processo estrutural, seja pela incapacidade da parte autora em formular pedido dessa natureza, seja pelo desinteresse do julgador em conduzir um processo estrutural⁸⁷.

Em razão de seu objeto, o processo estrutural apresenta algumas características típicas, embora não essenciais, a saber: a multipolaridade, a coletividade e a complexidade⁸⁸. O processo estrutural é complexo porque procura solucionar um problema complexo, isto é, um problema que admite várias soluções⁸⁹. Além disso, dada a natureza policêntrica dos problemas estruturais, a solução dada pode afetar, de forma imprevisível, outros centros problemáticos, de modo que não é adequado supor que a atuação de um único indivíduo ou instituição, isoladamente, possa atingir o resultado desejado⁹⁰.

A coletividade, por sua vez, diz respeito a situação jurídica discutida no processo estrutural. O funcionamento deficiente de uma estrutura de significativa penetração social, em regra, afeta de forma significativa um conjunto de pessoas, mais ou menos identificável⁹¹. No entanto, nem todas as pessoas são afetadas da mesma forma e na mesma intensidade, daí decorre a segunda característica do processo estrutural: a multipolaridade.

O processo estrutural foge à lógica bipolar do processo tradicional, em que se contrapõe os interesses do autor e réu. Ao contrário, há uma multiplicidade de interesses envolvidos, sendo possível que ocorram divergências dentro da própria coletividade afetada⁹². Nesse caso, não é possível afirmar que se trata de um litisconsórcio, em sua acepção clássica, porquanto esses sujeitos não se encontram no “mesmo polo da relação processual”⁹³.

⁸⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 67.

⁸⁷ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 77-78.

⁸⁸ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 126-129, maio 2020. p. 108.

⁸⁹ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 126-129, maio 2020. p. 113.

⁹⁰ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. RB-1.15.

⁹¹ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 126-129, maio 2020. p. 112.

⁹² DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 126-129, maio 2020. p. 111.

⁹³ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. RB-1.18.

No entanto, apesar do consenso quanto ao objeto do processo estrutural, qual seja, o litígio estrutural, espécie de litígio coletivo irradiado que decorre do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social opera⁹⁴, há certa divergência quanto a sua natureza.

Vitorelli associa a natureza do litígio estrutural à natureza do próprio processo estrutural. Assim, se o litígio estrutural é coletivo, o processo estrutural também será um processo coletivo⁹⁵. Didier, Zaneti Jr. e Oliveira, em sentido diverso, entendem que coletiva é a situação jurídica discutida, sendo possível que um processo que veicule demanda individual tenha origem em um problema estrutural⁹⁶. Sendo assim, para os autores nem todo processo estrutural seria um processo coletivo em sua acepção legal⁹⁷, ainda que o problema discutido afete a uma coletividade.

Longe de ser uma discussão meramente teórica, a definição da natureza do processo estrutural tem repercussão práticas relevantes, sobretudo no que diz respeito à concretização de direitos fundamentais contraprestacionais, como o direito à saúde e à educação. Nesses casos, em que pese a possibilidade de se demandar em juízo por prestação individual, a violação relatada pelo indivíduo decorre, no mais das vezes, do funcionamento inadequado de uma política pública, que afeta toda a coletividade. Com efeito, a decisão do caso individual não só é incapaz de solucionar o problema, como pode causar a piora da situação de desconformidade.

Nesse cenário, adotada a definição proposta por Vitorelli, o Poder Judiciário não poderia, em ações individuais, adotar medidas estruturantes, ainda que se verifique que o litígio subjacente ao pedido individual formulado tenha natureza estrutural, sob pena de configurar uma conversão velada da ação individual em ação coletiva⁹⁸. Portanto, a atuação judicial se restringiria a remediar apenas as violações individuais levadas à apreciação.

Contudo, a pacificação social, um dos escopos da atividade jurisdicional, não é obtida apenas com julgamento dos litígios já existentes. A jurisdição deve contribuir para a

⁹⁴ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 67.

⁹⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 74.

⁹⁶ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 126-129, maio 2020. p. 112.

⁹⁷ Na definição de Vitorelli, o processo coletivo é a técnica processual que o legislador instituiu para promover a tutela jurisdicional de interesses coletivos, que se caracteriza pela legitimação extraordinária e pela extensão dos efeitos da coisa julgada. *Vide*: VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 62.

⁹⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 85-86.

estabilidade das relações jurídicas, e, por conseguinte, não pode se esgotar na atividade de remediar apenas as disputas que já apareceram⁹⁹.

Por essa razão, a conclusão proposta por Didier, Zaneti Jr. e Oliveira mostra-se mais adequada. Não há dúvidas de que o litígio estrutural, pelas suas próprias características, é coletivo, na medida em que nasce do funcionamento inadequado de uma estrutura que afeta negativamente uma coletividade e que reclama uma reorganização para solução. Contudo, a tutela estrutural engloba uma pluralidade de direitos que podem ser tutelados por meio de ações individuais¹⁰⁰. Por isso, essa espécie de litígio nem sempre se apresentará ao Poder Judiciário como um processo coletivo.

É preciso reconhecer que demandas de natureza formalmente individual possam receber tratamento estrutural, como aconteceu no Recurso Extraordinário (RE) 1.366.243, que deu origem ao Tema de Repercussão Geral (RG) 1.234, objeto desta pesquisa, e na Reclamação Constitucional 68.709/DF¹⁰¹. Nesse caso, o conteúdo das ações, ainda que de natureza formalmente individual, se dilata para compreender questões com implicações políticas, fiscais e orçamentárias em que o Poder Judiciário é chamado a intervir e deve fornecer uma resposta adequada¹⁰².

Por conseguinte, essas demandas devem receber tratamento estruturante, uma vez que seu objeto não será adequadamente solucionado pelos mecanismos e procedimentos tradicionais de resolução de conflitos¹⁰³. Sendo assim, é necessário construir alternativas que permitam o gerenciamento adequado de demandas dessa natureza.

A redação original do CPC previa a possibilidade de se converter um litígio individual em coletivo¹⁰⁴. No entanto, o dispositivo foi vetado pela Presidente da República, sob o

⁹⁹ CABRAL, Antônio do Passo. *Jurisdição sem decisão: non liquet e consulta jurisdicional no Direito Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 82.

¹⁰⁰ MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. [E-book]. p. RB-1.80.

¹⁰¹ A Reclamação 68.709/DF está em segredo de justiça, em razão do reclamante ser menor de idade. No entanto, a decisão que reconhece o caráter estrutural da demanda foi tornada pública e está disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=782541975>. Acesso em 02 jun. 2025.

¹⁰² THEODORO JUNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco. Litigância de interesse público e execução compartilhada de políticas públicas. **Revista de Processo**, v. 224, p. 121 - 152, out. 2013. p. 13.

¹⁰³ MARÇAL, Felipe Barreto. Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária. **Revista de Processo**, v. 289, p. 423-448, 2019. p. 425.

¹⁰⁴ Art. 333. Atendidos os pressupostos da relevância social e da dificuldade de formação do litisconsórcio, o juiz, a requerimento do Ministério Público ou da Defensoria Pública, ouvido o autor, poderá converter em coletiva a ação individual que veicule pedido que: I - tenha alcance coletivo, em razão da tutela de bem jurídico difuso ou coletivo, assim entendidos aqueles definidos pelo art. 81, parágrafo único, incisos I e II, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e cuja ofensa afete, a um só tempo, as esferas jurídicas do indivíduo e da coletividade; II - tenha por objetivo a solução de conflito de interesse relativo

argumento de que a conversão de uma ação individual em coletivo, de forma pouco criteriosa, traria prejuízo ao interesse das partes. Não há como negar que “coletivizar”, ou mesmo tornar estruturante uma demanda individual, pode trazer prejuízo às partes, porquanto procedimentos dessa natureza tendem a ser mais demorados, o que compromete a efetividade da tutela individual que busca¹⁰⁵. O veto, como pontua Vitorelli, representou um retrocesso, porquanto impediu que o mecanismo fosse utilizado para criação de uma solução padronizada a partir de processos individuais repetidos que, isoladamente, podem não expressar a controvérsia de maneira adequada¹⁰⁶.

De todo modo, prevaleceu o veto presidencial ao art. 333, razão pela qual é necessário pensar em outros instrumentos processuais que possam ser utilizados para o tratamento adequado de litígios irradiados que se apresentam ao Poder Judiciário por meio de demandas formalmente individuais.

Tosta e Marçal propõem algumas soluções, com fundamento em dispositivos legais vigentes, para contornar esse impasse. Os autores propõem a criação de protocolos institucionais de cooperação celebrados entre o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e órgãos do Poder Executivo ligados à execução de políticas públicas, com o objetivo de identificar litígios potencialmente estruturantes e propor soluções adequadas¹⁰⁷.

Outra solução seriam os mecanismos de reunião de demandas e de centralização de processos repetitivos, conforme previsão do art. 69 do Código de Processo Civil (CPC), como mecanismo de cooperação jurisdicional, que permitiria o julgamento conjunto de ações formalmente individuais, mas que tenham por objeto modificações estruturais¹⁰⁸.

Além das soluções apresentadas pelos autores, é possível que técnicas previstas no CPC para a formação de precedentes vinculantes, a exemplo do Incidente de Resolução de Demandas

a uma mesma relação jurídica plurilateral, cuja solução, por sua natureza ou por disposição de lei, deva ser necessariamente uniforme, assegurando-se tratamento isonômico para todos os membros do grupo.

¹⁰⁵ TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (orgs.). **Processos Estruturais**. 5ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 229-254. p. 245.

¹⁰⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 76.

¹⁰⁷ TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (orgs.). **Processos Estruturais**. 5ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 229-254. p. 241-242.

¹⁰⁸ TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (orgs.). **Processos Estruturais**. 5ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 229-254. p. 245.

Repetitivas (IRDR)¹⁰⁹; Incidente de Assunção de Competência (IAC)¹¹⁰; a Repercussão Geral (RG) e os Recursos Especiais Repetitivos¹¹¹, sejam utilizadas para conferir tratamento estrutural a demandas dessa natureza. Tosta e Marçal entendem que essa não seria a melhor alternativa, uma vez que o objetivo dessas técnicas é formar padrões decisórios e não de reunir demandas estruturantes, além da restrição de análise probatória e fática que tais procedimentos apresentam¹¹².

Entretanto, é preciso ressaltar que não existe nenhuma técnica processual que tenha por objetivo reunir demandas estruturantes, na medida em que não há nenhuma regulamentação legal a respeito do processo estrutural. Portanto, toda técnica processual a ser empregada com esse objetivo, inclusive as alternativas apresentadas pelos autores, foram criadas para atender a finalidade diversa. No mais, o processo estrutural se pauta pela flexibilidade procedimental, o que permite, justamente, que diversas técnicas processuais possam ser adaptadas para se amoldar às exigências do caso concreto¹¹³.

Outrossim, em alguns casos, a construção de padrões decisórios também faz parte da estruturação necessária à superação de um estado de desconformidade. Basta pensar no exemplo da PNAF. É difícil pensar em um cenário em que o SUS seja capaz de fornecer todos os medicamentos existentes para todos os cidadãos brasileiro, sobretudo quando novas tecnologias de saúde são criadas em velocidade maior do que a capacidade do sistema de assimilá-las. Assim, o Poder Judiciário sempre será acionado para atender a demandas individuais por medicamentos específicos, e é preciso que forneça uma resposta adequada nesses casos e que não impacte negativamente a gestão do SUS.

Não se trata de negar a tutela individual para reparação do direito violado, na medida em que o direito individual e o direito à reforma estrutural são independentes e autônomos entre

¹⁰⁹ Art. 976, CPC. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente: I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.

¹¹⁰ Art. 947, CPC. É admissível a assunção de competência quando o julgamento de recurso, de remessa necessária ou de processo de competência originária envolver relevante questão de direito, com grande repercussão social, sem repetição em múltiplos processos.

¹¹¹ Art. 1.036, CPC. Sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça.

¹¹² TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (orgs.). **Processos Estruturais**. 5ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 229-254. p. 244.

¹¹³ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de processo estrutural [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.12.

si¹¹⁴. Mas, de reconhecer que as demandas individuais devem ser tratadas dentro do contexto em que estão inseridas. Desse modo, é possível que esses procedimentos sejam conduzidos de forma flexível, reflexiva e participativa, atuando como instrumento para superação de um estado de desconformidade que se apresenta ao Poder Judiciário por meio da repetição de diversos casos individuais.

Com efeito, o processo estrutural tem por objeto um litígio estrutural, de natureza coletiva, que nasce de a partir do funcionamento inadequado de uma estrutura que causa, fomenta ou perpetua uma situação de violação de direitos fundamentais. O objetivo do processo estrutural é a implementação de um plano de alterações significativas e duradouras sobre a estrutura deficiente¹¹⁵. Entretanto, seu objeto não se confunde com a sua natureza, de modo que é possível que ações formalmente individuais recebam tratamento estrutural quando se verificar que a violação narrada decorre de um estado de desconformidade estrutural.

O processo estrutural não procura suplementar a atividade dos demais poderes, mas, tampouco, contenta-se em proferir uma simples decisão que reconheça o estado de desconformidade e determine genericamente que o poder público faça ou deixe de fazer algo¹¹⁶. Por essa razão, Leandro Giannini afirma que o processo estrutural seria um instrumento efetivo para o controle de políticas públicas e para a promoção de reformas estruturais e complexas¹¹⁷.

De acordo com Willian Fletcher, o processo estrutural se difere do modelo tradicional de processo em razão da importância das estruturas a serem reformadas, da gama de problemas a serem solucionados e, mais importante, em razão do elevado grau de discricionariedade e poder exercido pelas cortes nesses casos, o que traz questionamentos a respeito da legitimidade do Poder Judiciário para conduzir tais reformas¹¹⁸.

Nesse sentido, Matheus Casimiro aponta que, por fortalecer o controle de políticas públicas, o processo estrutural despertou muitas críticas relacionadas à (i) ameaça à separação

¹¹⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. [E-book]. p. RB-1.81.

¹¹⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 80.

¹¹⁶ GIANNINI, Leandro J. Litigio estructural y control judicial de políticas públicas: Lograr el equilibrio sin destruir la balanza. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Felix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024. p.127-134. p. 131.

¹¹⁷ GIANNINI, Leandro J. Litigio estructural y control judicial de políticas públicas: Lograr el equilibrio sin destruir la balanza. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Felix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024. p.127-134. p. 130.

¹¹⁸ FLETCHER, William. **The discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy**. The Yale Law Journal, New Haven, v. 91, n. 4, p. 635-697, 1982. p. 635.

de poderes; (ii) legitimidade democrática da intervenção judicial; e (iii) incapacidade técnica do Poder Judiciário para intervir em políticas públicas¹¹⁹.

Como se demonstrou, ao menos no modelo constitucional brasileiro, é inevitável que o Poder Judiciário exerça o controle sobre as políticas públicas elaboradas pelo Poder Executivo, de modo que se mostra pouco produtora a preocupação com a legitimidade dessa intervenção. Todavia, o Poder Judiciário não possui discricionariedade, no sentido de um poder de escolha desvinculado de qualquer critério constitucional e/ou legal, para decidir a respeito de políticas públicas, pois isso configuraria ativismo judicial¹²⁰.

Como aponta Vitorrelli, o processo estrutural não pode ser visto como uma simples adaptação do processo civil tradicional, na medida em que o seu objeto exige instrumentos dissociados da noção tradicional de processo como meio para resolução de problemas pretéritos pela subsunção dos fatos ao ordenamento jurídico¹²¹. Desse modo, para atingir as finalidades a que se propõe, dentro dos limites legítimos de atuação do Poder Judiciário, é necessário que o processo seja conduzido de forma adequada, com técnicas processuais eficazes para alcançar o objetivo proposto.

1.3 Conduzindo o processo estrutural

O processo estrutural, por meio de técnicas processuais flexíveis e adaptáveis, mostra-se um instrumento que pode ser utilizado para fortalecer o controle judicial de políticas públicas, trazendo mais racionalidade a esse processo. Nesse sentido, o sucesso do processo estrutural depende, em grande medida, do abandono das pré-compreensões a respeito dos institutos clássicos do modelo tradicional.

Ao contrário do processo tradicional, em que as partes apresentam ao Poder Judiciário um conflito bem delineado que pode ser resolvido com uma sentença de mérito, os problemas estruturais envolvem situações em que, geralmente, não é possível dimensionar a exata extensão do litígio quando do julgamento¹²². Há, portanto, um tensionamento constante entre diversos

¹¹⁹ CASIMIRO, Matheus. O Judiciário como fórum de protestos: por que o simbolismo importa em processos estruturais? In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Felix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 1.087-1.110. p. 1.090.

¹²⁰ Conforme explicado no item 1.1, entende-se o ativismo judicial como, “[...] a suspensão, pelo Poder Judiciário, dos pré-compromissos democráticos (Constituição e leis), que dão lugar, pura e simplesmente, à subjetividade de quem estiver julgando” (ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 164).

¹²¹ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 374.

¹²² ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de processo estrutural [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.54.

centros problemáticos, sendo difícil prever de antemão o surgimento de novos problemas decorrentes de alterações posteriores no quadro fático.

Por essa razão, Arenhart, Osna e Jobim destacam que a solução estrutural é dada de forma progressiva, por meio de uma sucessão de provimentos jurisdicionais que se voltam à solução do problema inicial e suas eventuais derivações, o que os autores denominaram de “provimentos em cascata”¹²³. Assim, o processo normalmente se desenvolve em duas fases, na primeira é proferida uma decisão de conteúdo mais geral e principiológico, em que se reconhece a existência de um problema estrutural e estabelece uma meta a ser atingida, por meio da reestruturação¹²⁴.

Esse primeiro provimento jurisdicional mais aberto atende a uma característica comum dos litígios estruturais que é a sua mutabilidade fática, o que o torna incompatível com as noções clássicas de estabilização da demanda, preclusão e coisa julgada¹²⁵. Como pontua Vitorelli, “exigir que um litígio seja integralmente julgado, para depois ser implementado, significa exigir que a decisão seja aplicada em um mundo que não mais existe. Por essa razão, ela se tornará injusta ou, no mínimo, ineficaz”¹²⁶.

Portanto, a primeira fase do processo estrutural se volta ao reconhecimento de uma situação que não atende aos comandos constitucionais e legais e que, por esse motivo, demanda correção. É possível, ainda, que essa primeira decisão estabeleça um esboço de um plano básico para reestruturação, caso o magistrado possua condições de fazê-lo no momento da prolação¹²⁷. Contudo, essa decisão não será afetada pelo fenômeno da coisa julgada, sendo possível a sua alteração caso constatada a ineficiência e/ou ineficácia das medidas inicialmente propostas para solução do problema.

A segunda fase do processo estrutural tem por objetivo a elaboração e implementação de um plano de ação para que se atinja a meta estabelecida na decisão estrutural proferida na primeira fase¹²⁸. Essa fase é marcada pela prospectividade, na medida em que a resposta

¹²³ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de processo estrutural [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.54.

¹²⁴ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 303, p. 126-129, maio 2020. p. 116.

¹²⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 393.

¹²⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 396.

¹²⁷ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.54.

¹²⁸ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 303, p. 126-129, maio 2020. p. 117.

estrutural “[...] pretende a alteração de uma estrutura consolidada para que em momento vindouro ela possa funcionar de acordo com o Direito ou funcionar melhor”¹²⁹.

Nessa fase são proferidas diversas decisões judiciais que se destinam a especificar o conteúdo da primeira decisão; a esclarecer o seu alcance; a adequá-la modificações ulteriores no estado das coisas; ou a resolver questões pontuais decorrentes da sua implementação, formando a cascata de provimentos¹³⁰. Vitorelli entende que a figura de linguagem mais adequada seria uma “espiral de decisões”, porquanto a progressão da reestruturação não é linear, sendo necessária a revisão de decisões já tomadas para correção de rumos¹³¹. Todavia, independentemente da figura de linguagem a ser utilizada, fica claro que a decisão de um litígio estrutural não é algo acabado, ao contrário, exige que constante revisão tanto pelo magistrado quanto pelas partes.

As decisões estruturais têm por objetivo ajustar comportamentos institucionais ou organizacionais futuros,¹³² razão pela qual a sua execução não comporta a utilização dos meios executivos tradicionais. Nesse sentido, o plano de atuação estrutural é a etapa preparatória para execução da decisão estrutural, na qual serão estabelecidos os meios mais adequados para alcançar o estado de coisas ideal proposto.

Vitorelli esclarece que, em termos metodológicos, o plano de atuação se baseia em três diretrizes: i) respeito ao conhecimento técnico e à capacidade institucional do gestor responsável pela instituição ou órgão que se pretende reestruturar; ii) fomento à consensualidade e ao diálogo entre as partes; e iii) flexibilidade e possibilidade de revisão do plano, à medida que novos elementos a respeito do fato são trazidos à tona¹³³.

O plano pode ser elaborado pelo próprio réu, que é o responsável pela gestão da estrutura que se pretende reestruturar. Desse modo, são preservadas as competências institucionais do gestor público que, normalmente, é quem detém os conhecimentos técnicos necessários para solução do problema¹³⁴. Não se pode esquecer, entretanto, que o gestor é um dos responsáveis

¹²⁹ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.40.

¹³⁰ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.54.

¹³¹ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p.456.

¹³² PIOVESAN, Flávia. HERNANDES, Luiz E. C. Hernandez. Metodologia de implementação das decisões estruturais e seu impacto transformador. *Revista de Processo*, vol. 353/2024, p. 293 – 322, Jul / 2024, p. 295.

¹³³ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 6ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 679.

¹³⁴ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 6ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 679. VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 6ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 308.

pelo problema estrutural que se pretende solucionar. Desse modo, por mais bem-intencionado e cooperativo que pareça, é preciso que suas propostas sejam submetidas ao escrutínio não só do magistrado, mas também dos demais participantes do processo, a fim de verificar se as providências propostas são, de fato, aptas a implementar a transformação necessária da realidade¹³⁵.

É possível, ainda, que a elaboração do plano seja atribuída a um terceiro imparcial, que possua conhecimento técnico relativo à estrutura a ser reformada, que atuará de forma similar à figura de um *special master*¹³⁶. O *special master* é um especialista nomeado pela corte que atua como supervisor do cumprimento de ordens judiciais, atuando como um coordenador da fase executiva do processo¹³⁷. A figura surgiu nos Estados Unidos, como uma criação jurisprudencial, com o objetivo de promover a execução justa e eficiente das decisões judiciais¹³⁸.

Não há previsão legal expressa da figura do *special master* em nosso ordenamento jurídico. No entanto, como ensina Antônio do Passo Cabral, para o exercício eficiente das funções que o ordenamento jurídico atribuiu à jurisdição, cabe ao Estado-juiz empregar todos os métodos, técnicas e instrumentos lícitos de tutela, desde que observada a indispensável adequação desses meios aos fins legais que se pretende alcançar¹³⁹. O processo estrutural é marcado pela flexibilidade procedimento, sendo válido que o magistrado se utilize de instrumentos idôneos para promoção da reforma, ainda que não previstos expressamente em lei.

Ademais, o CPC já permite, em seu art. 817, que o cumprimento de atos executivos seja delegado a terceiros, quando se trata de obrigações de fazer. Ainda, a Lei de Falências (Lei 11.101/2005) e a Lei de Defesa da Concorrência (Lei 12.529/2011) preveem a possibilidade nomeação de um administrador ou interventor judicial para conduzir a recuperação judicial¹⁴⁰.

¹³⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 6ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 310.

¹³⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 6ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 312.

¹³⁷ PIOVESAN, Flávia. HERNANDES, Luiz E. C. Hernandez. Metodologia de implementação das decisões estruturais e seu impacto transformador. *Revista de Processo*, vol. 353/2024, p. 293 – 322, Jul / 2024, p. 302.

¹³⁸ VERBIC, Francisco. Execução de sentenças em Litígios de Reforma Estrutural na República Argentina: Dificuldades políticas e procedimentais que incidem sobre a eficácia dessas decisões. Trad. NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva. *Revista de Processo*, v. 305/2020, p. 403 – 424, Jul / 2020. p. 408.

¹³⁹ CABRAL, Antônio do Passo. Jurisdição sem decisão: non liquet e consulta jurisdicional no Direito Brasileiro. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 90.

¹⁴⁰ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 126-129, maio 2020. p. 122.

Por conseguinte, é possível que essa tarefa seja delegada a terceiro, pessoa física ou jurídica, que possua capacidade para desempenhá-la, observando, em todo caso, o contraditório e a ampla defesa de todos os participantes do processo.

É importante destacar que, não obstante nomeada como “fase executiva”, por ser a fase em que são iniciados os atos de implementação da meta estabelecida na decisão estrutural, isso não significa que está superada a cognição, na medida em que a instrução probatória não se restringe apenas à primeira fase¹⁴¹. A prova no processo estrutural envolve tanto a comprovação da existência de um litígio com características estruturais e a responsabilidade do réu em garantir a alteração do *status quo* (primeira fase do processo estrutural), como também a comprovação prospectiva de que as medidas propostas no plano de ação são adequadas para a solução do problema (segunda fase do processo estrutural)¹⁴².

No que diz respeito aos fatos pretéritos, a instrução probatória possui as mesmas características do processo tradicional, sendo comum que, no contexto dos litígios estruturais, a questão da existência do problema estrutural seja incontroversa dada a sua gravidade¹⁴³. No entanto, o conhecimento notório da situação de desconformidade, não dispensa a instrução probatória na fase inicial do processo estrutural. Afinal, iniciar uma empreitada grandiosa como a reforma de uma estrutura de significativa penetração social sem conhecer a fundo os pormenores dessa mesma estrutura seria o mesmo que “lutar contra moinhos de ventos”.

Não se desconhece, contudo, que a dificuldade probatória maior reside na segunda fase do procedimento estrutural, em que se exige a comprovação da adequação das medidas propostas para que se alcance o fim pretendido. Nesse caso, a instrução probatória é realizada para obtenção de juízos de probabilidade, na medida em que exigir juízos de certeza em situações que se caracterizam pela constante mutabilidade inviabilizaria a atuação jurisdicional¹⁴⁴. Vitorelli destaca que, em caso de incerteza, deve-se favorecer o pleito de mudança. Assim, quando houver dúvida a respeito da adequação da medida proposta e não houver alternativa que seja mais indicada, o plano de reestruturação deve ser implementado¹⁴⁵.

¹⁴¹ PANTOJA, Adilson Carvalho; GÓES, Gisele Santos Fernandes. Entidades de Infraestrutura Específica e a Fase Executiva dos Processos Estruturais no Brasil: Alternativas e Possibilidades. **Anais do I Congresso Ibero-Americano de Tutela Coletiva, volume III**. Repensando os processos coletivos para a Ibero-América: o código modelo, a justiça multiportas e os processos estruturais [recurso eletrônico], p.20-41, 2024. p. 25

¹⁴² VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 435.

¹⁴³ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 436.

¹⁴⁴ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.40.

¹⁴⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 448.

No mais, a distribuição do ônus probatório também não é feita de acordo com os critérios tradicionais. É necessário a análise casuística de cada litígio a partir de um exercício reflexivo e individualizado a respeito das consequências da dinamização do ônus da prova, de modo a garantir o direito à ampla defesa e ao contraditório de todos os participantes do processo¹⁴⁶.

Não há uma previsão legal a respeito do conteúdo mínimo do plano de reestruturação. Contudo, o Projeto de Lei (PL) 03/2025, em seu art. 9º, §3º, traz uma proposta interessante a respeito:

§ 3º O plano de atuação estrutural conterá:

I - diagnóstico do litígio estrutural, considerando todas as informações disponíveis, sem prejuízo da realização de novos atos processuais para a sua complementação ou retificação;

II - metas específicas e aferíveis, descritas de forma clara e concreta, voltadas a alterar progressivamente a situação de fato objeto do processo;

III - indicadores quantitativos e qualitativos de alcance das metas;

IV - cronograma de implementação das medidas planejadas, contemplando marcos parciais e finais;

V - definição dos sujeitos responsáveis pela implementação das ações necessárias;

VI - metodologia e periodicidade da supervisão do alcance e da revisão das metas definidas;

VII - designação de sujeitos ou instituições que acompanharão a implementação do plano, definindo as respectivas atribuições;

VIII - prazos, parâmetros ou indicadores que definirão a extinção do processo; e

IX - se as medidas envolverem recursos financeiros sujeitos a normas de orçamento público, o modo como será feita a respectiva alocação e execução, que deverá observar as diretrizes legais e constitucionais aplicáveis¹⁴⁷.

De acordo com a proposta legislativa, o plano de atuação estrutural, que deve conter metas específicas e aferíveis a serem alcançadas e indicadores quantitativos e qualitativos para avaliar o seu cumprimento. Para isso, é necessário que a situação fático-jurídica que deu origem ao litígio estrutural esteja bem delimitada nos autos. Afinal, só é possível planejar uma reestruturação quando se conhece a fundo o objeto que se pretende reestruturar.

Apesar de não se sujeitar à preclusão ou à coisa julgada, na medida em que passível de alteração posterior para correção dos rumos da reestruturação, o plano é um instrumento muito importante da reforma estrutural, na medida em que traz certa previsibilidade para a execução da reforma estrutural.

¹⁴⁶ TOLEDO, Thaís Lunardon; Lygia Copi. Perspectivas e limites da flexibilização do ônus da prova nos processos estruturais. Revista Sociedade Científica, vol.7, n. 1, p.5063-5077, 2024. p. 5073.

¹⁴⁷ BRASIL, SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei 03 de 2025**. Disciplina o processo estrutural. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/119177?sequencia=406>. Acesso em 22 de out. 2025.

O objetivo de um processo estrutural, como dito anteriormente, é a superação de um estado de desconformidade. Contudo, é preciso reconhecer que não vivemos em um mundo utópico e, portanto, dificilmente um processo será capaz de atingir um resultado idealmente ótimo. O que o processo estrutural busca, portanto, é a melhoria significativa de um objeto de atuação¹⁴⁸. Desse modo, a indicação de metas específicas e concretas não só facilita o controle da execução do plano de reestruturação, como também garante que o processo estrutural não perdure além do necessário.

O PL prevê, ainda, que o plano deve indicar quem serão os responsáveis pela implementação das ações nele previstas e quais sujeitos e/ou instituições acompanharão a sua implementação. Como apontam Didier, Zaneti Jr. e Oliveira, o magistrado pode ser o gestor da reestruturação ou pode cercar-se de profissionais habilitados, que possuam conhecimento técnico do objeto do processo. A medida é de grande utilidade, porquanto o magistrado nem sempre dispõe do conhecimento e dos meios adequados à implementação do plano¹⁴⁹.

Além da definição do tempo, do modo e do grau de reestruturação; e da forma de avaliação e fiscalização das medidas estruturantes, Didier, Zaneti Jr. e Oliveira entendem que o plano de reestruturação deve estabelecer um regime de transição, nos moldes do art. 23, da LINDB¹⁵⁰. De acordo com os autores, “quanto à necessidade de criar um regime de transição, aí se tem uma providência essencial a ser adotada, uma vez que o processo estrutural, por essência, busca implementar uma *transição* entre estados de coisas”¹⁵¹.

O objetivo do processo estrutural é retirar uma estrutura deficiente da sua posição de inércia para que, ao final, consiga avançar por conta própria, independentemente da fiscalização de um juiz¹⁵². É necessário, entretanto, prudência para entender o momento em que o Poder Judiciário deve se afastar, na medida em que uma retirada prematura pode comprometer a eficácia das medidas tomadas e uma retirada tardia pode representar um uso desnecessário de

¹⁴⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 468.

¹⁴⁹ DIDIER Jr. Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA de, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: *Revista de Processo*, vol. 303/maio de 2020, p. 126-129. p. 118.

¹⁵⁰ DIDIER Jr. Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA de, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: *Revista de Processo*, vol. 303/maio de 2020, p. 126-129. p. 118.

¹⁵¹ DIDIER Jr. Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA de, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: *Revista de Processo*, vol. 303/maio de 2020, p. 126-129. p. 121.

¹⁵² ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.27.

recursos jurisdicionais¹⁵³. Desse modo, a elaboração de um regime de transição pode corroborar para que o afastamento do Poder Judiciário ocorra no momento e na forma mais adequada.

Apesar das suas peculiaridades, o procedimento comum do CPC pode servir de forma adequada como um circuito-base para o desenvolvimento do processo estrutural, enquanto não existir uma regulamentação desse. Isso pois, o CPC estabeleceu um procedimento padrão muito flexível, que permite a adaptação às peculiaridades do caso, além de estimular a cooperação judiciária e a solução consensual¹⁵⁴.

A cooperação e o diálogo institucional, somada à ampla abertura à participação social são os principais instrumentos que distinguem o processo estrutural do modelo tradicional de processo. Por essa razão, se justifica o enfoque principal da pesquisa na construção dialogada de soluções estruturantes, e nos elementos necessários para que essa solução seja considerada e legítima e possa produzir resultados ótimos.

1.4 Diálogo no processo estrutural: participação e construção de soluções consensuais

Parte das críticas direcionadas ao processo estrutural, e à intervenção judicial em políticas públicas de maneira geral, dizem respeito à suposta incapacidade técnica dos órgãos jurisdicionais para decidir sobre matérias de elevada complexidade e que demandam conhecimentos extrajurídicos para solução.

Georges Abboud aponta que essa insuficiência não é exclusiva do Poder Judiciário, ou mesmo do Poder Legislativo isoladamente considerados. A insuficiência é do próprio Direito perante a sociedade moderna que é marcada por uma contradição congênita, na medida em que procura acomodar ideais capitalistas e de bem-estar social, e que está constantemente em inovação¹⁵⁵. Nesse cenário, ao ser confrontado com uma demanda em que se discute questões relacionadas a novas tecnologias e ciência avançada, o julgador terá dificuldades para encontrar critérios legais seguros para decidir¹⁵⁶.

A teoria das capacidades institucionais, desenvolvida por Adrian Vermeule e Cass Sustein, é então invocada para se dizer que órgãos técnicos da Administração Pública estariam

¹⁵³ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.27.

¹⁵⁴ DIDIER Jr. Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA de, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: *Revista de Processo*, vol. 303/maio de 2020, p. 126-129. p. 131.

¹⁵⁵ ABOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 667.

¹⁵⁶ ABOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 667.

em melhores condições para decidir sobre tais temas¹⁵⁷. No entanto, essa visão parte de uma concepção equivocada a respeito da teoria desenvolvida por Vermeule e Sustain.

O trabalho desenvolvido pelos autores não tinha o objetivo de definir qual órgão deveria decidir sobre determinada questão, ao contrário, o escopo da pesquisa era entender como as instituições, dentro de suas capacidades e limitações, interpretavam e aplicavam os textos normativos¹⁵⁸. A conclusão, adotada a partir de uma análise empírica conduzida nos Estados Unidos da América, é a de que as agências regulatórias americanas, por sua composição eminentemente técnica, teriam condições de decidir com maior segurança sobre matérias afetas ao setor por elas regulado, inclusive para corrigir leis com redação equivocada que poderiam gerar distorções caso aplicadas em seu sentido literal¹⁵⁹.

Portanto, a teoria se volta para uma análise empírica das capacidades decisórias de diferentes esferas do governo. Desse modo, não é adequado usá-la para defender, de forma abstrata, que magistrados não seriam devidamente instruídos ou não teriam tempo suficiente para decidir sobre questões técnicas extrajurídicas¹⁶⁰. Contudo, a pesquisa conduzida por Vermeule e Sustain é importante para compreender os limites da jurisdição para realizar prognoses e corrigir, com a flexibilidade e agilidade necessária, desvios provocados pela decisão judicial¹⁶¹.

A pesquisa também é importante para desmitificar a ideia de que o magistrado atuaria com imparcialidade e técnica, enquanto o legislador é visto como alguém corrupto e inepto para exercer as atribuições que lhe são conferidas constitucionalmente¹⁶². É claro que não se trata de defender uma postura de autocontenção judicial irrestrita, mas de reconhecer que os órgãos técnicos podem contribuir para a solução de problemas que envolvem a regulação de setores específicos¹⁶³.

¹⁵⁷ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 152.

¹⁵⁸ VERMEULE, Adrian; SUSTEIN, Cass R. Interpretation and Institutions. **Michigan Law Review**, v. 101, n. 4, p. 885-951, Feb. 2003. p. 886.

¹⁵⁹ VERMEULE, Adrian; SUSTEIN, Cass R. Interpretation and Institutions. **Michigan Law Review**, v. 101, n. 4, p. 885-951, Feb. 2003. p. 928.

¹⁶⁰ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 153.

¹⁶¹ ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 653.

¹⁶² FERNANDES, Ricardo Yamin. Entre o paradoxo e o consenso: Análise à luz do Tema 1. 234 do Supremo Tribunal Federal. In: ABBOUD, Georges; NAVARRO, Trícia (coord.). **Consensualidade no STF**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.225 – RB-1.229. p. RB-1.227.

¹⁶³ ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 653.

Desse modo, como pontuam Arenhart, Osna e Jobim, a crítica da incapacidade institucional pode não estar situada na instituição do Poder Judiciário em si, mas nos instrumentos utilizados pelos órgãos jurisdicionais para análise de controvérsias dessa natureza¹⁶⁴. Com efeito, se ao invés de impor uma solução unilateral, com fundamento em uma visão limitada do problema, o magistrado adotar uma postura cooperativa e dialógica com as instituições envolvidas no litígio, o processo estrutural terá o condão de produzir resultados mais efetivos e legítimos.

Por essa razão, Eduarda França defende que o Judiciário deve adotar uma postura de “ativismo dialógico”, no sentido de engajar os demais Poderes em um diálogo cooperativo, para que se possa implementar as transformações sociais que se pretende em um processo estrutural¹⁶⁵. É importante ressaltar que não se defende que o Poder Judiciário deva atuar de forma “ativista”, na medida em que o ativismo viola os princípios basilares do Estado Democrático de Direito, e possibilita o uso irrestrito da discricionariedade por parte dos julgadores.

Contudo, a postura dialógica não só tende a produzir resultados institucionais mais efetivos, como também permite o exercício do controle recíproco dos Poderes da república, por meio do sistema de freios e contrapesos¹⁶⁶. O diálogo institucional, portanto, é o cerne do processo democrático, na medida em que permite aos Poderes alinharem suas expectativas e anseios para construção da melhor solução para os problemas que afligem a sociedade¹⁶⁷.

Nesse sentido, Susan Sturm aponta que problemas complexos e estruturais não podem ser solucionados por meio de decisões unilaterais e centralizadas emanadas do Poder Judiciário¹⁶⁸. Assim, a adoção de um procedimento de deliberação reflexiva incentiva que as instituições se engajem no processo de desenvolvimento da solução estrutural que, por essa razão, tende a ser mais efetiva¹⁶⁹.

¹⁶⁴ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.55.

¹⁶⁵ FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A judicialização estratégica de ações estruturais como forma de proteção a direitos fundamentais de grupos vulneráveis. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 147/2025, p. 157 – 178, Jan - Fev / 2025. p. 161.

¹⁶⁶ ABOUD, Georges. **Ativismo Judicial** [livro eletrônico]: os perigos de transformar o STF em inimigo ficcional. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB-4.1.

¹⁶⁷ OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; TROVÃO, Lidiania Costa de Sousa; PIACENTI, Lara Guimarães. Diálogos institucionais, teoria da última palavra e supremacia constitucional no ativismo judicial dialógico do Supremo Tribunal Federal. **Revista dos Tribunais**, vol. 1034/2021, p. 165-180, 2021. p. 166.

¹⁶⁸ STURM, Susan. Equality and the forms of Justice. *University Miami Law Journal*, n. 51, p. 51-83, 2003. p. 54.

¹⁶⁹ STURM, Susan. Equality and the forms of Justice. **University Miami Law Journal**, n. 51, p. 51-83, 2003. p. 64.

O diálogo é o meio utilizado para se alcançar a consensualidade, ferramenta que permite que a decisão judicial regule, sem resistência e com maior estabilidade, determinado aspecto da vida em sociedade¹⁷⁰. Outrossim, a solução negociada tende a ser mais flexível e adaptável do que a adjudicada, de modo que atende melhor aos objetivos de um processo estrutural que tenha por objetivo a reestruturação de uma política pública^{171, 172}.

Se a construção de soluções consensuais, com abertura para o diálogo entre as instituições envolvidas no conflito, é capaz de conferir maior legitimidade e efetividade ao processo estrutural, é preciso, então, delimitar quais elementos fazem dessa solução mais legítima e efetiva.

Como pontua Luiz Guilherme Marinoni, resolver questões da seara política sem oferecer a oportunidade para o debate popular e a possibilidade de que o gestor público proponha uma solução adequada dificulta o respeito mútuo entre as instituições e prejudica a estabilidade social¹⁷³.

Desse modo, o magistrado assumirá duas funções na condução de um processo estrutural, a primeira delas é a de estruturar um modelo deliberativo, por meio do qual os diversos atores envolvidos no litígio estrutural desenvolverão uma solução negociada que atenda ao problema apresentado. A segunda, consiste em fiscalizar a legitimidade e a adequação do processo deliberativo levado à cabo pelas partes¹⁷⁴. A ideia, nas palavras de Georges Abboud, é que:

[...] os Tribunais ajam como verdadeiros árbitros de interesses, mediante a definição de condições de interação entre as instituições que consideram fazer jus à posição de decidir. Em lugar de determinar a solução material, cabe à Corte especificar, de acordo com quais procedimentos, as partes chegarão, por si mesmas à solução negociada que consideram mais adequada¹⁷⁵.

Com efeito, o que se espera é que o magistrado, a partir de uma análise cuidadosa da situação fático-jurídica que deu origem ao litígio estrutural, seja capaz de estruturar um procedimento dialógico que conte com a participação dos atores que possuam responsabilidade

¹⁷⁰ MARINONI, Luiz Guilherme. **Controle de constitucionalidade e diálogo institucional**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. [E-book]. p. RB-7.10.

¹⁷¹ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.49.

¹⁷² FUX, Luiz; BRITO, Antonio Ali. Entre o diálogo institucional e a guarda da Constituição. In: ABBOUD, Georges; NAVARRO, Trícia (coord.). **Consensualidade no STF**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.10 – RB-1.13. p. RB-1.11.

¹⁷³ MARINONI, Luiz Guilherme. **Controle de constitucionalidade e diálogo institucional**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. [E-book]. p. RB-4.1.

¹⁷⁴ STURM, Susan. A Normative Theory of Public Law Remedies. **The Georgetown Law Journal**. v. 79: 1335-1446. p. 1427.

¹⁷⁵ ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024. p. 668.

para a solução do estado de desconformidade; comunidade afetada; e pessoas com conhecimento e expertise técnica no litígio, para que, em conjunto, e em posição de igualdade material, possam deliberar sobre a questão¹⁷⁶.

Para isso, não basta uma simples intimação desses sujeitos. Antes, é necessário que o magistrado condutor do processo estrutural estruture um ambiente favorável para a deliberação, aumentando a capacidade dos intervenientes para conduzir a solução do conflito e gerindo a participação dos atores técnicos de modo a permitir a produção do conhecimento necessário para gestão do problema¹⁷⁷.

Destarte, embora seja possível que o processo deliberativo seja conduzido por conciliadores e mediadores habilitados, Vitorelli ressalta que a participação do magistrado nessa fase é importante porque permite que: se agregue ao processo a visão de uma autoridade imparcial, que possa auxiliar na requalificação do problema e na construção de novas soluções; se traga para a mesa de negociação autoridades mais graduadas, por meio de intimação judicial; e que se destravem aspectos da negociação que as partes não consigam chegar ao consenso¹⁷⁸.

Esse último aspecto talvez seja o mais interessante, afinal não é realista supor que as partes entrarão em consenso sobre todos os aspectos que envolvem um litígio estrutural. Assim, para que o processo estrutural não se torne um instrumento desprovido de utilidade, caberá ao magistrado decidir sobre os pontos controvertidos, utilizando tanto as informações trazidas pelas partes e intervenientes, quanto aquelas produzidas durante o processo deliberativo¹⁷⁹. Portanto, não há espaço para se trabalhar aqui com a ideia de confidencialidade da conciliação, que é própria das atividades consensuais privadas¹⁸⁰. Ao contrário, a natureza do processo estrutural, que exige uma ampla participação, exige a maior publicidade possível, de modo a permitir o controle social de todos os envolvidos no litígio estrutural¹⁸¹. Bem por essa razão, Vitorelli defende que não deve existir uma cisão entre as fases de instrução e deliberação no processo estrutural. Desse modo, milita em favor da efetividade do processo que a audiência

¹⁷⁶ STURM, Susan. Equality and the forms of Justice. *University Miami Law Journal*, n. 51, p. 51-83, 2003. p. 75.

¹⁷⁷ STURM, Susan. Equality and the forms of Justice. *University Miami Law Journal*, n. 51, p. 51-83, 2003. p. 70.

¹⁷⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 417.

¹⁷⁹ STURM, Susan. A Normative Theory of Public Law Remedies. *The Georgetown Law Journal*. v. 79: 1335-1446. p. 1431.

¹⁸⁰ Vide art. 166, do CPC e art. 2º, VII, da Lei 13.140/15.

¹⁸¹ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.49.

seja conduzida por um magistrado, e tenha o objetivo de estimular o consenso, ao mesmo tempo em que produz provas e, eventualmente, se decida sobre pontos controvertidos¹⁸².

Além disso, o Poder Judiciário dispõe de ferramentas adequadas para garantir uma maior participação dos atores envolvidos no problema. Nessa perspectiva, Vitorelli e Garcia defendem a tese de que o processo estrutural deve ser conduzido a partir de uma técnica dialógica do tipo *town meeting*, que pressupõe a necessidade de se ouvir todos os atores, não apenas em relação ao ilícito, mas também quanto à solução a ser adotada. Por conseguinte, para o correto dimensionamento do problema estrutural e construção de soluções, o diálogo deve ser aberto para todos os atores, independentemente de sua categoria processual, seja de parte ou de interveniente¹⁸³.

Segundo os autores, a concepção de processo estrutural como *town meeting* possui duas características principais, quais sejam: a alta despolarização da demanda e a descategorização dos falantes¹⁸⁴. Tais características decorrem da multipolaridade e do policentrismo de interesses, típicos dos litígios estruturais. O litígio estrutural apresenta diversas zonas de interesses, mais ou menos superpostas, que colocam os diversos grupos participantes em posições opostas em relação a algumas pretensões ou parcelas de pretensões, ainda que estejam aliados em outros aspectos¹⁸⁵.

Como pontuam Arenhart, Osna e Jobim, o processo estrutural ocorre um campo “subjetivamente imbricado”, em um ambiente marcado pela “pluralidade pessoal” e se insere em um contexto essencialmente “multitudinário”¹⁸⁶. Isso significa que, ao contrário do processo civil tradicional em que é possível delimitar duas zonas de interesses essencialmente conflitantes (autor e réu), o processo estrutural possui diversas zonas de interesses que podem, ou não, conflitam entre si.

Nesse sentido, Antônio do Passo Cabral propõe, a partir do conceito de situação legitimante, o abandono da visão de legitimidade passiva e ativa (autor e réu), em um contexto isolado e abstrato, para uma análise prática de posições passivas e ativas a partir de cada zona

¹⁸² VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 410.

¹⁸³ VITORELLI, Edilson; GARCIA, Thais Carraro. Um diálogo entre as audiências brasileiras e a perspectiva do processo como town meeting: reflexões sobre o processo estrutural como ampla arena de debate. **Revista de Processo**. vol. 353/2024, p. 269 – 291, Jul / 2024. p. 271.

¹⁸⁴ VITORELLI, Edilson; GARCIA, Thais Carraro. Um diálogo entre as audiências brasileiras e a perspectiva do processo como town meeting: reflexões sobre o processo estrutural como ampla arena de debate. **Revista de Processo**. vol. 353/2024, p. 269 – 291, Jul / 2024. p. 271.

¹⁸⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 377.

¹⁸⁶ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.27.

de interesse individualmente considerada. O autor argumenta que a relação processual não é estática, mas dinâmica, de modo que é possível reduzir a legitimidade a certos momentos processuais específicos e não a um juízo de pertinência subjetiva da demanda¹⁸⁷.

O desafio, portanto, reside na necessidade de se harmonizar a exigência de ampla participação no diálogo a ser conduzido – com o objetivo de garantir que todas as zonas de interesse do litígio estejam adequadamente retratadas no processo deliberativo –, com as limitações próprias do nosso sistema de justiça que não está, de modo geral, preparado para lidar com processos formados por diversos polos processuais.

A solução proposta por Arenhart, Osna e Jobim é que, sempre que possível, a participação pessoal dos atingidos pelo litígio estrutural deve ser incentivada, sobretudo quando for possível antever que são poucas as pessoas atingidas ou que serão poucos os grupos que têm interesse direto no problema. Nesse caso, mecanismos clássicos como a formação de litisconsórcio, ou mesmo a prática de atos concertados entre juízes cooperantes¹⁸⁸ seriam suficientes para viabilizar a ampla participação¹⁸⁹. Vitorelli e Garcia avançam em sua argumentação ao defender que a participação pessoal dos interessados no debate deve ocorrer independentemente de rótulos ou categorias processuais. O objetivo dessa abordagem é ampliar o diálogo e potencializar a produção de informações acerca do problema estrutural. Esse princípio, que os autores denominam "descaracterização dos falantes", é uma das bases da metodologia de *town meeting* por eles proposta¹⁹⁰.

Entretanto, nem sempre a participação direta de todos os interessados será possível, sobretudo quando se tratar de litígio estrutural de grande extensão. Nesse cenário, Arenhart, Osna e Jobim defendem a utilização do instituto da representação como forma de se criar um procedimento que seja ao mesmo tempo factível e que reflita os diferentes interesses ligados à controvérsia¹⁹¹. Nesse caso, a exemplo do que acontece nas ações coletivas, os grupos interessados seriam representados em juízos por instituições públicas e/ou privadas a quem a lei conferir legitimidade para tutelar em juízo os direitos coletivos, a exemplo do rol de legitimados extraordinários previsto no art. 5º, da Lei de Ação Civil Pública (LACP). Contudo,

¹⁸⁷ CABRAL, Antonio do Passo. Despolarização do processo e zonas de interesse: sobre a migração entre pólos da demanda. **Revista Forense**. v. 404, p. 3-41, 2009. p. 9.

¹⁸⁸ Vide art. 69, §2º, IV, do CPC.

¹⁸⁹ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.29.

¹⁹⁰ VITORELLI, Edilson; GARCIA, Thais Carraro. Um diálogo entre as audiências brasileiras e a perspectiva do processo como town meeting: reflexões sobre o processo estrutural como ampla arena de debate. **Revista de Processo**. vol. 353/2024, p. 269 – 291, Jul / 2024. p. 271.

¹⁹¹ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.29.

a representação traz consigo um novo desafio que consiste em garantir que o representante atuará no processo de acordo com os interesses do grupo representado, sobretudo quando esses interesses forem múltiplos e diversos como acontece no processo estrutural.

Como pontua Cabral, o mecanismo de substituição processual confere especial sensibilidade às dissidências internas do grupo representado. Isso ocorre porque o formato distinto da legitimidade extraordinária, em comparação com a ordinária, gera um afastamento substancial entre a estratégia processual adotada e a vontade real da coletividade substituída¹⁹². O que se observa na prática dos processos coletivos é que a representação, feita por um dos legitimados coletivos, de interesses metaindividuais ou individuais de massa é, em grande medida, fictícia. O que prevalece, na verdade, é a vontade do autor coletivo, que pode ser muito diferente daquela que é de fato manifestada pela sociedade ou pelo grupo representado¹⁹³.

Por essa razão, é preciso assegurar uma representatividade adequada dos grupos envolvidos no litígio estrutural, para além de uma legitimidade formal que a lei possa conferir a terceiros para que atue em juízo na defesa de interesses complexos¹⁹⁴. O objetivo é garantir, na medida do possível, que o resultado obtido não seja substancialmente diverso daquele que seria alcançado por meio da participação pessoal de todos os atingidos no processo.

A análise da adequação da representatividade deve ser o mais ampla possível, de modo a identificar eventuais vantagens e desvantagens que possam advir da legitimação de um ou outro sujeito para representar a coletividade atingida¹⁹⁵. Desse modo, Vitorelli propõe três postulados que podem ser utilizados como parâmetros para verificar se o indivíduo ou instituição escolhida para representar o grupo atingido em um processo estrutural é a mais adequada¹⁹⁶.

O primeiro postulado parte da ideia de que o processo estrutural é um instrumento para tutela de direitos que tem titularidade definida, de modo que a atuação do representante não pode ser desvinculada dos interesses dos representados. Segundo o autor, “não se trata de um exercício feito em nome ou com autoridade própria, mas na condição instrumental de

¹⁹² CABRAL, Antonio do Passo. Despolarização do processo e zonas de interesse: sobre a migração entre pólos da demanda. **Revista Forense**. v. 404, p. 3-41, 2009. p. 20.

¹⁹³ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.30.

¹⁹⁴ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.32.

¹⁹⁵ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais** [livro eletrônico]: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. CAP-IV.

¹⁹⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 340.

depositário das expectativas de terceiros”¹⁹⁷. Desse modo, o grupo representado constitui ao mesmo tempo o referencial da atividade representativa e o parâmetro para adequação da tutela pretendida¹⁹⁸.

O segundo postulado, por sua vez, preceitua que “[...] o conteúdo da atividade representativa é a atuação em favor da promoção dos interesses dos representados, definidos como os bens necessários a permitir que suas aspirações se realizem”¹⁹⁹. Assim, ainda que possa ser conferida certa autonomia ao representante, a sua atuação pode se afastar indefinidamente da vontade dos representados, por força do princípio da atuação orbital que rege a relação de representação²⁰⁰. No entanto, a definição dos interesses do grupo não pode ser feita em abstrato, mas a partir das vontades manifestadas pelos membros do grupo e da perspectiva social na qual o grupo está inserido²⁰¹.

Por fim, o último postulado orienta que, ainda que se admita a representação, o processo estrutural deve contemplar momentos de participação direta dos indivíduos representados, nos quais esses poderão efetivamente questionar a atuação do representante, ouvir suas explicações e, caso necessário, demandar a sua substituição ou a divisão do grupo²⁰². Do mesmo modo, Arenhart, Osna e Jobim, defendem que a combinação dos elementos da representação adequada e da participação direta é a melhor forma de equilibrar as vantagens e desvantagens da presença direta de todos os sujeitos interessados em um litígio estrutural²⁰³.

É interessante notar que o PL que pretende regulamentar o procedimento estrutural prevê a adoção de técnicas processuais que permitem a participação direta dos interessados no litígio estrutural, dentre eles se destacam:

Art. 8º. Estabelecido o caráter estrutural do processo, o juiz deverá, com a participação das partes e, preferencialmente, com o consenso entre elas, verificar a pertinência da aplicação, entre outras, das seguintes técnicas processuais, de acordo com as peculiaridades do caso:

I - admissão de pessoas ou entidades representativas dos grupos impactados pelo litígio;

¹⁹⁷ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 343.

¹⁹⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 343.

¹⁹⁹ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 344.

²⁰⁰ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 345.

²⁰¹ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 345.

²⁰² VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 347.

²⁰³ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.33.

II - realização de reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias;

III - realização de audiências públicas, com definição de metodologia adequada às características do litígio;

IV - designação de audiência de saneamento e organização compartilhada do processo, inclusive para a definição de pontos de consenso e de dissenso, bem como para criar oportunidades de acordos materiais e processuais entre as partes;

[...]

VI - designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social;

VII - intimação de pessoas que tenham contribuições técnicas ou poder decisório sobre as questões controvertidas, para que participem de audiências designadas, independentemente de serem ou não partes no processo;

[...] ²⁰⁴.

Além das sugestões previstas no PL, o incremento da participação no processo estrutural reclama novas construções, que passam pelo trabalho criativo do julgador²⁰⁵. O que se espera, portanto, é que o magistrado esteja atento às peculiaridades do caso concreto e ao trabalho desenvolvido pelos representantes, de modo a assegurar a legitimidade do processo deliberativo e da solução negociada proposta pelas partes.

Por conseguinte, como apontam Luiz Eduardo Camargo e Flávia Piovesan, a postura do julgador deve ser de um articulador e coordenador do diálogo entre os interessados²⁰⁶, a partir do qual surgirá o consenso, ou, não sendo este possível, ao menos o juízo estará munido de mais informações sobre o problema estrutural estando mais apto, portanto, para proferir uma decisão adequada.

O que se conclui, portanto, é que para que a solução estruturante seja legítima e efetiva devem ser observados alguns pressupostos. O primeiro deles é de que o magistrado deve conhecer a situação fático-jurídica que ensejou o processo estrutural, a fim de delimitar o escopo da reforma pretendida e evitar que o processo estrutural perdure indefinidamente.

O segundo pressuposto diz respeito à postura do magistrado, que assume o papel de criar um ambiente favorável para o diálogo, do qual surgirá a solução para o problema apresentado. Para tanto, deve ser assegurado que todos os grupos de interesse no litígio possam participar dos debates, seja diretamente ou por meio de representantes. Nessa última hipótese,

²⁰⁴ BRASIL, SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei 03 de 2025**. Disciplina o processo estrutural. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/119177?sequencia=406>. Acesso em 22 de out. 2025.

²⁰⁵ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.33.

²⁰⁶ HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro; PIOVESAN, Flávia. Acordo estrutural: o caso da atenção à saúde indígena no estado do Mato Grosso do Sul durante a pandemia. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, 2022. DOI: 10.12957/redp.2023.68875. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/68875>. Acesso em: 1 jun. 2025. p. 355.

no entanto, cabe ao magistrado assegurar que a representação do grupo de interesse é feita de maneira adequada.

Por fim, o terceiro pressuposto também se relaciona com o papel do magistrado na condução do processo estrutural, e diz respeito ao controle da solução apresentada pelas partes. O magistrado deve assegurar que todos os negociantes participaram de forma igualitária do debate e que foram observadas as garantias processuais fundamentais.

2 CONTROLE JUDICIAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Se conhecer as peculiaridades do contexto fático-normativo que deu origem ao litígio estrutural é um pressuposto necessário para a construção de uma solução estruturante efetiva, então, antes de avançar para o estudo do caso escolhido, é preciso conhecer a política pública objeto da presente pesquisa, qual seja, a Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF). Por conseguinte, o objetivo desse capítulo é apresentar para o leitor um panorama a respeito da PNAF, sua organização e estrutura, e os principais desafios advindos dessa política pública. Para tanto, o presente capítulo foi dividido em três partes.

A primeira parte apresentará um panorama a respeito da organização do Sistema Único de Saúde (SUS) e, mais especificamente da PNAF, e a sua relação com o próprio modelo de federação adotado no Brasil. O intuito é demonstrar a profundidade das questões jurídicas que compuseram o debate conduzido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Tema de Repercussão Geral (RG) 1.234, tais como: equilíbrio orçamentário; preservação do pacto federativo; e autonomia técnica dos órgãos que compõe o sistema.

Nesse sentido, considerando a complexidade da PNAF, é preciso refletir a respeito de qual seriam os instrumentos processuais mais adequados para viabilizar o controle judicial dessa política pública. Com efeito, o objetivo da segunda parte desse capítulo é compreender como esse litígio geralmente se apresenta e quais ferramentas o Poder Judiciário pode utilizar para construir uma solução efetiva para o problema.

Por fim, a terceira parte do capítulo traçará um histórico da judicialização da saúde pública e, mais especificamente da PNAF, que culminou no julgamento do caso escolhido para análise. A finalidade é demonstrar como o debate do tema foi amadurecendo, e ganhando novos contornos, tanto no próprio STF, quanto no Superior Tribunal de Justiça (STJ).

2.1 A Política Nacional de Assistência Farmacêutica e o Pacto Federativo

Maria Paula Dallari Bucci define política pública como a coordenação estratégica da ação governamental, em seus vários âmbitos de competência, com o objetivo de materializar os direitos fundamentais previstos constitucionalmente, a exemplo do direito à saúde²⁰⁷. Para a autora, as características das políticas públicas podem ser resumidas da seguinte forma: i) ação racional, isto é, intencionalmente buscada; ii) programada/planejada, de acordo com objetivos

²⁰⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos. **Revista Campo de Públicas: conexões e experiências**, v. 2, n. 1, p. 91–125, 2023. p. 100.

concretos e específicos; iii) coordenada/articulada; iv) complexa, ou seja, dependente da coordenação de vários elementos e perspectivas; v) ampla escala, visa atingir um grande grupo populacional; vi) participativa; e vii) multidimensional e multidisciplinar, na medida em que envolve várias especialidades técnicas²⁰⁸.

Por sua vez, o direito à saúde é previsto no art. 6º, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), como direito social fundamental, cabendo ao Estado garanti-lo a todos, por meio de um sistema único organizado em uma rede regionalizada e hierarquizada (art. 198, da CF/88). Nesse sentido, as balizas básicas para estruturação do SUS, uma das políticas públicas mais importantes do país, está previsto na própria constituição, o que, por si, lhe confere uma natureza peculiar.

O modelo constitucional do SUS, pautado no modelo cooperativo de federalismo, impõe aos entes subnacionais a atuação conjunta e coordenada. Assim, a margem de autonomia dos Estados-membros e Municípios para execução das políticas públicas de saúde é significativamente reduzida, na medida em que, necessariamente, deverão prestar esse serviço no âmbito do SUS, de acordo com diretrizes estabelecidas nacionalmente²⁰⁹. Com efeito, não é possível discutir a Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF), enquanto política pública integrante do SUS, sem tratar do próprio pacto federativo brasileiro.

A CF/88 adotou o federalismo como forma de Estado, modelo que se apresenta como uma construção do século XVIII, ligada ao movimento constitucionalista norte-americano, que sucedeu a revolução da independência americana²¹⁰. De acordo com o tipo ideal delineado por Rafael Iorio Filho e Fernanda Silva, o federalismo se caracteriza pela descentralização administrativa e política; separação das funções de poder, que se reproduzem simetricamente em todos os níveis da federação; existência de um pacto federativo, consubstanciado na manifestação livre e eficiente da vontade de cada um dos estados federados em se unir para criar um Estado Federal²¹¹.

²⁰⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos. **Revista Campo de Públicas: conexões e experiências**, v. 2, n. 1, p. 91–125, 2023. p. 105-106

²⁰⁹ RIBEIRO, José Mendes *et al.* Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1777–1789, jun. 2018. p. 1786.

²¹⁰ IORIO FILHO, Rafael Mario; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. Reflexões sobre o federalismo à brasileira em tempos de pandemia da Covid-19. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 1049–1065, 2020. DOI: 10.21783/rei.v6i3.576. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/576>. Acesso em: 25 jan. 2025. p. 1053.

²¹¹ IORIO FILHO, Rafael Mario; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. Reflexões sobre o federalismo à brasileira em tempos de pandemia da Covid-19. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 1049–1065, 2020. DOI: 10.21783/rei.v6i3.576. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/576>. Acesso em: 25 jan. 2025. p. 6.

Para Assis Ouverney e Sonia Fleury, o princípio que orienta o federalismo é a unidade na diversidade, na medida em que existe uma situação de heterogeneidade nacional, mas se pressupõe a construção de uma estrutura de poder com objetivo de preservar a unidade da nação e garantir a estabilidade social²¹². Assim, o grande desafio posto ao constituinte é garantir que a repartição de competências se dê de forma harmônica entre os entes subnacionais que compõem a Federação.

Nesse sentido, a CF/88 optou por um modelo cooperativo de federalismo, que se estrutura a partir de uma repartição de competências horizontal e vertical. Não obstante, o federalismo brasileiro permanece fortemente centralizador, com a concentração de competências no âmbito federal, o que se observa a partir das competências privativas e exclusivas da União (art. 21 e art. 22, ambos da CF/88)²¹³. Em contrapartida, no entanto, o modelo constitucional do SUS é marcado pela obrigatoriedade na descentralização e regionalização na prestação dos serviços de saúde.

É certo que o modelo de federalismo adotado não se repete necessariamente no desenho das políticas públicas implementadas por determinado Estado, sendo plenamente possível que Estados fortemente centralizados optem por políticas públicas descentralizadas²¹⁴. Entretanto, o processo de descentralização, na medida em que aumenta a autonomia e as competências dos entes subnacionais na prestação dos serviços públicos, acaba por tencionar o arranjo federativo, sobretudo quando não há correspondência entre poderes, atribuições e recursos entre os entes subnacionais²¹⁵. Assim, a cooperação local e regional no âmbito do SUS, preconizada pela CF/88, tem seus efeitos limitados pela competição entre os entes subnacionais por recursos financeiros, que se acentua pelas desigualdades regionais e agrava os desequilíbrios na distribuição de recursos fiscais e na disponibilidade dos serviços de saúde^{216,217}.

²¹² OUVERNEY, Assis Mafort; FLEURY, Sonia. Federalismo de confrontação: tensões, inovações e limites da estratégia de enfrentamento da pandemia de covid-19 no Brasil. In: OUVERNEY, Assis Mafort; FLEURY, Sonia (org.). **Novo federalismo no Brasil** : tensões e inovações em tempos de pandemia de covid-19. Brasília/DF: Conass. p. 21-43. [E Book]. p. 21.

²¹³ WICHERT, Marlon Alberto. O Sistema Único de Saúde no Federalismo Brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 32, p. 154-175, jul./set. 2000. p. 6

²¹⁴ RIBEIRO, José Mendes *et al.* Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1777-1789, jun. 2018. p. 2.

²¹⁵ OUVERNEY, Assis Mafort; FLEURY, Sonia. Federalismo de confrontação: tensões, inovações e limites da estratégia de enfrentamento da pandemia de covid-19 no Brasil. In: OUVERNEY, Assis Mafort; FLEURY, Sonia (org.). **Novo federalismo no Brasil** : tensões e inovações em tempos de pandemia de covid-19. Brasília/DF: Conass. p. 21-43. [E Book]. p. 21-22.

²¹⁶ RIBEIRO, José Mendes *et al.* Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1777-1789, jun. 2018. p. 4.

²¹⁷ A literatura a respeito do federalismo fiscal e das guerras fiscais é farta no âmbito nacional, com intensos debates no meio político e jurídico. A esse respeito, Cf. REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 15, n. 3, p. 297-310, jul. 1995.

Não obstante, o modelo da política pública do SUS, previsto na Lei 8.080/90, atribui à União as funções de planejamento, indução e coordenação nacional; aos Estados a coordenação no âmbito regional; aos Municípios, o planejamento local e a prestação direta de ações e serviços de cuidados primários e de média complexidade²¹⁸; ao Distrito Federal (DF), por sua vez, foram atribuídas as competências reservadas aos Estados e aos Municípios. Nessa estrutura há uma clara orientação ao maior grau de complexidade à medida que os entes subnacionais sejam de maior alcance²¹⁹ formando a rede hierarquizada prevista no âmbito constitucional.

Nesse ponto, pertinente esclarecer que, ao se referir a uma rede hierarquizada, a CF/88 não estabeleceu prevalência de um ente sobre o outro. A hierarquia diz respeito à organização da rede assistencial nos termos estabelecidos na legislação infraconstitucional, que deve ser estruturada de modo a otimizar os recursos disponíveis, evitando-se o desperdício de verbas públicas²²⁰. O STF, por sua vez, possui o entendimento de que a hierarquização prevista na CF/88 não se refere a hierarquia entre os entes federados, mas existência de um comando único no âmbito de cada um deles²²¹.

O que se percebe, portanto, é que o SUS é uma política pública especialmente complexa e que se relaciona diretamente com o próprio modelo de federalismo adotado pela CF/88. Trata-se de uma política pública que possui um escopo muito amplo (promover a saúde e o bem-estar de todas as pessoas em solo brasileiro) e que, por força constitucional, deve necessariamente ser coordenada entre todos os entes subnacionais. Essa complexidade, por sua vez, acaba por repercutir nas demais políticas públicas que compõem o sistema, a exemplo da PNAF.

A Assistência Farmacêutica enquanto política pública teve início antes da vigência da CF/88, com a instituição da Central de Medicamentos (CEME), em 1971, que tinha por objetivo a disponibilização de medicamentos à população que não possuía condições econômicas para adquiri-los. Após a promulgação da CF/88, foi editada a Lei 8.080/90 que prevê, em seu art. 6º, I, *d*, como âmbito de atuação do SUS, o fornecimento de assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica. No entanto, mesmo após a vigência da Lei 8.080/90, a CEME

²¹⁸ Cf. BRASIL. **Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 17 maio 2025. arts. 16-19.

²¹⁹ RIBEIRO, José Mendes *et al.* Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1777–1789, jun. 2018. p. 4.

²²⁰ RIBEIRO, José Mendes *et al.* Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1777–1789, jun. 2018. p. 10.

²²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: 6341/DF. Autos nº 0088693-70.2020.1.00.0000. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em Brasília, no dia 19 de julho de 2020. **DJE**, 25 jul. 2020.

permaneceu responsável pela Assistência Farmacêutica até o ano de 1997, quando foi desativada e teve suas atribuições transferidas para diferentes órgãos do Ministério da Saúde²²².

A PNAF foi estabelecida pela Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 338, de 6 de maio de 2004, que, em seu art. 1º, a define como integrante da Política Nacional de Saúde, sendo um conjunto de ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, tendo o medicamento como insumo essencial e visando ao acesso e ao seu uso racional. Trata-se, portanto, nos termos definidos por Maria Paula Dallari, de um instrumento de ação do governo²²³, voltado a um objetivo específico, qual seja, a disponibilização de medicamentos para a promoção, proteção e recuperação de saúde, garantindo o seu uso adequado e racional.

A partir do desenho institucional do SUS (hierarquização, descentralização e regionalização), se discute a premissa de que o direito integral à assistência farmacêutica (art. 6º, I, *d*, da Lei 8.080/90) implica a partilha entre os entes federados das responsabilidades legais do Estado em propiciar o acesso igualitário e universal aos medicamentos necessários para assistência integral à saúde dos cidadãos²²⁴. Assim, o financiamento do sistema esbarra, como apontado anteriormente, nos próprios limites do pacto federativo brasileiro e na competição entre os entes subnacionais por recursos financeiros.

De rigor, o financiamento da PNAF é de responsabilidade das três esferas de gestão do SUS (Federal, Estadual/Distrital, Municipal)²²⁵, e segue a pactuação estabelecida na Comissão Intergestores Tripartite (CIT)²²⁶, conforme critérios estabelecidos na Portaria GM/MS n. 204/2007. Nesse sentido, a PNAF é organizada em blocos de financiamento, constituídos em

²²² BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Assistência Farmacêutica no SUS**. Brasília: CONASS, 2011. p. 10.

²²³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 34 n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. p. 90.

²²⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Assistência Farmacêutica no SUS**. Brasília: CONASS, 2011. p. 11.

²²⁵ Cf. BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 204, de 20 de janeiro de 2007**. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt0204_29_01_2007_comp.html. Acesso em: 17 maio 2025. art. 2.

²²⁶ A CIT é um foro permanente de negociação, articulação e decisão entre os três níveis de gestão do Sistema Único de Assistência Social (Federal, Estadual/Distrital e Municipal), e tem por objetivo viabilizar a Política de Assistência Social. Sua composição paritária é formada por 15 membros, sendo 5 indicados pelo Ministério da Saúde (MS), 5 pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e 5 pelo Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems). Para mais informações sobre a atuação da CIT, cf. o regimento interno, em: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Regimento Interno da Comissão Intergestores Tripartite - CIT**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/CIT_RI%20da%20CIT_2006.pdf. Acesso em 28 jan. 2025.

três componentes, segundo os quais são realizados os repasses de recursos federais e/ou estaduais²²⁷.

O primeiro deles é o Componente Básico da Assistência Farmacêutica (CBAF), que tem por objetivo a aquisição de medicamentos e insumos no âmbito da Atenção Primária em saúde, e tem o seu financiamento repartido entre os três níveis de gestão do SUS. Nesse caso, o repasse dos recursos federais é realizado por meio do Fundo Nacional de Saúde, em parcelas mensais, aos Estados, Distrito Federal e/ou Municípios. A contrapartida estadual, por sua vez, pode ocorrer tanto por meio do repasse de recursos financeiros aos Municípios, como pelo fornecimento de medicamentos (nesse caso, a aquisição é feita pelo Estado e o armazenamento e distribuição ficam a cargo do Município), a depender da pactuação no âmbito das Comissões Intergestores Bipartites^{228,229}.

O segundo é o Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica (CESAF) que engloba o financiamento dos medicamentos destinados ao tratamento de doenças e agravos de perfil endêmico, com importância epidemiológica, impacto socioeconômico ou que acometem populações vulneráveis, contemplados em programas estratégicos de saúde do SUS²³⁰. O financiamento deste componente incumbe à União, que adquire e distribui os insumos a ele relacionados aos Estados e/ou Municípios, a quem compete o recebimento, o armazenamento e a distribuição destes para a população²³¹.

Por fim, o Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF) inclui os medicamentos, dispensados em nível ambulatorial, cujas linhas de cuidado estão definidas em Protocolos e Diretrizes Terapêuticas (PCDT) publicados pelo Ministério da Saúde (MS)²³². Os medicamentos que compõem o CEAF estão divididos em três grupos conforme características, responsabilização e forma de organização distintas²³³, são eles:

²²⁷ Cf. BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 204, de 20 de janeiro de 2007**. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt0204_29_01_2007_comp.html. Acesso em: 17 maio 2025. art. 24.

²²⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Assistência Farmacêutica no SUS**. Brasília: CONASS, 2011. p. 50.

²²⁹ As Comissões Intergestores Bipartites são constituídas em âmbito estadual e tem por objetivo promover a interlocução entre os gestores estaduais e municipais. Sua criação está prevista na Lei 8.080/90 (art. 19-P), cabendo aos estados membros editarem seus respectivos regimentos internos.

²³⁰ Cf. BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 4.114, de 30 de dezembro de 2021**. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2022/prt4114_03_01_2022.html. Acesso em: 17 maio 2025. art. 2.

²³¹ BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Assistência Farmacêutica no SUS**. Brasília: CONASS, 2011. p. 66.

²³² Cf. BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 1.554, de 30 de julho de 2013**. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt1554_30_07_2013.html. Acesso em: 17 maio 2025. art. 2.

²³³ Cf. BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 1.554, de 30 de julho de 2013**. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt1554_30_07_2013.html. Acesso em: 17 maio 2025. art. 3.

i) Grupo 1: medicamentos cujo financiamento incumbe ao MS (União) e se subdividem em:

i.i) Grupo 1-A: inclui medicamentos cujo financiamento e aquisição são de responsabilidade exclusiva do MS, que os distribui aos Estados e/ou Municípios, a quem compete a entrega ao paciente. É constituído por medicamentos que representam elevado impacto financeiro para o Componente, por aqueles indicados para doenças mais complexas, para os casos de refratariedade ou intolerância à primeira e/ou a segunda linha de tratamento²³⁴.

i.ii) Grupo 1-B: inclui medicamentos cujo financiamento compete ao MS, por meio de repasse às secretarias estaduais de saúde, a quem incumbe a aquisição destes.

ii) Grupo 2: inclui medicamentos cuja responsabilidade pelo financiamento e aquisição compete às Secretarias Estaduais de Saúde. É constituído por medicamentos relacionados à segunda linha de tratamento da doença²³⁵.

iii) Grupo 3: inclui medicamentos para tratamento de doenças relacionadas à atenção primária. O financiamento deste grupo é compartilhado pelos três níveis de gestão do SUS, sendo que a aquisição e disponibilização à população incumbem às Secretarias Municipais de Saúde²³⁶.

Os medicamentos que compõem o CEAF estão listados na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME)²³⁷, sendo atualizada a cada dois anos, de modo a acompanhar o processo de avanço das técnicas terapêuticas. O processo de incorporação de novas tecnologias de saúde no SUS, e consequente atualização da RENAME, conta com a avaliação realizada pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (CONITEC), instituída pela Lei nº 12.401 de 2011.

A Lei 8.080/90, em seu art. 19-T, prevê que apenas medicamentos com registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) poderão ser incorporados no SUS, por conseguinte, objeto de avaliação por parte da CONITEC. O art. 19-Q, por sua vez, dispõe que a CONITEC levará em consideração, na sua avaliação, as evidências científicas sobre eficácia, acurácia, efetividade e segurança da tecnologia solicitada em comparação às disponíveis no

²³⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Assistência Farmacêutica no SUS**. Brasília: CONASS, 2011. p. 94.

²³⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Assistência Farmacêutica no SUS**. Brasília: CONASS, 2011. p. 96.

²³⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Assistência Farmacêutica no SUS**. Brasília: CONASS, 2011. p. 96.

²³⁷ Portaria GM/MS n. 6.324/2024.

SUS para a mesma indicação terapêutica; a avaliação econômica comparativa dos benefícios e custos em relação às tecnologias já incorporadas; e o impacto da incorporação da tecnologia no SUS.

Outrossim, Estados, Distrito Federal e Municípios podem elaborar suas próprias listas complementares de medicamentos essenciais, tendo por parâmetro a própria RENAME, sendo que as regras de financiamento e distribuição seguirão o acordado na Comissão Intergestores Bipartite²³⁸.

A adoção do mecanismo de lista de medicamentos exerce um papel central na racionalização da PNAF, na medida em que atua como vetor de organização da produção e provisão de medicamentos, bem como institucionaliza, em termos, o compromisso de disponibilidade e fornecimento dos medicamentos ali indicados²³⁹. Dito de outro modo, as listas de medicamentos deixam claro para os cidadãos quais medicamentos estarão disponíveis no SUS, portanto, qual tratamento terão acesso por meio do sistema.

No entanto, Maria Paula Dallari Bucci traz alguns limites do modelo de lista medicamentos, o primeiro deles de natureza econômica, caracterizado pela incompatibilidade entre a velocidade de desenvolvimento de novas tecnologias de saúde e a escassez de recursos dos orçamentos de saúde pública²⁴⁰. O segundo limite diz respeito ao fato de que a existência de listas amplas não significa, necessariamente, garantia de acesso do usuário ao bem ou serviço ali indicado²⁴¹. Isto é, apesar do compromisso assumido pelo governo ao elaborar a lista, nem sempre esse compromisso é efetivamente cumprido. Não obstante, a lista (RENAME e demais listas complementares) permanece como vetor de referência no sistema de saúde.

Por fim, a título de demonstrar a complexidade do sistema, destaca-se que nem todos os medicamentos disponibilizados no SUS estão previstos na PNAF e, conseqüentemente, nas listas oficiais. Isso porque, dado o caráter fragmentário das políticas públicas que compõem o SUS, diversos medicamentos são disponibilizados por meio de outras políticas, como é o caso

²³⁸ Cf. BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 3.916, de 30 de outubro de 1998**. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1998/prt3916_30_10_1998.html. Acesso em: 17 maio 2025.

²³⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Contribuição para a redução da judicialização da saúde: uma estratégia jurídico-institucional baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (org.). **Judicialização da Saúde: a Visão do Poder Executivo**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 31-88. p. 45.

²⁴⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. Contribuição para a redução da judicialização da saúde: uma estratégia jurídico-institucional baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (org.). **Judicialização da Saúde: a Visão do Poder Executivo**. Paulo: Saraiva, 2017. p. 31-88. p. 55.

²⁴¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Contribuição para a redução da judicialização da saúde: uma estratégia jurídico-institucional baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (org.). **Judicialização da Saúde: a Visão do Poder Executivo**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 31-88. p. 59.

da Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, que engloba, por exemplo, os medicamentos oncológicos²⁴², e aqueles necessários para o processo transexualizador²⁴³. Esse componente segue regras de financiamento, aquisição e distribuição de medicamentos próprios, que diferem daquelas estabelecidas na PNAF.

Procurou-se demonstrar, a partir desse breve quadro delineado, a densidade e magnitude da PNAF que, por sua vez, reflete a própria complexidade e amplitude do SUS. Por essa razão, Fleury e Overney afirmam que o SUS é responsável por dar cara e dinâmica ao federalismo cooperativo no Brasil nos últimos 30 anos²⁴⁴. Não por outra razão que se elegeu como objeto de estudo deste trabalho (Tema de RG n. 1.234) refletindo, em sua origem, a disputa federativa subjacente à judicialização da PNAF e trazendo para o debate, questões mais complexas do que simplesmente o âmbito de cobertura do SUS.

Estabelecidas, portanto, tais premissas, é possível avançar no debate a respeito da intervenção judicial na PNAF. Com efeito, é importante compreender quais os instrumentos processuais disponíveis para tanto, e quais atendem melhor as especificidades dessa política pública em específico.

2.2 Instrumentos para a judicialização da Política Nacional de Assistência Farmacêutica

A intervenção judicial em políticas públicas representa um desafio do ponto de vista processual, na medida em que, no mais das vezes, os problemas levados à apreciação do Poder Judiciário não podem ser solucionados por meio da lógica binária procedente/improcedente. Na verdade, em se tratando de políticas que afetam grupos variados da sociedade, seu controle na via judicial requer a adoção de uma tutela jurisdicional específica, que dê conta das complexidades inerentes a esse tipo de litígio.

A PNAF, por sua vez, apresenta uma particularidade que torna a questão ainda mais complexa. Isso pois, em que pese se tratar de um direito conferido à toda a coletividade, é possível demandá-lo de forma individual, porquanto se trata de uma prestação específica.

²⁴² BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 346, de 23 de junho de 2008**. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sas/2008/prt0346_23_06_2008.html#:~:text=PORTARIA%20N%C2%BA%20346%2C%20DE%2023%20DE%20JUNHO%20DE%202008&text=Considerando%20as%20propostas%20do%20Conselho,Art.. Acesso em: 17 maio 2025.

²⁴³ BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 2.803, de 19 de novembro de 2013**. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2803_19_11_2013.html. Acesso em: 17 maio 2025.

²⁴⁴ OOVERNEY, Assis Mafort; FLEURY, Sonia. Federalismo de confrontação: tensões, inovações e limites da estratégia de enfrentamento da pandemia de covid-19 no Brasil. *In*: OOVERNEY, Assis Mafort; FLEURY, Sonia (org.). **Novo federalismo no Brasil** : tensões e inovações em tempos de pandemia de covid-19. Brasília/DF: Conass. p. 21-43. [E Book]. p. 29.

Desse modo, é preciso pensar em uma forma de oferecer tratamento adequado aos litígios coletivos, ainda que se apresentem por meio de múltiplas demandas individuais. No entanto, é preciso, em primeiro lugar, compreender as diferenças entre as diferentes espécies de litígios coletivos, na medida em que tais diferenças impactam diretamente na tutela jurisdicional a ser oferecida.

Embora possa parecer um contrassenso, o conceito de litígio coletivo não coincide necessariamente com o de processo coletivo. O litígio, nas palavras de Edilson Vitorelli, é um conflito entre interesses juridicamente relevantes. Assim, o litígio coletivo é o conflito que envolve um grupo de pessoas que, por suas particularidades, são tratadas pela parte contrária como um conjunto, sem que exista relevância significativa em relação às características pessoais de seus integrantes²⁴⁵. Os litígios coletivos, desse modo, são aqueles que decorrem da violação de um direito transindividual, entendido estes como aqueles previstos no art. 81, do Código de Defesa do Consumidor (CDC)²⁴⁶ (direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos).

No entanto, cumpre destacar que a categorização proposta pelo CDC, como aponta Vitorelli, apresenta algumas imprecisões técnicas²⁴⁷. O CDC propõe uma classificação a partir dos grupos sociais afetados pela conduta lesiva, na qual os direitos difusos se referem a uma coletividade indeterminada, os direitos coletivos a uma coletividade determinada por meio de uma relação jurídica comum, e os individuais homogêneos a uma coletividade sem relação jurídica prévia, mas que experimentaram lesões decorrentes do mesmo evento danoso. Entretanto, a prática demonstra que nem sempre é fácil distinguir a espécie de direito violado a partir dos critérios previstos pelo CDC.

Com efeito, como pontua Vitorelli, “[...] as lesões aos grupos atingem os indivíduos que os integram e, ao mesmo tempo, os indivíduos só existem em sociedade”²⁴⁸. É dizer que a lesão,

²⁴⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 36.

²⁴⁶ Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

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

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

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

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

²⁴⁷ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 55.

²⁴⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 55.

nos mais das vezes, apresenta aspectos individuais (direito individual homogêneo) e coletivo (direitos difusos ou coletivos). Nesse sentido, uma vez que se admite a possibilidade de que o direito material pode ser tutelado coletivamente, é de pouca utilidade classificá-los como coletivo, difuso ou individual homogêneo²⁴⁹. Por essa razão, o autor propõe uma classificação diversa para os litígios coletivos, a partir das diferentes situações de violação do direito transindividual em disputa²⁵⁰.

Nesse sentido, a primeira espécie de litígio coletivo seriam os litígios de difusão global (litígios globais), que englobam as situações nas quais a lesão ao direito transindividual não atinge diretamente os interesses particulares de qualquer pessoa. Nesse caso, ninguém é particularmente prejudicado pelo evento danoso, seja porque não é possível quantificar as lesões individuais²⁵¹, seja porque, embora quantificável, a lesão individual é insignificante²⁵². Assim, a titularidade do direito violado deve ser imputada à sociedade e a reparação do dano deve ser dirigida à coletividade²⁵³.

A segunda espécie diz respeito aos litígios de difusão local (litígios locais), que abarca os casos em que a lesão experimentada é tão importante do ponto de vista coletivo, quanto do individual. Nesse caso, a lesão afeta um grupo específico de pessoas que se diferencia por seus laços de solidariedade, de modo que pode ser denominada de comunidade²⁵⁴. Assim, os resultados negativos impactam significativamente na vida dos indivíduos que compõem a comunidade, que deve ser reparada adequadamente²⁵⁵. Vitorelli destaca que a tutela jurisdicional, nessa hipótese, deve ser focada na reparação dos indivíduos, na medida em que a solução coletiva será consequência da realização da tutela individual²⁵⁶.

²⁴⁹ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 57.

²⁵⁰ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 45.

²⁵¹ É o caso, por exemplo, de uma empresa petrolífera que causa vazamento de óleo em alto mar, a reparação da lesão, nesse caso, interessa a todos e, ao mesmo tempo, a ninguém em especial, dado que não existe prejuízo específico para determinada pessoa.

²⁵² Como exemplo desse segundo tipo de lesão, é possível imaginar a situação em que uma grande instituição bancária realize a cobrança indevida de valor irrisório de seus clientes. É pouco provável que os correntistas se interessem em propor demanda buscando reparação, dado que a indenização não justificaria os custos do processo. Nesse caso, é melhor que a tutela se dê de forma coletiva, com aplicação da sanção cabível destinada à comunidade.

²⁵³ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 45.

²⁵⁴ Como exemplo, pode-se citar o caso de uma comunidade ribeirinha que é afetada pela poluição de determinado rio, e se vê impedida de realizar suas atividades habituais.

²⁵⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 47.

²⁵⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 49.

Por fim, o terceiro tipo de litígio coletivo é o de difusão irradiada (litígio irradiado), que diz respeito aos casos em que o grupo social atingido é lesado de modo qualitativa e quantitativamente distinto entre os seus integrantes, dando origem a subgrupos que não podem ser classificados como comunidades, porquanto os indivíduos não possuem a mesma perspectiva social e não serão atingidos da mesma forma e intensidade pelo desfecho do litígio^{257 258}. Como aponta Vitorelli, nesse caso “[...] os problemas são policêntricos e sua solução não está preestabelecida na lei, o que acarreta grande dificuldade para a atuação jurisdicional”²⁵⁹. Assim, a solução do problema, por sua complexidade, se afasta do binômio lícito/ilícito e deve ser buscada em outros sistemas sociais parciais (política, economia, medicina, dentre outros).

É aqui que reside o problema da intervenção judicial na PNAF, na medida em que o litígio levado ao Poder Judiciário é extremamente complexo e afeta os diversos grupos sociais de maneira significativamente distinta. Apesar do SUS ser uma política pública universal, nem todos os cidadãos utilizam o sistema da mesma forma, além disso, nem todos concordam sobre a sua abrangência e a melhor forma de gestão. Por conseguinte, é possível concluir que a judicialização da PNAF é um litígio coletivo irradiado, mesmo que se apresente formalmente como litígio individual (por meio das diversas ações individuais que tenham por objeto o fornecimento de um medicamento específico).

Desse modo, é preciso pensar em um instrumento processual que dê conta de fornecer uma solução que acomode os diferentes interesses em conflito e seja capaz de promover a estabilização das expectativas e pacificação dos conflitos sociais, como se espera do sistema jurídico. Destarte, o processo individual, de natureza bipolar, não se mostra adequado para tanto, seja por seu objeto limitado (afinal o litígio individual apresenta uma cognição limitada), seja pela ausência de instrumentos que possibilitem a ampliação do diálogo.

Assim, ainda que se reconheça que a cada cidadão o direito de demandar em juízo por prestação de saúde específica, é necessário estabelecer uma racionalidade no tratamento da questão. Por conseguinte, o processo coletivo parece, ao menos em um primeiro momento, um instrumento mais adequado para solucionar o problema.

²⁵⁷ É o caso dos litígios estruturais, que, nas palavras de VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 67: “[...] decorre do modo como uma estrutura burocrática de significativa penetração social opera, causando lesão a diversos subgrupos sociais, com intensidade e de forma distinta”.

²⁵⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 49.

²⁵⁹ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 51.

Ada Pellegrini Grinover aponta que, entre os países de *civil law*, o Brasil foi pioneiro na implementação do processo coletivo, a partir de uma série de reformas legislativas iniciadas em 1977²⁶⁰. No entanto, para a autora, foi apenas com a edição da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública – LACP) que os interesses transindividuais receberam uma tutela específica, rompendo com a estrutura individualista do sistema processual brasileiro²⁶¹.

Nesse sentido, seguindo o contexto das reformas legislativas, após o advento da CF/88 e do CDC, foi instituído um microssistema de processos coletivos²⁶², que possui seus próprios princípios informadores, quais sejam: (i) acesso à justiça (diz respeito não apenas ao direito de acessar o Poder Judiciário, mas inclui, também, o direito a um processo cercado de garantias, com respeito ao devido processo legal); (ii) universalidade de jurisdição (preceitua que o acesso à justiça deve ser concedido a um número cada vez maior de pessoas); (iii) princípio da participação (que, no processo coletivo, se concretiza não só pelo contraditório, como também *pelo processo*, já que o titular do direito não participa diretamente do processo coletivo); (iv) princípio da ação (aqui, como sinônimo da inércia da jurisdição, mas que apresenta contornos próprios no processo coletivo, porquanto o magistrado pode provocar a propositura de ação coletiva – art. 139, X, do CPC); (v) princípio do impulso oficial (no processo coletivo, o magistrado possui poderes maiores de impulsionar o andamento processual independentemente de requerimentos das partes); (vi) princípio da economia (se traduz pelo máximo resultado com o mínimo emprego possível de atividades processuais); e (vii) princípio da instrumentalidade das formas (demanda que o magistrado não se apegue excessivamente às formalidades processuais, de modo a sufocar os escopos jurídicos, sociais e políticos da jurisdição)²⁶³.

Com efeito, Vitorelli define o processo coletivo como “[...] a técnica processual colocada à disposição da sociedade, pelo ordenamento, para permitir a tutela jurisdicional dos direitos afetados por litígios coletivos”²⁶⁴. Como características distintivas do processo

²⁶⁰ GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito processual coletivo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* (coord.). **Processo Coletivo**: do surgimento à atualidade. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. [E Book]. p. 105.

²⁶¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito processual coletivo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* (coord.). **Processo Coletivo**: do surgimento à atualidade. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. [E Book]. p. 115.

²⁶² São exemplos de diplomas processuais que compõem o microssistema de processo coletivo: (i) Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85); (ii) Código de Defesa do Consumidor; (iii) Lei do Mandado de Segurança (Lei 12.016/09); (iv) Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65); (v) Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92); dentre outros.

²⁶³ GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito processual coletivo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* (coord.). **Processo Coletivo**: do surgimento à atualidade. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. [E Book]. p. 120.

²⁶⁴ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 62.

coletivo, Vitorelli elenca a utilização de técnicas representativas (legitimação extraordinária) e a extensão dos efeitos a toda coletividade, ainda que não tenha participado ativamente da relação processual²⁶⁵.

A legitimação extraordinária ocorre, nas palavras de Fredie Didier Jr., “[...] quando não houver correspondência total entre a situação legitimante e as situações jurídicas submetidas à apreciação do magistrado. Legitimado extraordinário é aquele que defende em nome próprio interesse de outro sujeito de direito”²⁶⁶. Nesse sentido, o legitimado extraordinário defende, em juízo, um interesse do qual não é titular ou, ao menos, não é o único titular deste. No caso da ação civil pública, uma das principais espécies de ação do microsistema de processos coletivos, o rol de legitimados ativos se encontra previsto no art. 5º da LACP²⁶⁷.

Em sentido diverso, contudo, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. entendem que a especificidade do processo coletivo se encontra, justamente, no litígio coletivo que constitui o seu objeto, de modo que se a relação jurídica litigiosa é coletiva, o processo será coletivo²⁶⁸. Para os autores, não é adequado definir o processo coletivo a partir das características da legitimação extraordinária ou da extensão da coisa julgada, porquanto tais elementos não são exclusivos dos processos coletivos²⁶⁹.

O problema não reside em definir se o processo tem por objeto um litígio coletivo ou não coletivo. Isso pois, o processo coletivo brasileiro, como aponta Sérgio Cruz Arenhart, em nada se difere de um processo individual, porquanto possui todas as suas características, sendo pautado na mesma lógica adversarial²⁷⁰.

²⁶⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025 p. 62.

²⁶⁶ DIDIER JÚNIOR, Fredie. Fonte Normativa da Legitimação Extraordinária no Novo Código de Processo Civil: a Legitimação Extraordinária de Origem Negocial. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 56, p. 137-143, abr./jun. 2015. p. 138.

²⁶⁷ Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; .

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

²⁶⁸ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. Conceito de Processo Jurisdicional Coletivo. **Revista de Processo**, v. 229, p. 273-280, mar. 2014. p. 2

²⁶⁹ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. Conceito de Processo Jurisdicional Coletivo. **Revista de Processo**, v. 229, p. 273-280, mar. 2014. p. 2.

²⁷⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. Processo Multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 1301-1320. p. 1304.

Basta analisar, por exemplo, a LACP e a Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65), importantes diplomas do microsistema de processo coletivo, para verificar que não há previsão de mecanismos que garantam a participação direta da comunidade atingida (para além dos legitimados extraordinários); diálogo com as áreas técnicas pertinentes; audiências públicas de conciliação ou mediação; dentre outros instrumentos que promovam o diálogo e o consenso na solução do problema.

O que ocorre no processo coletivo tradicional é a substituição da coletividade que, por ficção, passa a ser tratada como se fosse uma pessoa única, de modo a enquadrar o litígio coletivo no mesmo desenho bipolar do litígio individual²⁷¹. Assim, a coletividade é abstraída do litígio transindividual²⁷² e não existem, sequer, instrumentos que autorizem sua intervenção direta no processo coletivo, de modo que não há garantia de que seus interesses serão, de fato, tutelados da maneira que entendem adequada no processo²⁷³.

Por essa razão, é comum se discutir a respeito da representatividade adequada no que diz respeito à legitimidade extraordinária para propositura de ações coletivas. Assim, espera-se que o legitimado possua as condições necessárias de seriedade e idoneidade para condução do processo, na medida em que é o sujeito do contraditório, do qual a sociedade, titular do direito, não participará ativamente²⁷⁴. Nesse sentido, a escolha do legitimado ativo é de extrema relevância para a efetividade da tutela coletiva, dada a responsabilidade que recai sobre aquele que litiga na defesa de interesse transindividual²⁷⁵.

Desse modo, por um lado concorda-se com Vitorelli no sentido de que o processo coletivo é apenas uma técnica processual que o legislador instituiu para promover a tutela jurisdicional de interesses coletivos, que se caracteriza pela legitimação extraordinária e pela extensão dos efeitos da coisa julgada²⁷⁶. O ponto central é que essa técnica tem se mostrado

²⁷¹ TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 229-254. p. 232.

²⁷² ARENHART, Sérgio Cruz. Processo Multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 1301-1320. p. 1303.

²⁷³ ARENHART, Sérgio Cruz. Processo Multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 1301-1320. p. 1305.

²⁷⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito processual coletivo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* (coord.). **Processo Coletivo: do surgimento à atualidade**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. [E Book]. p. 125.

²⁷⁵ QUINTAS, Fábio Lima. **Abuso de Direito de Litigar e Tutela Coletiva (Coleção IDP)** [E Book]. São Paulo: Almedina, 2023. p. 20.

²⁷⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 62.

insuficiente, sobretudo para lidar com litígios irradiados, em que as esferas de interesse envolvidas são ainda mais conflituosas. Além disso, parece equivocado concluir que o fato de um litígio coletivo se apresentar por meio de uma demanda individual impeça que o Poder Judiciário lhe confira o tratamento coletivo adequado.

Nesse ponto, o mérito do conceito ampliado de processo coletivo proposto por Didier Jr. e Zaneti Jr. é reconhecer que a tutela jurisdicional coletiva pode ser prestada mesmo em se tratando de um processo formalmente individual^{277,278}. Assim, é preciso que tais demandas recebam o tratamento adequado, sob o risco de se ignorar os interesses subjacentes ao litígio formalmente individual levado à apreciação judicial e, dessa forma, transformar um problema grave em uma discussão simplória²⁷⁹.

No caso da judicialização da PNAF, espécie de litígio irradiado, é comum que o conflito seja reduzido ao interesse patrimonial do Estado em confronto com o direito à saúde do paciente. Todavia, como demonstrado no início desse capítulo, os conflitos subjacentes à judicialização da PNAF são mais complexos, e vão além de questões patrimoniais, afetando, até mesmo, o equilíbrio federativo.

Destarte, a natureza contraprestacional e o caráter subjetivo do direito à saúde permite que os cidadãos procurem o Poder Judiciário para pleitear, de forma individual, qualquer prestação de saúde. No entanto, é de se considerar que o direito à saúde possui tanto uma dimensão individual quanto uma dimensão coletiva, de caráter social, cuja prestação deve respeitar o princípio da isonomia²⁸⁰.

Por um lado, novas tecnologias de saúde são criadas em grande velocidade, por outro a capacidade da CONITEC de avaliar tais tecnologias é limitada. Por conseguinte, é difícil pensar, mesmo na versão mais otimista, em um cenário em que a PNAF não seja objeto de judicialização individual. Contudo, a forma como o Poder Judiciário tem conduzido essa

²⁷⁷ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. Conceito de Processo Jurisdicional Coletivo. **Revista de Processo**, v. 229, p. 273-280, mar. 2014. p. 3.

²⁷⁸ Os autores vão além, e reconhecem que procedimentos para fixação de teses em abstrato (*e.g.* repercussão geral e recursos repetitivos) possuem natureza coletiva, na medida em que discutem uma situação jurídica coletiva. A discussão a respeito da possibilidade de se “coletivizar” um litígio formalmente individual será mais bem trabalhada no capítulo 3, mais especificamente no item 3.2, para onde remeto o leitor.

²⁷⁹ FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Respostas simples para problemas complexos? Processos estruturais e a proteção equitativa dos direitos fundamentais. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 453-473. p. 459.

²⁸⁰ OLIVEIRA, Antonio Francisco Gomes de. Demandas estruturais e o direito à saúde: o caso da migração populacional do Maranhão para o Piauí em busca de atendimento oncológico. In: BOCHENEK, Antonio Cesar (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no mestrado da Enfam**. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2022. p. 293-313. p. 300-301.

judicialização, pautada exclusivamente na ótica individual, cria ainda mais distorções dentro do SUS.

Com efeito, como pontuam Tosta e Marçal, é necessário tratar essas demandas que se apresentam formalmente individuais como aquilo que elas verdadeiramente são: demandas estruturantes²⁸¹. Por conseguinte, o modelo processual tradicional, seja individual ou coletivo, é incapaz de fornecer uma solução efetiva para o litígio irradiado que envolve a judicialização da PNAF, na medida em que se volta para resolução do problema imediato, ainda se utilizando da lógica binária procedente/improcedente.

Assim, para a solução do problema, é preciso construir um padrão decisório que permita que os casos individuais levados à apreciação do Poder Judiciário recebam tratamento isonômico adequado. Além disso, o padrão adotado deve refletir as complexidades e a estruturação do próprio SUS, e não pode comprometer os recursos públicos a ponto de inviabilizar outras políticas públicas de saúde. Para tanto, a questão deve ser analisada para além dos interesses individuais das partes.

A necessidade de se impor uma racionalidade na judicialização da PNAF não é, propriamente, uma novidade. Os tribunais superiores do país, diante da alta litigiosidade do tema, já foram chamados, diversas vezes, a decidir sobre a questão. Com efeito, mostra-se pertinente entender o caminho percorrido pelo Poder Judiciário para construção de soluções para a questão.

2.3 Histórico da judicialização da Política Nacional de Assistência Farmacêutica

A judicialização da saúde no Brasil teve início em meados da década de 1990, quando o Poder Judiciário brasileiro começou a ser acionado para que compelissem o Poder Público a fornecer medicamentos para tratamento da Aids, e teve um crescimento acelerado a partir do início dos anos 2000²⁸².

Como aponta Octávio Ferraz, a judicialização da saúde não é, *per se*, um fenômeno negativo, sobretudo quando analisado a partir da perspectiva do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, esse fenômeno pode ser, na verdade, indicativo de maior consciência da

²⁸¹ TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (orgs.). Processos Estruturais. 5ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 229-254. p. 236.

²⁸² LOPES, Luciana de Melo Nunes; COELHO, Tiago Lopes; DINIZ, Semíramis Domingues; ANDRADE, Eli Iola Gurgel de. Judicialização e jurisprudência: utilização da STA 175/CE em acórdãos em saúde no estado de Minas Gerais. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo v.20 n.1, p. 185-201, mar./jun. 2019. p. 187.

população a respeito dos seus direitos, da ampliação do acesso à justiça, e da maior fiscalização social sobre as políticas públicas de saúde²⁸³.

Entretanto, ao ser analisada mais de perto, percebemos que a judicialização da saúde no Brasil atua como instrumento de manutenção de privilégios e contribui para a desorganização administrativa do sistema de saúde público, perpetuando o tratamento não isonômico dos usuários do sistema²⁸⁴.

Com efeito, o crescente número de demandas por prestações de saúde fez da judicialização da saúde um problema complexo e policêntrico, na medida em que dele descendem diversos outros centros problemáticos, relativos à alocação de recursos públicos, repartição de competências, critérios de incorporação de novas tecnologias de saúde, dentre outros. Desse modo, o Poder Judiciário, mesmo nas demandas individuais, se vê diante de um conflito em que estão em jogo interesses igualmente legítimos e dignos de tutela estatal.

Por esse motivo, o Poder Judiciário brasileiro vem tentando, há quase duas décadas solucionar o problema da judicialização da saúde, traçando parâmetros para a atuação dos magistrados nos diversos casos de judicialização individual. Nesse sentido, é importante reconhecer que o caso objeto da presente pesquisa representa o ápice da crise da judicialização da saúde. Assim, é interessante traçar a evolução do tema no judiciário brasileiro, a fim de melhor compreender o caso objeto de estudo.

De acordo com Otávio Balestra Neto, a evolução jurisprudencial a respeito da judicialização da saúde no Brasil passou por três fases. Em um primeiro momento, no início da década de 1990, prevaleceu-se o entendimento de que o Poder Judiciário não poderia intervir nas Políticas Públicas de saúde. Na segunda fase, que teve início no ano de 2000, o Poder Judiciário passou a reconhecer o direito fundamental à saúde como decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana, superando-se as teses fazendárias a respeito da reserva do possível, e concedendo indiscriminadamente os pleitos dos usuários do SUS. Por fim, a terceira fase, que se iniciou em meados da década de 2000, é marcada pela busca do Poder Judiciário em trazer racionalidade para a judicialização da saúde²⁸⁵.

Para Balestra Neto, um dos casos mais paradigmáticos da terceira fase é a Suspensão da Tutela Antecipada (STA) 175/CE, no bojo da qual o STF realizou, no ano de 2009, audiência

²⁸³ FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Para equacionar a judicialização da saúde no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 15, n. 3, p. e1934, 2019. p. 2.

²⁸⁴ FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Para equacionar a judicialização da saúde no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 15, n. 3, p. e1934, 2019. p. 2.

²⁸⁵ BALESTRA NETO, Otávio. A jurisprudência dos tribunais superiores e o direito à saúde – evolução rumo à racionalidade. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo v.16 n.1, p. 87-111, mar./jun. 2015. p. 94-95.

pública e na qual a Corte procurou estabelecer parâmetros mais nítidos para a judicialização da saúde, abandonando-se o entendimento de que o princípio da integralidade da saúde significaria um “direito a tudo”²⁸⁶.

Apesar do esforço do STF, o julgamento da STA 175/CE não alcançou o resultado que se esperava, seja pela ausência de caráter vinculante do pronunciamento²⁸⁷, seja pelo aumento da complexidade da questão, causada pelo avanço tecnológico crescente e edição de normativas posteriores sobre o tema. De todo modo, o tema voltou a ser objeto de discussão, tanto por parte do STF quanto do STJ.

Nesse sentido, em 2018, o STJ julgou o Recurso Especial Repetitivo nº 106, que tinha o objetivo de fixar tese a respeito da obrigatoriedade do poder público de fornecer medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS. Na oportunidade, a Corte entendeu que seria possível o fornecimento de medicamentos não padronizados, desde que observados três requisitos: i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS; ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito; iii) existência de registro do medicamento na ANVISA, observados os usos autorizados pela agência²⁸⁸.

Nesse sentido, o STJ procurou estabelecer parâmetros decisórios de observância obrigatória pelos magistrados, dado o seu caráter vinculante, com o objetivo de trazer racionalidade e isonomia para a judicialização da saúde. Contudo, a discussão não avançou o suficiente para alcançar esse objetivo. Percebe-se que o tema não tratou de questões subsidiárias, mas igualmente relevantes, como: quais critérios se utilizar para avaliar o laudo médico apresentado pela parte autora; quais critérios para fornecimento de medicamentos sem

²⁸⁶ BALESTRA NETO, Otávio. A jurisprudência dos tribunais superiores e o direito à saúde – evolução rumo à racionalidade. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo v.16 n.1, p. 87-111, mar./jun. 2015. p. 102.

²⁸⁷ É interessante notar que a sistemática de pronunciamentos judiciais vinculantes foi instituída pelo CPC de 2015, em seu art. 927, que assim dispõe: Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

²⁸⁸ REsp n. 1.657.156/RJ, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 25/4/2018, DJe de 4/5/2018.

registro na ANVISA; como será feito o direcionamento do cumprimento da obrigação; qual o impacto nos repasses entre os entes subnacionais, dentre outros.

É interessante notar, ainda, que durante o julgamento do Tema de Recurso Especial Repetitivo nº 106, não foram realizadas audiências públicas, tampouco formulada consultas aos órgãos públicos envolvidos na gestão do sistema de saúde. Com efeito, é possível que a restrição no diálogo tenha sido um dos fatores que tornaram a deliberação do STJ mais restrita, na medida em que a Corte não dispunha dos meios necessários para dimensionar corretamente os centros problemáticos – dentro da noção de policentrismo aqui trabalhada – que compõem a judicialização da saúde.

De todo modo, tais questões, por sua clara natureza constitucional, também chegaram ao STF, principalmente por meio de recursos extraordinários os quais foram julgados pela sistemática da repercussão geral. Nesse sentido, o Recurso Extraordinário (RE) 566.471 foi afetado sob a sistemática da repercussão geral (RG) em 2007, com o objetivo de discutir se discute, à luz dos artigos 2º; 5º; 6º; 196; e 198, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, a obrigatoriedade, ou não, de o Estado fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo²⁸⁹.

No entanto, apesar de ter sido afetado antes do Tema de Recurso Especial Repetitivo nº 106, o STF concluiu o julgamento do Tema de Repercussão Geral (RG) nº 6 apenas em 2024, quando foi julgado conjuntamente com o Tema RG 1.234, objeto do presente estudo. Com efeito, o caso permaneceu em tramitação por quase dezessete anos. Com efeito, pode-se concluir que a relutância do STF em decidir sobre o tema contribuiu para que o STJ tenha decidido julgar a mesma questão sobre o rito dos Recursos Especiais Repetitivos e, ainda, a necessidade dessa corte em conduzir o julgamento de forma mais célere. Afinal, a ausência de critérios para decidir a respeito do fornecimento de medicamentos não incluídos nas políticas públicas do SUS dava causa a decisões discrepantes e consequentemente ao tratamento não isonômico dos usuários do sistema. De todo modo, ressalta-se que a tese fixada no julgamento do tema de RG nº 6 será objeto de análise no capítulo seguinte, porquanto fruto dos trabalhos da Comissão Especial instituída no bojo do tema de RG nº 1.234.

Em 2011, o STF afetou novo tema de RG, dessa vez com intuito de estabelecer parâmetros para a judicialização de medicamentos não registrados na ANVISA, qual seja, o

²⁸⁹ SAÚDE - ASSISTÊNCIA - MEDICAMENTO DE ALTO CUSTO - FORNECIMENTO. Possui repercussão geral controversa sobre a obrigatoriedade de o Poder Público fornecer medicamento de alto custo. (RE 566471 RG, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 15-11-2007, DJe-157 DIVULG 06-12-2007 PUBLIC 07-12-2007 DJ 07-12-2007 PP-00016 EMENT VOL-02302-08 PP-01685)

tema de RG nº 500²⁹⁰. O julgamento de mérito do tema foi concluído em 2019, ocasião na qual o STF fixou a tese de que, em regra, a ausência de registro na ANVISA impediria o fornecimento do medicamento por meio do SUS. Entretanto, seria possível o fornecimento quando preenchidos os seguintes requisitos, cumulativamente: (i) a existência de pedido de registro do medicamento no Brasil (salvo no caso de medicamentos órfãos para doenças raras e ultrarraras); (ii) a existência de registro do medicamento pleiteado em renomadas agências de regulação no exterior; e (iii) a inexistência de substituto terapêutico registrado na ANVISA. Ainda, o STF determinou que nesses casos, a ação deveria ser proposta em desfavor da União²⁹¹.

Em 2015, o STF afetou o tema de repercussão geral nº 793, que tinha o objetivo de determinar responsabilidade dos entes federados pela promoção dos atos necessários à concretização do direito à saúde, tais como o fornecimento de medicamentos e o custeio de tratamento médico adequado aos necessitados²⁹². Na oportunidade, a Corte fixou o entendimento de que os entes federados seriam solidariamente responsáveis pelo cumprimento do direito fundamental à saúde, de modo que o polo passivo poderia ser composto por qualquer um deles, isolada ou conjuntamente.

No entanto, o STF não estabeleceu como se daria o cumprimento das obrigações, em caso de mais de um ente compor o polo passivo e, tampouco, como funcionaria a distribuição dos ônus financeiros, tendo em vista os critérios de repasses de recursos previstos em lei. Assim, com o objetivo de trazer maior concretude à tese fixada pelo STF e pacificar a questão relativa à competência para julgar ações que tenha por objeto medicamento não incluído nas políticas públicas do SUS, mas devidamente registrado na ANVISA, o STJ, no julgamento do Incidente de Assunção de Competência 14, fixou a tese de que deveria prevalecer a competência do juízo

²⁹⁰ SAÚDE – MEDICAMENTO – FALTA DE REGISTRO NA AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – AUSÊNCIA DO DIREITO ASSENTADA NA ORIGEM – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL – CONFIGURAÇÃO. Possui repercussão geral a controvérsia acerca da obrigatoriedade, ou não, de o Estado, ante o direito à saúde constitucionalmente garantido, fornecer medicamento não registrado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. (RE 657718 RG, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 17-11-2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-051 DIVULG 09-03-2012 PUBLIC 12-03-2012 REPUBLICAÇÃO: DJe-092 DIVULG 10-05-2012 PUBLIC 11-05-2012).

²⁹¹ STF. RE 657718, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22-05-2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-267, DIVULG 06-11-2020 PUBLIC 09-11-2020.

²⁹² RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. TRATAMENTO MÉDICO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente. (RE 855178 RG, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05-03-2015, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-050 DIVULG 13-03-2015 PUBLIC 16-03-2015).

de acordo com os entes contra os quais a parte autora elegeu demandar²⁹³. Por conseguinte, foi dada a parte autora a faculdade de definir a competência para julgamento e processamento dessas ações.

No entanto, a decisão do STJ não foi suficiente para pacificar a questão, porquanto os entes subnacionais insistiam que a decisão deixou de considerar o equilíbrio entre os entes federados e a organização de competências dentro do SUS. Por essa razão, o STF afetou novo RE sobre o rito da RG, dessa vez para decidir a respeito da obrigatoriedade de a União constar do polo passivo de lide que verse sobre a obtenção de medicamento ou tratamento não incorporado nas políticas públicas do SUS, embora registrado pela Anvisa²⁹⁴. Entretanto, a Corte aproveitou a ocasião do julgamento do Tema de RG 1.234 para decidir de forma mais abrangente a respeito da judicialização da PNAF como um todo, como será demonstrado no capítulo seguinte.

Como se observa do breve, e não exaustivo, histórico aqui traçado, a judicialização da PNAF percorreu um tortuoso caminho no Poder Judiciário brasileiro e, apesar das diversas teses com caráter vinculante estabelecidas, permaneceu objeto de intensa discussão. Assim, percebe-se que a solução do problema não pode ser encontrada por meio de técnicas processuais tradicionais, mas antes, passa pela adoção de um procedimento flexível, participativo e experimentalista, que foge à lógica do processo tradicional, como se propõe o processo estrutural²⁹⁵.

²⁹³ STJ. CC: 187276 RS 2022/0097613-9, Relator.: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 12/04/2023, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 18/04/2023.

²⁹⁴ STF. RE 1366243 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-182 DIVULG 12-09-2022 PUBLIC 13-09-2022.

²⁹⁵ Eduarda Peixoto da Cunha. Respostas simples para problemas complexos? Processos estruturais e a proteção equitativa dos direitos fundamentais. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 453-473. p. 461.

3 O CASO: TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 1.234 E A JUDICIALIZAÇÃO DA PNAF

Esse capítulo será dedicado à parte empírica da pesquisa, que consiste no estudo do litígio estrutural tratado no Recurso Extraordinário (RE) 1.366.243, escolhido como representativo da controvérsia no Tema de Repercussão Geral (RG) 1.234. Para tanto, será utilizada a metodologia de pesquisa empírica de estudo de caso que consiste na “[...] construção de um objeto empírico muito bem definido e específico, potencialmente revelador de aspectos e características de uma problemática que não seriam facilmente acessados por intermédio de outras estratégias”²⁹⁶.

O processo estrutural, como demonstrado nos capítulos anteriores, se desenvolve por meio de técnicas essencialmente experimentalistas, fruto da criatividade das partes e do magistrado, como forma de responder a um problema peculiar e complexo que se apresenta ao Poder Judiciário. Desse modo, o melhor caminho para entender suas potencialidades e limites é, justamente, analisar casos concretos de processos estruturais e o tratamento conferido a esses processos pelo Poder Judiciário.

Maíra Machado propõe uma modelagem de estudo de caso dividida em três camadas: o contexto, o caso propriamente dito e as unidades de análise do caso²⁹⁷. A definição do contexto do caso é importante para compreender o que integra e o que não integra o caso e irá repercutir no quadro teórico que influenciará a análise do próprio caso²⁹⁸. Já as unidades de análise se referem aos elementos que serão analisados em maior profundidade para coleta de dados que subsidiará a pesquisa²⁹⁹.

Com efeito, o contexto da pesquisa foi delineado nos primeiros capítulos desse trabalho e dizem respeito ao arranjo institucional de uma política pública de grande complexidade, a Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF) e a intervenção judicial nessa seara com

²⁹⁶ MACHADO, Maíra Rocha. Estudo de Caso na Pesquisa em Direito. In: FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (coord.). **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 344-355. p. 345.

²⁹⁷ MACHADO, Maíra Rocha. Estudo de Caso na Pesquisa em Direito. In: FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (coord.). **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 344-355. p. 349.

²⁹⁸ MACHADO, Maíra Rocha. Estudo de Caso na Pesquisa em Direito. In: FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (coord.). **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 344-355. p. 350.

²⁹⁹ MACHADO, Maíra Rocha. Estudo de Caso na Pesquisa em Direito. In: FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (coord.). **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 344-355. p. 350.

o objetivo de corrigir falhas e distorções que violam o direito fundamental à saúde dos pacientes do SUS (Sistema Único de Saúde).

Destarte, como o objetivo geral da pesquisa é analisar a adoção de técnicas consensuais e dialógica em processos estruturais, o principal objeto de estudo será os trabalhos da Comissão Especial instituída pelo Min. Relator Gilmar Mendes, no bojo da qual foram elaborados os acordos interfederativos posteriormente apresentados para homologação do Supremo Tribunal Federal (STF).

O objetivo será o de verificar se as premissas estabelecidas para que uma solução consensual estabelecida em um processo estrutural seja considerada legítima, quais sejam, (i) conhecimento profundo a respeito da situação fático-jurídica envolvida no litígio estrutural; (ii) representação adequada de todos os grupos de interesses do litígio estrutural; e (iii) implementação de mecanismos de participação e debate igualitários à todos os participantes do processo, assegurando o respeito aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Os documentos analisados serão os autos processuais do RE 1.366.243, os quais, por se tratar de recurso submetido à repercussão geral, são públicos e estão disponíveis para consulta no sítio eletrônico do STF³⁰⁰. No entanto, dado o objetivo da pesquisa, merece especial destaque as atas das audiências de conciliação da Comissão Especial.

Esse capítulo, por conseguinte, se iniciará com a descrição do caso em si, isto é, do litígio que deu ensejo ao RE 1.366.243, desde a propositura da demanda perante o Juizado Especial da Fazenda Pública da Comarca de Xaxim/SC até a interposição do RE que, posteriormente, foi afetado ao regime de repercussão geral. Em seguida, será feita uma análise do diálogo institucional e das técnicas consensuais de resolução de conflitos empregadas no RE 1.366.243, com enfoque nos atores participantes, na forma deliberativa e no papel do Min. Relator na condução do procedimento deliberativo. Por fim, será feita uma análise prospectiva a respeito da aplicação do precedente firmado no RE 1.366.243, com o objetivo de verificar se a solução estrutural construída trará os frutos que dele se espera.

3.1 Aspectos fáticos do Recurso Extraordinário 1.366.243/SC

O RE 1.366.243/SC foi interposto pelo Estado de Santa Catarina contra acórdão prolatado pela Primeira Turma Recursal de Florianópolis, que indeferiu a inclusão da União no

³⁰⁰ Disponível:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6335939>. Acesso em 11.11.2025.

polo passivo da demanda e reconheceu a competência da Justiça Estadual para processar e julgar ação em que pleiteia do Poder Público o fornecimento de medicamento não incorporado nas políticas públicas do SUS. No entanto, não é possível reduzir a discussão levada ao STF apenas à definição de competência para processar e julgar demandas por medicamentos não incorporados no SUS, ainda que esse tenha sido o objeto imediato do recurso interposto pelo Estado de Santa Catarina

Como aponta Roberto Luis Demo, o RE 1.366.243/SC trata, em sentido mais amplo, da judicialização do fornecimento de medicamentos pelo SUS, fenômeno que, não obstante antigo, não foi resolvido pelas sucessivas decisões judiciais abordando aspectos pontuais dessa política pública³⁰¹. Por essa razão, a deliberação conduzida pelo STF foi ampliada para compreender todo o processo logístico da PNAF, o que inclui questões como o custeio e compensação financeira entre os entes federativos. Para entender melhor o caso e seu escopo, é necessário retornar à sua origem, desde o ajuizamento da demanda.

A ação foi proposta perante o Juizado Especial da Fazenda Pública da Comarca de Xaxim/SC, em desfavor do Estado de Santa Catarina, com o objetivo de obter os medicamentos Levetiracetam e Fluvocamina, utilizados pelo paciente para tratamento do quadro clínico de epilepsia, e que não eram disponibilizados no SUS³⁰².

Em sua contestação, o Estado de Santa Catarina apresentou os seguintes argumentos: (i) o medicamento Levetiracetam faz parte do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF), sendo que a aquisição é custeada pela União e, portanto, só poderia ser dispensado caso o paciente preenchesse os requisitos do Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas (PCDT) estabelecidos pelo Ministério da Saúde (MS), o que não era o caso; (ii) o medicamento Fluvocamina não era padronizado no SUS, portanto, não haveria obrigação legal de o Estado fornecê-lo ao paciente.

A partir da contestação apresentada pelo Estado de Santa Catarina é possível perceber que a questão da competência para julgamento da demanda não era o ponto controvertido inicial da demanda. Ao revés, o paciente pleiteava que lhe fosse entregue medicação não padronizada,

³⁰¹ DEMO, Roberto Luis Luchi. Jurisdição constitucional consensual no Supremo Tribunal Federal e proteção dos direitos fundamentais: um estudo empírico. **Revista de Processo**. vol. 366/2025, p. 507 – 538, Ago / 2025. p. 516.

³⁰² Por se tratar de demanda submetida à sistemática da Repercussão Geral, os autos do Recurso Extraordinário 1.366.243/SC são públicos e estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6335939>. Acesso em 11.11.2025. Nesse sentido, todas as informações fáticas apresentadas nesse tópico foram obtidas por meio de consulta direta aos autos processuais.

ou prescrita em desacordo com o PCDT, ao passo que o Estado de Santa Catarina defendia a rigidez da organização da PNAF que havia motivado a negativa administrativa.

Após a tramitação regular do feito, foi prolatada sentença de mérito que julgou parcialmente procedente o pedido formulado pelo paciente para determinar ao Estado de Santa Catarina que fornecesse ao paciente o medicamento Levetiracetam, que já constava na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME). O Estado de Santa Catarina interpôs Recurso Inominado contra a sentença, no qual argumentou que seria o caso de litisconsórcio passivo necessário com a União, uma vez que o medicamento fazia parte do Grupo 1 do CEF, de modo que o custeio seria responsabilidade da União e a competência para julgamento seria da Justiça Federal.

O Recurso Inominado foi desprovido, razão pela qual o Estado de Santa Catarina interpôs recurso extraordinário, na qual suscitou a violação do Tema de Repercussão Geral (RG) 793³⁰³, e aos arts. 196, 197 e 198, I, todos da CF/88, porquanto a decisão recorrida teria desconsiderado o arranjo organizacional do SUS e a repartição de competências pactuada entre os entes federativos.

O recurso foi admitido e submetido à sistemática de repercussão geral para fixação de tese quanto à legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal, nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), mas não padronizados no SUS.

É interessante notar que a repercussão geral, para além de um filtro de admissibilidade do RE, tornou-se uma técnica de julgamento adotada pelo STF, por meio da qual a Corte pretende formar um precedente de caráter vinculante³⁰⁴. Paulo Mendes e Tiago Vale apontam que, não obstante o CPC, em seu art. 927, faça referência ao recurso extraordinário repetitivo para formação de precedente vinculante, o STF não utiliza tal nomenclatura em seu cotidiano. Por essa razão, não existem recursos extraordinários repetitivos, mas apenas recursos julgados

³⁰³ RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. TRATAMENTO MÉDICO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente. (RE 855178 RG, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05-03-2015, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-050 DIVULG 13-03-2015 PUBLIC 16-03-2015).

³⁰³ STJ. CC: 187276 RS 2022/0097613-9, Relator.: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 12/04/2023, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 18/04/2023.

³⁰⁴ MENDES, Paulo; VALE, Tiago. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário e a Fixação de Teses pelo Supremo Tribunal Federal. In: MENDES, Gilmar Ferreira; PINHEIRO, Victor Marcel (coord.). **Súmulas, Teses e Precedentes**: Estudos em homenagem a Roberto Rosas. 1 ed. Rio de Janeiro: GZ, 2023, p. 481-509. p. 492.

sob o regime de repercussão gral, vez que essa foi a designação conferida pelo STF à técnica de formação de precedentes³⁰⁵.

Outrossim, com o fenômeno da abstrativização do controle difuso de constitucionalidade, as questões decididas pelo STF em processos concretos e individuais, como é o caso do RE, sobretudo aqueles submetidos ao regime de repercussão geral, passaram a ostentar características próprias do controle concentrado de constitucionalidade³⁰⁶. Assim, as questões passam a ser discutidas para além dos interesses concretos dos litigantes, e o precedente formado apresenta força vinculante.

O que se tem, portanto, é que a repercussão geral deixou de ser apenas um filtro de admissibilidade do RE, para se tornar um importante instrumento no microsistema objetivo de demandas repetitivas, permitindo a racionalização do sistema de precedentes formados pelo STF³⁰⁷. Portanto, ao afetar o Tema de RG 1.234, o STF tinha por objetivo traçar balizas adequadas a respeito da responsabilização por demandas que envolvam o fornecimento de medicamentos pelo Poder Público, uma vez que a questão permanecia tortuosa apesar dos diversos precedentes firmados anteriormente sobre o assunto.

Uma vez reconhecida a repercussão geral do tema, os autos foram distribuídos ao Min. Relator Gilmar Mendes que, com fundamento em parecer elaborado pela Procuradoria Geral da República (PGR) reconheceu que a demanda apresentada era complexa, indo muito além da mera discussão acerca da competência de ramos da Justiça ou a respeito da legitimidade processual da União. Nas palavras do Min. Relator:

Seria um equívoco que esta Corte percebesse a matéria apenas nesses termos, desconsiderando a rede de relações e estruturas federativas que enfeixam a concretização do direito fundamental à saúde, no qual o Poder Judiciário em regra desempenha função apenas lateral, usualmente deflagrada por conta de aspectos pontualmente defeituosos de uma política pública abrangente.

Noutros termos, essa controvérsia, profunda em suas origens e sistêmica em suas consequências, não será resolvida apenas com uma decisão judicial. Pelo contrário, o próprio dissenso engendrado pelo julgamento do Tema 793 evidenciou que dilemas estruturais dessa natureza dificilmente são solucionados pela atuação jurisdicional, ainda que bem intencionada.

³⁰⁵ MENDES, Paulo; VALE, Tiago. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário e a Fixação de Teses pelo Supremo Tribunal Federal. In: MENDES, Gilmar Ferreira; PINHEIRO, Victor Marcel (coord.). **Súmulas, Teses e Precedentes: Estudos em homenagem a Roberto Rosas**. 1 ed. Rio de Janeiro: GZ, 2023, p. 481-509. p. 492.

³⁰⁶ QUEIROZ, Stella Maria. Abstrativização do controle difuso de constitucionalidade e transcendência dos motivos determinantes na recente jurisprudência do STF: influência sobre a reclamação constitucional. **Revista de Direito Constitucional e Internacional** | vol. 123/2021 | p. 229 - 249 | Jan - Fev / 2021, p. 232.

³⁰⁷ PAIXÃO, Osmar Mendes. Recurso Extraordinário: da Constituição Federal de 1988 ao atual CPC. **Revista de Processo**. vol. 289/2019, p. 21 – 45, Mar / 2019. p. 25.

É importante recordar que não estamos a falar aqui em simples interpretação de normas jurídicas ou distribuição de competências judiciais. Há uma política pública a ser aperfeiçoada, em processo que se mostre verdadeiramente estruturante³⁰⁸.

O Min. Relator, ao analisar o caso, entendeu que a solução para o problema apresentado estava além da definição do ente federativo responsável pelo custeio de medicamentos não incorporados e da competência processual para demandas dessa natureza. Isso pois, as intervenções judiciais anteriores, que tinham como enfoque aspectos específicos da PNAF, desconsiderando o arranjo complexo dessa política pública, falharam em trazer uma solução efetiva para a crescente judicialização do tema.

Com efeito, ao entender a complexidade e a dimensão estrutural do problema que envolve a judicialização da saúde, o STF afastou uma leitura reducionista do papel atribuído ao Poder Judiciário e reconheceu a necessidade de conferir um tratamento adequado ao litígio³⁰⁹. Uma intervenção inadequada em uma política pública complexa como a PNAF pode desequilibrar o arranjo federativo e trazer impactos negativos para a própria gestão do SUS.

Como elucidado no primeiro capítulo, o processo estrutural tem por objetivo solucionar um problema policêntrico, atuando nas causas do litígio e promovendo a reforma da estrutura cujo mau funcionamento é a origem do litígio³¹⁰. Não há dúvidas de que o problema apresentado no Tema de RG 1.234 é complexo e multifatorial. A intensa judicialização da saúde não tem uma única causa específica, ao revés decorre de diversos fatores, como: (i) a ausência de controle ético sobre as prescrições médicas por medicamentos não incorporados no SUS; (ii) o desconhecimento, por parte da comunidade médica, dos protocolos de tratamento já estabelecidos no SUS; (iii) incapacidade do sistema de saúde de avaliar e incorporar novas tecnologias de saúde na mesma velocidade em que essas são criadas; (iv) complexidade do sistema de repartição de competências para custeio da PNAF, que não permite os ajustes necessários e acaba onerando de forma desigual os entes subnacionais; (v) desconhecimento, por parte da comunidade jurídica, dos preceitos da medicina baseada em evidências e do próprio arranjo institucional da PNAF; (vi) escassez de recursos públicos; dentre outros.

³⁰⁸ STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.366.243. Decisão Monocrática. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento 11.04.2023. p. 16.

³⁰⁹ FIGUEIRÊDO, Simone de Sá Rosa. Controle judicial sobre ato administrativo de indeferimento de medicamento: uma análise do RE 1.366.243/SC (tema 1.234) a partir da dogmática dos direitos fundamentais. Revista Brasileira de Direito Constitucional, [S. l.], v. 25, 2025. DOI: 10.62530/rbdc25p011. Disponível em: <https://rbdc.com.br/revista/article/view/385>. Acesso em: 10 nov. 2025. p. 29.

³¹⁰ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 80.

Destarte, ao compreender o contexto fático-normativo em que estava inserido o litígio individual, o STF deu o primeiro passo para a construção de uma solução que pudesse efetivamente sanar o problema apresentado.

É interessante notar, ainda, que embora fruto de um litígio individual, afinal a contenda nasceu entre o Estado de Santa Catarina e o paciente que desejava obter um medicamento não incluído nas políticas públicas do SUS, a situação jurídica discutida é claramente coletiva. Novamente, remetemos o leitor ao primeiro capítulo, onde abordamos com maior profundidade a natureza coletiva dos litígios estruturais. No entanto, conforme tese formulada naquele capítulo, é possível que demandas apenas formalmente individuais recebam tratamento coletivo adequado³¹¹. Assim, o regime de repercussão geral, pela sua característica de abstrativização, pode ser um instrumento utilizado para “coletivizar” uma demanda de natureza individual e lhe conferir o tratamento estrutural adequado.

Sendo assim, é evidente que o litígio objeto do Tema de RG 1.234 possui natureza estrutural. Entretanto, reconhecer que o problema apresentado é complexo e demanda uma atuação estruturante não é suficiente para determinar que um processo deva ser conduzido como estrutural.

Vitorelli aponta que o juízo de admissão de um processo como estrutural passa pela avaliação quanto a possibilidade de esse processo trazer ganhos efetivos para o litígio que enfoca. Isso é, o magistrado, ou a Corte, devem realizar uma ponderação de conveniência e oportunidade na condução de um processo estrutural³¹². Desse modo, o processo estrutural somente deve ser levado adiante quando o Poder Judiciário for capaz de fornecer uma resposta adequada, que contribua para a alteração do quadro de desconformidade.

Matheus Casimiro e Eduarda Cunha advertem que a má utilização de ações estruturais, ou mesmo a sua utilização frequente, sem que se configure um quadro excepcional de violação de direitos fundamentais pode levar a uma banalização e, conseqüentemente a uma inefetividade, do instituto. Segundo os autores, essa banalização traria consequências negativas, como a perpetuação de estados de coisas violadores de direitos fundamentais e o desgaste político-institucional do Poder Judiciário³¹³.

³¹¹ THEODORO JUNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco. Litigância de interesse público e execução participada de políticas públicas. **Revista de Processo**, v. 224, p. 121 - 152, out. 2013. p. 13.

³¹² VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 623.

³¹³ CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda. DECIDINDO QUANDO INTERVIR: CRITÉRIOS PARA IDENTIFICAR AÇÕES ESTRUTURAIS PRIORITÁRIAS. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 661–688, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i2.797. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/797>. Acesso em: 10 nov. 2025. p. 670.

Nesse ponto, é interessante avaliar a pertinência de o próprio STF, dada a sua natureza institucional, conduzir um processo estrutural. Apesar das diversas críticas ao papel desempenhado pela Corte, não há como negar que se trata de uma instituição singular em termos comparativos. Trata-se de órgão jurisdicional que, sobretudo a partir da Constituição de 1988 e das Emendas Constitucionais 03/1993 e 45/2005, passou a acumular as funções de tribunal constitucional, órgão de cúpula do Poder Judiciário e foro especializado³¹⁴. Por conseguinte, é preciso reconhecer que o STF exerce uma função política, não pela vontade de seus membros, mas em decorrência do nosso próprio arranjo constitucional³¹⁵.

Por se tratar de um órgão jurisdicional *sui generis*, o STF deve ter ainda mais cautela na admissão de ações estruturais, sob pena de enfraquecer o seu papel político-institucional e causar uma erosão no arranjo institucional republicano. Assim, a partir de uma análise do perfil institucional do STF, Vitorelli entende que a Corte deve intervir em problemas estruturais quando configurada as seguintes situações específicas: a) o litígio versar sobre assunto inerentemente vinculada a suas competências; b) quando houver indícios claros de que sua atuação se faz necessária, no caso de o conflito não ter sido resolvido nas instâncias ordinárias, por exemplo; e c) quando houver a necessidade de intervenção centralizada e nacional³¹⁶.

O Tema de RG 1.234 ostenta as características necessárias para que o STF admita a sua condução como processo estrutural, na medida em que: a) o litígio versa sobre questões de natureza constitucional, como a concretização do direito fundamental à saúde e a distribuição de competências entre os entes federativos; b) o problema não recebeu uma solução adequada nas instâncias ordinárias, instaurando uma crise estrutural que decorre do crescimento descontrolado de demandas por medicamentos não incorporados, aumento exponencial de custos públicos e ausência de governança eficaz³¹⁷; e c) a solução do litígio depende de uma atuação coordenada das entidades centrais dos entes da federação, sendo necessária, portanto, uma intervenção centralizada e nacional.

³¹⁴ VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. Revista de Direito FGV. São Paulo. Vol. 4, n.2, p. 441-464, jul.-dez. 2008. p. 444.

³¹⁵ CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda. DECIDINDO QUANDO INTERVIR: CRITÉRIOS PARA IDENTIFICAR AÇÕES ESTRUTURAIS PRIORITÁRIAS. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 661-688, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i2.797. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/797>. Acesso em: 10 nov. 2025. p. 671.

³¹⁶ VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 253-297, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372. Disponível em:

<https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/372>. Acesso em: 10 nov. 2025. p. 288.

³¹⁷ FIGUEIRÊDO, Simone de Sá Rosa. Controle judicial sobre ato administrativo de indeferimento de medicamento: uma análise do RE 1.366.243/SC (tema 1.234) a partir da dogmática dos direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, [S. l.], v. 25, 2025. DOI: 10.62530/rbdc25p011. Disponível em: <https://rbdc.com.br/revista/article/view/385>. Acesso em: 10 nov. 2025. p. 26.

Ao reconhecer a natureza estrutural do litígio, o Min. Relator Gilmar Mendes, consignou que:

É chegado o momento, portanto, de deflagrar processo de diálogo interfederativo e colaborativo com a sociedade, que propicie a construção de solução autocompositiva para a questão do fornecimento de medicamentos pelo Sistema Único de Saúde, de modo a aprofundar o conceito constitucional de solidariedade e municiar a Federação dos mecanismos, protocolos e fluxogramas necessários para assegurar o acesso efetivo da população a direito fundamental, sem desequilíbrio financeiro e desprogramação orçamentária.

A complexidade do tema impõe a instauração de instância de diálogos verdadeiramente interfederativa e representativa, tanto sob o ângulo das instituições quanto dos interesses potencialmente colidentes. Nesse sentido, reputo pertinente designar Comissão Especial, no âmbito da qual serão conduzidas as discussões sobre a estrutura de financiamento e medicamentos pelo Sistema Único de Saúde, passando pela judicialização do tema e eventuais desdobramentos daí decorrentes³¹⁸.

Como procurou-se estabelecer no primeiro capítulo, a condução adequada do processo estrutural é essencial para a superação do estado de desconformidade. Desse modo, a postura dialógica do Poder Judiciário é capaz de produzir resultados institucionais mais efetivos, além de possibilitar o exercício do controle recíproco dos Poderes da República³¹⁹, o que se mostra ainda mais importante quando se trata de uma instituição com características tão peculiares como o STF.

Além disso, a experiência prévia em torno da questão do fornecimento de medicamentos não incorporados no SUS já havia demonstrado que um problema complexo como esse não poderia ser solucionado por meio de decisões unilaterais e centralizadas emanadas do Poder Judiciário, como teorizado por Susan Strum³²⁰.

Como o objetivo da pesquisa é analisar o processo de construção de soluções consensuais e dialogadas no processo estrutural, o trabalho desenvolvido pela Comissão Especial instituída pelo Ministro Relator deve ser objeto de estudo mais aprofundado.

3.2 A Comissão Especial instituída pelo Ministro Relator

A questão submetida pelo STF ao regime de repercussão geral, qual seja, a legitimidade passiva da União e a competência da Justiça Federal para tratar de demandas por medicamentos não incorporados, não possui uma diretriz constitucional clara e inequívoca que permitiria à Corte, por meio de um simples exercício interpretativo, apresentar uma solução para o

³¹⁸ STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.366.243. Decisão Monocrática. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento 21.09.2023. p. 02.

³¹⁹ ABOUD, Georges. **Ativismo Judicial** [livro eletrônico]: os perigos de transformar o STF em inimigo ficcional. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB-4.1.

³²⁰ STURM, Susan. Equality and the forms of Justice. University Miami Law Journal, n. 51, p. 51-83, 2003. p. 54.

problema. Além disso, o STF deveria considerar que uma decisão descuidada poderia impactar seriamente a organização PNAF, considerando a complexidade do sistema de repartição de competências dessa política pública e as limitações estruturais e orçamentárias dos entes federativos³²¹.

Como propõe Peter Häberle, a interpretação constitucional não é uma função exclusiva do Poder Judiciário, sendo, na verdade, acessível a todas as forças que compõem a comunidade política³²². Na verdade, mesmo a interpretação judicial não é feita de forma solipsista pelo magistrado, mas em conjunto com os participantes do processo³²³, de modo que, quanto mais ampla a participação, mais rico será o processo interpretativo.

Nesse sentido, em se tratando de um problema multifatorial e que comporta mais de uma possível solução, é interessante que a Corte julgadora assuma uma postura de humildade institucional e reconheça que a solução da questão somente será efetiva quando fruto de uma construção dialógica. Assim, por reconhecer se tratar de um problema complexo, que exige a coordenação entre as esferas governamentais dos entes federativos, o Min. Relator Gilmar Mendes entendeu que a solução da controvérsia deveria partir de um ambiente dialógico-colaborativo, com a utilização adequada de métodos autocompositivos, motivo pelo qual decidiu constituir uma Comissão Especial para discutir as questões pertinentes ao litígio³²⁴. Por essa razão, a escolha do Min. Relator em buscar uma solução consensual e dialogada para o problema se mostra-se justificada, uma vez que não há, *a priori* uma solução mais adequada para a questão levada à apreciação.

Conforme delineado no primeiro capítulo, a função do magistrado em um processo estrutural consiste em estabelecer as balizas de um modelo deliberativo para que os atores envolvidos no litígio possam desenvolver uma solução negociada adequada; e fiscalizar a legitimidade e a adequação do processo deliberativo levado à cabo pelas partes³²⁵. Desse modo,

³²¹ DEMO, Roberto Luis Luchi. Jurisdição constitucional consensual no Supremo Tribunal Federal e proteção dos direitos fundamentais: um estudo empírico. **Revista de Processo**. vol. 366/2025, p. 507 – 538, Ago / 2025. p. 516.

³²² HÄBERLE, PETER. Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição. *Direito Público*, [S. l.], v. 11, n. 60, p. 25–50, 2015. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353>. Acesso em: 10 nov. 2025. p. 32.

³²³ HÄBERLE, PETER. Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição. *Direito Público*, [S. l.], v. 11, n. 60, p. 25–50, 2015. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353>. Acesso em: 10 nov. 2025. p. 42.

³²⁴ STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.366.243. Decisão Monocrática. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento 21.09.2023. p. 06.

³²⁵ STURM, Susan. A Normative Theory of Public Law Remedies. **The Georgetown Law Journal**. v. 79: 13355: 1991. p. 1355-1446. p. 1427.

o objetivo é analisar o papel desempenhado pelo Min. Relator Gilmar Mendes e pela Comissão Especial por ele instituída na construção da solução estrutural, com enfoque: (i) no escopo de trabalho definido para a Comissão Estrutural; (ii) nos atores que participaram do diálogo; (iii) nas técnicas consensuais empregadas; e (iv) na forma de deliberação instituída.

O objetivo é analisar se todos os grupos de interesse do litígio estrutural estavam representados na Comissão Especial, se essa representação foi feita de forma adequada e se foi assegurado mecanismos de participação igualitária no debate para todas as partes. Para isso, a principal fonte documental de análise serão as atas das audiências de conciliação realizadas no âmbito da Comissão Especial.

Foram realizadas 16 (dezesesseis) rodadas de negociação no âmbito da Comissão Especial, que se iniciaram em 28.09.2023 e foram concluídas em 16.05.2024. As audiências ocorreram no formato híbrido, isto é parte dos integrantes participaram de forma virtual e parte estava presente na sede do STF, ou totalmente remoto.

Durante os trabalhos da Comissão Especial foi criada uma subcomissão da área de tecnologia da informação que teria o escopo de criar uma plataforma nacional que permitiria acompanhar as demandas judiciais e administrativas por medicamentos no SUS. No entanto, para o propósito da pesquisa, os trabalhos da subcomissão não serão objeto de uma análise mais aprofundada, na medida em que essa foi criada apenas para operacionalizar um dos pontos acordados pelos negociantes e, ao final, o seu produto foi submetida ao crivo da Comissão Especial.

Destarte, foram analisadas todas as atas das audiências de conciliação da Comissão Especial, e ao final, foi elaborado um quadro-resumo, em que consta: (i) as datas em que ocorreram as audiências; (ii) se o Min. Relator estava presente na sessão; (iii) quais membros da Comissão Especial estavam presentes; (iv) quais instituições estavam representadas nas audiências na qualidade de ouvintes; e (iv) qual era a pauta da audiência de conciliação.

Como um dos objetivos da pesquisa é analisar a representação dos diversos grupos de interesse do litígio estrutural, os membros da Comissão Especial estão indicados no quadro-resumo por meio das instituições representadas e não nominalmente³²⁶.

³²⁶ Para facilitar a organização de dados no quadro, as instituições representadas estão indicadas por suas respectivas siglas. Em caso de dúvida sobre o significado de uma, ou mais, sigla, consultar a lista de siglas e abreviaturas.

Data da audiência	Ministro Relator estava presente	Membros da Comissão presentes	Observadores presentes	Pauta da Reunião
28.09.2023	SIM	MS; AGU; CNS; FNS; CONITEC; ANVISA; Fórum de Governadores; CONPEG; CONASS; CONASEMS; CNM	AJUFE; Câmara dos Deputados; CFF; CFM; CNI-JF; CNPG; DPU; FONAJUS; GAETS; PGR; CONSEPRE; TJDF; TCU	Apresentação dos membros da Comissão Deliberação sobre a aplicação do princípio da confidencialidade, que restou afastado
10.10.2023	NÃO	AGU; MS; CNS; CONITEC; Fórum de Governadores; CONPEG; CONASS; CONASEM; ANVISA	ANMP; Câmara dos Deputados; CNI-JF; CNPG; DPU; GAETS; PGE-AL; PGE-BA; PGE-CE; PGE-MG; PGE-PE; PGE-RJ; PGE-RN; PGR; TJDF; SES-CE; SMS-RJ	Procedimento e tempo de fala dos representantes Aumento dos integrantes da Comissão
26.10.2023	NÃO	AGU; MS; CNS; CONITEC; CONPEG; CONASS; CONASEMS; ANVISA; FNS; Frente Nacional de Prefeitos; Fórum Nacional de Governadores	AJUFE; ANMP; Câmara dos Deputados; SEM-RJ; CJF; CNPG; DPU; GAETS; OAB; PGE-CE; PGE-AL; PGE-AM; PGE-GO; PGE-MA; PGE-MG; PGE-MS; PGE-RJ; PGE-RN; PGE-RS; PGE-SP; PGR; Senado Federal; SES-PB; SES-RO	Debate sobre os conceitos envolvendo o fornecimento de medicamentos
06.11.2023	NÃO	MS; AGU; CNS; CONITEC; CONPEG; CONASS; CONASEMS; ANVISA; FNS; Fórum nacional de Governadores	Câmara dos Deputados; CNI-JF; CNPG; DPU; GAETS; Município do Rio de Janeiro; PGE-AL; PGE-AM; PGE-MG; PGE-PE; PGE-PI; PGE-RS; PGR; Senado Federal; SMS-RJ	Debate sobre os conceitos envolvendo o fornecimento de medicamentos
13.11.2023	NÃO	MS; AGU; CNS; CONITEC; CONPEG; CONASS; CONASEMS; ANVISA; FNS; Fórum dos Governadores	Câmara dos Deputados; CJF; CNPG; DPE-RJ; DPU; GAETS; PGE-AL; PGE-AM; PGE-CE; PGE-MG; PGE-MS; PGE-PA; PGE-RN; PGE-RS; PGE-SP; PGE-TO; PGR; SES-RO; SEM-RJ; Senado Federal; SES-PB, SES-PR	Debate sobre os conceitos envolvendo o fornecimento de medicamentos

Data da audiência	Ministro Relator estava presente	Membros da Comissão presentes	Observadores presentes	Pauta da Reunião
21.11.2023	NÃO	MS; AGU; CNS; CONITEC; CONPEG; CONASS; CONASEMS; ANVISA; FNS; Fórum Nacional de Governadores; Frente Nacional de Prefeitos	Câmara dos Deputados; CJF; CNI-JF; DPU; GAETS; Município do Rio de Janeiro; PGE-AL; PGE-AM; PGE-CE; PGE-MG; PGE-MS; PGE-PE; PGE-PR; PGE-RN; PGE-RS'; PGE-SC; PGE-SP; PGE-TO; PGR; Senado Federal; SMS-RJ; TRF4	Aprovada proposta de criação da plataforma nacional compartilhada, com dados estruturados e centralizados, contando com a cogestão do Poder Judiciário, em regime de governança colaborativa, no qual a criação, gestão e a manutenção do sistema, com abrangência nacional, sejam realizados por todos os atores que compõem o SUS, com interlocução junto ao Conselho Nacional de Justiça. Debate sobre os conceitos envolvendo o fornecimento de medicamentos
28.11.2023	NÃO	MS; AGU; CNS; CONITEC; CONPEG; CONASS; CONASEMS; ANVISA; FNS; Fórum Nacional de Governadores; Frente Nacional de Prefeitos	CESAL; CJF; CNI-JF; CNPG; DPU; GAETS; Município do Rio de Janeiro; PGE-AL; PGE-CE; PGE-MG; PGE-MS; PGE-PE; PGE-PR; PGE-RN; PG-MT; PGR; Senado Federal; TRF4	Debates sobre a competência dos entes federativos em relação ao fornecimento, ressarcimento e à competência das Justiças Estadual e Federal Debate sobre conceitos envolvendo o fornecimento de medicamentos pelo SUS
29.11.2023	NÃO	MS; AGU; CNS; CONITEC; CONPEG; CONASS; CONASEMS; ANVISA; FNS; Fórum Nacional de Governadores; Frente Nacional de Prefeitos	CESAL; CJF; CNI-JF; CNJ; DPU; GAETS; Município do Rio de Janeiro; PGE-CE; PGE-MG; PGE-MT; PGE-PE; PGE-PR; PGE-RN; PGE-RS; PGR; SES-RJ; TRF4	Debate sobre conceitos envolvendo o fornecimento de medicamentos pelo SUS

Data da audiência	Ministro Relator estava presente	Membros da Comissão presentes	Observadores presentes	Pauta da Reunião
13.12.2023	NÃO	MS; AGU; CNS; CONITEC; CONPEG; CONASS; CONASEMS; ANVISA; Fórum Nacional de Governadores	AJUFE; Câmara dos Deputados; CJF; CNI-JF; CNPG; DPE-MG; DPU; GAETS; OAB; PGE-AC; PGE-AL; PGE-AM; PGE-CE; PGE-MG; PGE-MT; PGE-PE; PGE-PR; PGE-RN; PGE-RS; PGE-SC; PGE-SP; PGR; Senado Federal; SES-SP	Aprovada minuta de pré-acordo, com fluxos para definição de competências e mecanismos para ressarcimento interfederativo no que diz respeito aos medicamentos incorporados. Aprovada a criação de uma subcomissão de TI, com objetivo de desenvolver uma plataforma nacional que centralize as informações relativas às demandas administrativas ou judiciais de acesso à medicamentos.
06.02.2024	NÃO	MS; AGU; CNS; CONITEC; CONPEG; CONASS; CONASEMS; FNS; Fórum Nacional de Governadores	ANPM; CFF; CFM; CJF; CNI-JF; CNM ; CNPG; Dharma Political Risk and Strategy; DPU; GAETS; OAB; PGE-AL; PGE-GO; PGE-MG; PGE-MS; PGE-PR; PGR; SES-PR; SES-SE	Debate sobre os medicamentos não incorporados e oncológicos
19.02.2024	NÃO	MS; AGU; CNS; CONITEC; FNS; CONASS; CONASEMS; Fórum Nacional de Governadores; CONPEG	CFF; CFM; CJF; CNI-JF; CNJ; CNPG; Dharma Political Risk and Strategy; DPE-RN; DPU; GAETS; JF-MG; NUSOL; PGE-AC; PGE-MG; PGE-MS; PGE-PE; PGE-PR; PGE-RS; PGE-SC; PGR; SES-SP	Debate sobre os medicamentos não incorporados e oncológicos

Data da audiência	Ministro Relator estava presente	Membros da Comissão presentes	Observadores presentes	Pauta da Reunião
26.02.2024	NÃO	MS; AGU; CNS; CONITEC; CONPEG; CONASS; CONASEMS; FNS; Fórum Nacional dos Governadores	CESAL; CFF; CFM; CJF; CNI-JF; CNJ; CNPG; Dharma Political Risk and Strategy; DPE-AM; DPE-RN; DPE-SC; DPU; GAETS; PGE-CE; PGE-MG; PGE-PR; PGE-RS; PGR; SES-SP	Debate sobre os medicamentos não incorporados e oncológicos
20.03.2024	NÃO	MS; AGU; CNS; FNS; CONITEC; CONPEG; CONASS; CONASEMS; ANVISA; Fórum Nacional de Governadores	CFF; CJF; CNI-JF; CNM; CNPG; Dharma Political Risk and Strategy; DPE-AM; DPE-RN; DPE-TO; DPU; GAETS; PGE-MG; PGE-MS; PGE-RN; PGR; SES-SP; TRF4	Debate sobre os medicamentos não incorporados e oncológicos Feita proposta de ressarcimento pela União
21.03.2024	SIM	MS; AGU; CNS; CONITEC; CONPEG; CONASS; CONASEMS; FNS; Fórum Nacional de Governadores; ANVISA	AJUFE; ANPM; Câmara dos Deputados; CESAL; CFF; CFM; CJF; CNI-JF; CNJ; CNM; CNPG; CONSEPRE ; Dharma Political Risk and Strategy; DPE-AM; DPE-MG; DPE-RN; DPE-SC; DPE-TO; DPU; Frente Nacional dos Prefeitos; GAETS; Governador do Estado do Mato Grosso; JF-MG; Ministério da Fazenda; OAB; PGE-AC; PGE-AL; PGE-AM; PGE-GO; PGE-MA; PGE-MG; PGE-MS; PGE-MT; PGE-PA; PGE-PE; PGE-RN; PGE-RS; PGE-SC; PGE-SP; PGM-RJ; PGR; Senado Federal; SES-PR; SES-SE; SES-SP; SMS-RJ; TCU; TRF4	Discussão sobre os medicamentos não incorporados e oncológicos

Data da audiência	Ministro Relator estava presente	Membros da Comissão presentes	Observadores presentes	Pauta da Reunião
01.04.2024	NÃO	MS; AGU; CNS; CONITEC; CONPEG; CONASS; CONASEMS; FNS; ANVISA	CFF; CJF; CNI-JF; CNM; CNPG; Dharma Political Risk and Strategy; DPE-ES; DPE-TO; DPU; GAETS; PGE-AL; PGE-GO; PGE-MA; PGE-MF; PGE-MS; PGE-RJ; PGE-RS; PGR	Discussão sobre os medicamentos não incorporados e oncológicos
18.04.2024	NÃO	MS; AGU; CONITEC; CNS; CONPEG; CONASS; CONASEMS; FNS; ANVISA	CFF; CJF; CNI-JF; CNM; CNPG; Dharma Political Risk and Strategy; DPE-CE; DPE-RN; DPE-TO; DPU; GAETS; PGE-AC; PGE-CE PGE-ES; PGE-MG; PGE-MS; PGE-PE; PGE-PI; PGE-RJ; PGE-RS; PGR; SES-PR	Apresentação de dados sobre a judicialização dos medicamentos não incorporados e oncológicos nas esferas Municipal, Estadual/Distrital e Federal. Votação sobre a ordem de deliberação da próxima reunião, no que diz respeito às propostas de ressarcimento/competência para medicamentos oncológicos e não padronizados
16.05.2024	SIM	MS; AGU; CONITEC; CONPEG; CONASS; CONASEMS; Fórum Nacional de Governadores; ANVISA; FNS	CFM; CFF; CJF; CNI-JF; CNJ; CNM; CNPG; Dharma Risk and Strategy; DPE-AM; DPE-RN; DPE-TO; DPU; GAETS; JF-MG; JF-SC; NUSOL; PGE-AM; PGE-CE; PGE-GO; PGE-MG; PGE-MS; PGE-PA; PGE-PE; PGE-PI; PGE-PR; PGE-RJ; PGE-RN; PGE-RS; PGE-SP; PGR; SES-PR; TJDFT; TJ-TO; TRF1; TRF4	Aprovação dos trabalhos da subcomissão de TI APROVAÇÃO DOS ITENS DO ACORDO: Os pontos 1.1 a 1.3 e os pontos 2.1 e 2.1.1 foram aprovados por unanimidade, por 20 votos O item 3 foi aprovado por 10 votos, com registro de abstenção dos votos dos membros da União Os itens 3.1 e 3.2 foram aprovados por 20 votos, em decisão unânime

				Quanto ao item 3.3 houve indefinição, com 10 votos em um sentido e 10 votos em outro sentido. Dos itens 4 ao 11 houve aprovação por unanimidade, com 20 votos. Quanto ao item 12 houve indefinição, com 10 votos em um sentido e 10 votos em outro sentido. Em razão do empate nos itens 1, 3.3 e 12, a Comissão manteve o impasse unicamente sobre os temas competência e ressarcimento interfederativo. (Impasse quanto ao valor do medicamento para fixar competência da Justiça Federal: Proposta União: medicamentos cujo custo anual seja igual ou superior a 350 salários mínimos. Proposta dos Estados/DF/Município: medicamentos cujo custo anual seja igual ou superior a 200 salários mínimos. Proposta de Ressarcimento pela União: feita por meio de rubrica rastreável de identificação única, semestralmente ou anualmente)
--	--	--	--	--

Quadro 1 - Fonte: Elaboração da Autora (2025)

É importante registrar que as atas das audiências de conciliação não apresentam todo o histórico de debates entre os participantes, de modo que a análise é um tanto quanto limitada.

Contudo, dos dados colhidos é possível tecer algumas considerações sobre a condução do procedimento negocial que são interessantes para a pesquisa.

Se ao magistrado condutor do processo estrutural incumbe a função de estruturar o espaço do diálogo, o primeiro passo a ser adotado é a definição do objetivo das negociações, isto é, qual é o produto que se espera obter ao final das rodadas negociais. No caso, o Min. Relator enumerou que o debate da Comissão Especial seria estabelecido em torno das seguintes questões:

- 1) Responsabilidade, custeio e ressarcimento pelo fornecimento de medicamento incorporado ou não incorporado pelo SUS;
- 2) Métodos extrajudiciais de solução de litígios, inclusive na esfera administrativa do SUS, de modo a prevenir e solucionar conflitos envolvendo a execução de política pública de saúde, tanto em relação aos usuários quanto em relação aos gestores do sistema;
- 3) Monitoramento dos usuários do SUS, desde a solicitação administrativa até a conclusão do tratamento deferido com intervenção judicial, com vistas a avaliar a qualidade e pertinência da intervenção judicial na política pública, por meio de mecanismos, protocolos e fluxogramas necessários para assegurar o acesso efetivo da população a direito fundamental, sem desequilíbrio financeiro e desprogramação orçamentária; e
- 4) Quaisquer outros temas que surjam nos debates, os quais sejam direta ou indiretamente interligados com os anteriores, ainda que não expressamente referidos, mas que envolvam o rearranjo federativo no tema judicialização da saúde pública³²⁷.

Para que o processo dialógico seja produtivo, é preciso que os participantes tenham clareza quanto aos objetivos da discussão, para que possam trazer informações e soluções alinhadas com o escopo do processo. No caso do Tema de RG 1.234, o escopo do trabalho da Comissão Especial passa pela questão submetida ao regime de repercussão geral, responsabilidade pelo custeio de medicamentos incorporados ou não ao SUS, mas vai além, para abranger até mesmo técnicas de monitoramento que poderiam ser utilizadas para acompanhamento da solução estrutural eventualmente adotada.

A partir do relatório sucinto que consta nas atas das audiências de conciliação, percebe-se, no entanto, que o ponto de maior divergência entre as partes é, justamente, aquele que deu origem ao RE, qual seja, a responsabilidade pelo custeio e ressarcimento de medicamentos não incorporados no SUS e os medicamentos oncológicos. Nesse sentido, para o sucesso da solução consensual, esse ponto demanda especial atenção dos conciliadores e mediadores que, na impossibilidade de se avançar no debate, deveriam estar aptos para intervir e, até mesmo, propor

³²⁷ STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.366.243. Decisão Monocrática. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento 21.09.2023. p. 07-08.

alternativas aos negociantes. Novamente, dada a limitação da fonte de pesquisa, não é possível observar como se deu o debate em torno desses pontos.

Uma vez delimitado o escopo da negociação, é necessário trazer para o debate os agentes, públicos ou privados, que possam, de alguma forma, auxiliar na construção da solução dialógica. Por conseguinte, é papel do magistrado condutor assegurar a mais ampla participação possível dos atores envolvidos no litígio estrutural, seja diretamente ou por meio de representação. Deve ser assegurada, ainda, a representatividade adequada dos grupos envolvidos no litígio estrutural, para além de uma legitimidade formal que a lei possa conferir a terceiros para que atue em juízo na defesa de interesses complexos, como demonstrado no primeiro capítulo³²⁸.

O modelo escolhido pelo Min. Relator foi a da representação dos grupos de interesse do litígio, de acordo com a seguinte composição:

- (i) 4 (quatro) membros representando a União, a serem indicados pela Presidência da República/Ministério da Saúde e pela Advocacia Geral da União;
- (ii) 4 (quatro) membros indicados pelo Fundo Nacional de Saúde, pelo Conselho Nacional de Saúde, pela CONITEC e pela ANVISA (um cada);
- (ii) 4 (quatro) membros representando os Estados, sendo 1 (um) membro indicado pelo Fórum de Governadores, 1 (um) membro indicado pelo Colégio Nacional de Procuradores de Estado (CONPEG), além de 2 (dois) membros indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS); e
- (iii) 4 (quatro) membros representando os Municípios, sendo 1 (um) membro indicado pela Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), 1 (um) indicado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e 2 (dois) indicados pelo Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS);
- (iv) representantes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, indicados pelos respectivos órgãos, para participarem na condição de observadores;
- (v) 1 (um) representante de cada um dos seguintes órgãos/entidades: Procuradoria-Geral da República; Conselho da Justiça Federal (CJF); Conselho

³²⁸ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.32.

de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil; Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE); Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB); Associação dos Juizes Federais (AJUFE); Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Farmácia; Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde (Fonajus); grupo operacional do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal; Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM); Defensoria Pública da União; e Grupo de Atuação da Estratégica da Defensoria Pública nos Tribunais Superiores (GAETS), para participarem na condição de observadores³²⁹.

É interessante notar que as partes do litígio individual, que deu origem ao RE representativo da controvérsia no Tema RG 1.234 (paciente do SUS e Estado de Santa Catarina), não foram incluídas entre os membros da Comissão Especial. Obviamente, eles estavam representados pelos grupos de interesses chamados para composição das negociações, mas não foi assegurada a sua participação direta, ainda que fossem partes formais do processo.

Esse dado reforça a tese proposta de que o caráter abstrato do regime de repercussão geral o torna um instrumento apto para a condução de um processo estrutural, ainda que se trate de demanda formalmente individual. O litígio individual, nesse sentido, é o sintoma da desorganização de uma estrutura e a solução efetiva do problema não será alcançada por meio do julgamento pontual da demanda.

O Min. Relator consignou, ainda, que o escopo da Comissão Especial era propor soluções para a questão da judicialização pública, de modo que os representantes dos grupos de interesses não deveriam focar na defesa isolada de interesses corporativos ou estritamente institucionais. Ao contrário, deveriam propor soluções factíveis e aptas a solucionar o grave problema apresentado³³⁰.

Henderson Füst faz uma crítica à composição da Comissão Especial, ao apontar que não foram indicados para o debate representantes de instituições sanitárias marcadas pelo controle social, como é o caso do Conselho Nacional de Saúde. Por essa razão, o autor defende

³²⁹ STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.366.243. Decisão Monocrática. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento 21.09.2023. p. 09-10.

³³⁰ STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.366.243. Decisão Monocrática. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento 21.09.2023. p. 08.

que o mecanismo de participação deveria ser aprimorado para garantir a representatividade adequada da democracia sanitária³³¹.

Como apresentado no primeiro capítulo, o modelo de representação apresenta suas limitações, tanto pela dificuldade de se garantir que todos os grupos de interesse estejam representados, quanto pela necessidade de se fiscalizar se o representante age de acordo com as legítimas expectativas do grupo representado. No entanto, no caso do Tema RG 1.234, é preciso reconhecer que o espaço do diálogo foi significativamente amplo.

Nesse sentido, Roberto Luis Demo aponta que a participação nas audiências de conciliação foi franqueada para diversas pessoas, instituições e órgãos, ainda que não fossem partes formais do processo³³². Destarte, mesmo aqueles que participavam na condição de observadores e, portanto, não possuíam poder deliberativo, poderiam se manifestar durante os debates e trazer elementos que contribuiriam para a construção da solução estruturante.

Destaca-se que as audiências de conciliação eram públicas e realizadas em formato híbrido ou completamente remoto, o que facilitava a participação de interessados em qualquer localidade do país, contanto que possuíssem acesso à Internet. Outrossim, a partir dos dados coletados nas atas de audiência de conciliação, é possível perceber que se fizeram presentes representantes de diversas instituições e, até mesmo, de uma empresa de relações institucionais (Dharma Political Risk and Strategy).

É evidente que Estados e Municípios com maior poder econômico se fizeram representar em mais audiências e, até mesmo, por mais de uma instituição. No caso do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, se fizeram presentes representantes da sua Secretaria de Estado de Saúde, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública Estadual. Desse modo, considerando que o ponto principal de discordância entre as partes dizia respeito a repartições de competência entre os entes da federação, seria interessante que se pensasse em instrumentos para garantir participação mais igualitária, tendo em vista as desigualdades regionais e socioeconômicas.

A crítica que se mostra pertinente, no entanto, é o papel que o Min. Relator esperava que os representantes dos grupos de interesse desempenhassem. É evidente que, em um espaço de diálogo produtivo, as partes devem estar mais empenhadas em pensar em soluções para o

³³¹ FÜRST, Henderson. Acordos em jurisdição constitucional sanitária. In: ABOUD, Georges; NAVARRO, Trícia (coord.). **Consensualidade no STF**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.248 – RB-1.253. p. RB-1.251.

³³² DEMO, Roberto Luis Luchi. Jurisdição constitucional consensual no Supremo Tribunal Federal e proteção dos direitos fundamentais: um estudo empírico. **Revista de Processo**. vol. 366/2025, p. 507 – 538, Ago / 2025. p. 521.

problema posto, do que procurar culpados e defender interesses meramente institucionais. No entanto, é ingenuidade pensar que os representantes seriam capazes de se desvincular por completo dos interesses do grupo que representavam.

Não foi disponibilizada nos autos as mídias referentes às audiências de conciliação, de modo que não é possível verificar se os representantes assumiram a postura de isenção institucional que o Min. Relator esperava. Entretanto, a partir do resultado da votação dos termos do acordo homologado, é possível perceber que os representantes votaram em blocos, de acordo com os seus interesses institucionais. Sendo assim, nos parece que seria mais factível e produtivo se a postura de imparcialidade fosse atribuída apenas aos responsáveis pela condução do procedimento negocial.

Para condução dos trabalhos, foram nomeados como conciliadores dois juízes auxiliares e uma assessora do Min. Relator, além disso, foi nomeado um médico para acompanhar os trabalhos e auxiliar os conciliadores com informações técnicas que se fizessem necessárias. Como aponta Vitorelli, é interessante que o magistrado participe pessoalmente das rodadas de negociação, tanto para que possa compreender melhor o problema estrutural, como para estimular as partes ao consenso³³³.

Contudo, é preciso reconhecer que, na realidade da organização judiciária brasileira, nem sempre será possível que o magistrado desempenhe esse papel, sobretudo em uma Corte com atribuições tão amplas quanto o STF. De todo modo, os trabalhos da Comissão Especial foram supervisionados pelo Min. Relator, que participou de três, das dezesseis, audiências de conciliação realizadas. Por conseguinte, considerando a realidade institucional, é possível concluir que o Min. Relator participou ativamente das rodadas negociais e assumiu o papel de condutor e estruturador do espaço de diálogo construído no âmbito do Tema RG 1.234.

No que diz respeito às técnicas negociais empregadas, o Min. Relator consignou que seria realizada “[...] a junção das técnicas de mediação e de conciliação, como métodos autocompositivos que traduzem uma simbiose necessária para a condução das tratativas voltadas à solução dos conflitos”³³⁴. Assim, o papel dos conciliadores nomeados para conduzir as rodadas de negociação seria de ouvir e estimular o diálogo entre as partes, identificar pontos comuns de interesse e propor soluções a serem discutidas, por meio de sucessivas sessões.

³³³ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 410.

³³⁴ STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.366.243. Decisão Monocrática. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento 21.09.2023. p. 6.

Com efeito, o modelo deliberativo adotado no Tema RG 1.234 é tem por objetivo a construção de uma governança judicial colaborativa, a qual pressupõe a maturação das ideias em debates públicos e participativos, com adoção de técnicas experimentais voltadas ao aprimoramento das soluções apresentadas para o problema subjacente à demanda judicial³³⁵.

Esse ponto, contudo, não foi possível de ser observado empiricamente, dado que as sessões de conciliação não foram gravadas e as atas lavradas não detalharam o processo deliberativo. No entanto, é interessante notar que o critério utilizado para a aprovação do acordo foi a votação majoritária. Nesse cenário, considerando que a União possuía dez representantes, entre as diversas instituições que compunham a Comissão Especial (AGU, MS, CONITEC e ANVISA), é possível que os Municípios e Estados tenham ficado em posição de desvantagem em certos momentos das rodadas negociais.

Em relação ao produto apresentado, destaca-se que boa parte dos itens propostos para o acordo foram aprovados por unanimidade pelos membros da Comissão Especial. Quanto aos pontos em que não foi possível uma solução consensual no âmbito da Comissão Especial (fixação do valor anual do tratamento para fins de fixação de competência; critérios e forma de ressarcimento entre os entes federativos), os entes da federação optaram por continuar as tratativas fora do ambiente judicial e, ao final, apresentaram uma nova proposta de acordo complementar.

Ao final, os acordos celebrados foram homologados pelo STF, sendo submetido ao plenário virtual voto conjunto dos Min. Gilmar Mendes e Luís Roberto Barroso, para julgamento concomitante dos Temas de Repercussão Geral 6 e 1.234. Em seu voto, o Min. Gilmar Mendes consignou que:

Todos os membros da Comissão Especial compreenderam ser necessário reconstruir alguns pilares da política pública do SUS como etapa necessária para conseguir chegar em um consenso sobre competência, custeio e ressarcimento dos medicamentos não incorporados para fins de definição da tese e, consequentemente, do tema 1.234, além de outros temas de repercussão geral³³⁶.

O acordo homologado procurou atacar três principais problemas que acarretavam na judicialização desordenada da PNAF, quais sejam: (i) controle ético das prescrições médicas

³³⁵ VERAS, Diego Viegas; ROSA, Lucas Faber de Almeida. Súmula Vinculante 60 do STF: nova forma de enfrentamento da judicialização da saúde pública à luz da Governança Judicial Colaborativa. In: ABBoud, Georges; NAVARRO, Trícia (coord.). Consensualidade no STF. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.254-RB-1.258. p. RB-1.255.

³³⁶ STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL 1366243. Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 10-10-2024 PUBLIC 11-10-2024. p. 37. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=781043699&prcID=6335939#>. Acesso em 14.11.2025.

que justificavam o fornecimento de medicamentos não incorporados; (ii) melhoria na comunicação da Administração Pública com o paciente, sobretudo no que diz respeito às negativas de fornecimento de medicamentos e o processo de incorporação de novas tecnologias de saúde; e (iii) alteração do procedimento judicial, tanto na fase de conhecimento, quanto de cumprimento de sentença, garantindo a observância de preceitos da Medicina Baseada em Evidências e o cumprimento do preço de venda para o governo.

Fürst aponta que os acordos homologados estabelecem um dever de diálogo interdisciplinar e deferência ao paradigma da saúde baseada em evidência, ao determinar que, ao analisar os pedidos judiciais por medicamentos não incorporados, os magistrados devem observar as melhores evidências científicas disponíveis, que configuram os motivos determinantes do ato administrativo atacado³³⁷.

O item 7 dos acordos homologados estabeleceram, ainda, metas de acompanhamento pelo STF, no que diz respeito à implementação de uma plataforma nacional para acompanhamento das demandas judiciais e administrativas por medicamentos no âmbito do SUS, no aperfeiçoamento dos magistrados e magistradas brasileiras para se adequarem às novas teses fixadas, e a operacionalização dos mecanismos de ressarcimento interfederativo³³⁸.

As metas estabelecidas ainda não foram completamente implementadas, contudo, as teses fixadas, de aplicação imediata, já teriam o condão de trazer uma maior racionalidade e isonomia para a judicialização da PNAF. Resta saber, portanto, se o esforço dialógico empreendido no Tema RG 1.234 trará os frutos que dele se espera, que inclui, ainda, a melhoria no processo de incorporação de novas tecnologias e a adoção de um critério de julgamento baseado em evidências científicas de alto nível, de modo a coibir demandas predatórias por novos medicamentos sem qualquer comprovação científica de eficácia.

3.3 Continuidade estruturante da aplicação do precedente estrutural

A solução consensual construída no Tema RG 1.234 se tornou um marco importante para a experiência brasileira com processos estruturais. O caso representa uma série de “primeiras vezes”, foi a primeira vez que o STF estabeleceu um ambiente de diálogo tão plural, em que diversas instituições estatais se fizeram presentes. Foi, também, a primeira vez que uma

³³⁷ FÜRST, Henderson. Acordos em jurisdição constitucional sanitária. In: ABOUD, Georges; NAVARRO, Trícia (coord.). **Consensualidade no STF**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.248 – RB-1.253. p. RB-1.250.

³³⁸ STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL 1366243. Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 10-10-2024 PUBLIC 11-10-2024.

questão constitucional submetida ao STF foi solucionada por meio autocompositivo³³⁹. Ainda, foi a primeira vez que a Corte decidiu editar súmulas vinculantes com o objetivo de reforçar uma tese fixada em sede de repercussão que, em tese, já teria eficácia vinculante³⁴⁰.

Guilherme Nóbrega, ao analisar as experiências de processos estruturais conduzidos pelo STF, aponta que o legado estruturante-dialógico decorrente das soluções consensuais adotadas pela Corte é exponencial e tem o efeito positivo de se perceber um processo estrutural (rodadas de negociação), dentro de um processo estrutural (litígio levado ao Poder Judiciário). Nesse sentido, a Corte tem procurado construir novas formas de comunicação e cooperação institucional, até então inexistentes³⁴¹.

Destarte, o esforço empreendido pela Corte, ao assumir uma postura de humildade institucional e procurar estabelecer um espaço de diálogo com diversos órgãos e instituições, para construção de uma solução estruturante já é, por si só, um legado positivo do Tema RG 1.234. Isso pois, a postura reforça o respeito mútuo entre as instituições democrática e favorece a estabilidade social, ao conferir credibilidade às políticas públicas já existentes e implementadas pelo Poder Público³⁴².

Entretanto, resta saber se a solução apresentada será efetiva para a superação do estado de desconformidade inicial, o que deve ser verificado na fase de acompanhamento e monitoramento da decisão. Yago Santos e Verônica Bispo apontam que essa é uma fase complexa do processo estrutural, que exige amplos e específicos conhecimentos técnicos sobre políticas públicas³⁴³. Portanto, ainda que se espere que a Administração Pública assuma maior protagonismo no momento, o trabalho do STF ainda não foi encerrado, pois deve fiscalizar o cumprimento dos acordos homologados e fazer eventuais ajustes que se mostrem necessários para a correção dos rumos da reestruturação.

O acordo homologado estabeleceu teses jurídicas a serem observadas pela Administração Pública, na análise do pedido administrativo por medicamentos, e pelo Poder

³³⁹ DEMO, Roberto Luis Luchi. Jurisdição constitucional consensual no Supremo Tribunal Federal e proteção dos direitos fundamentais: um estudo empírico. **Revista de Processo**. vol. 366/2025, p. 507 – 538, Ago / 2025. p. 516.

³⁴⁰ Art. 927, CPC: Os juízes e os tribunais observarão: III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos.

³⁴¹ NÓBREGA, Guilherme Pupe da. Processos estruturais e proceduralização conciliadora: legados estruturante-dialógicos no Supremo Tribunal Federal. In: ABOUD, Georges; NAVARRO, Trícia (coord.).

Consensualidade no STF. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.197 – RB-1.203. p. RB-1.201.

³⁴² MARINONI, Luiz Guilherme. **Controle de constitucionalidade e diálogo institucional**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. [E-book]. p. RB-4.1.

³⁴³ SANTOS, Yago Nunes dos; BISPO, Verônica de Santana. Análise comparativa dos mecanismos de monitoramento de decisões estruturais sobre políticas públicas no Brasil e na Colômbia. **Revista de Processo**. vol. 357/2024, p. 299 – 324, Nov / 2024. p. 309.

Judiciário, no julgamento de ações que tenham por objeto o fornecimento de medicamentos no âmbito do SUS. Com o objetivo de reforçar o caráter cogente dessas teses, foram editadas duas súmulas vinculantes, permitindo que o STF seja acionado diretamente pela via da Reclamação e possa monitorar o cumprimento da decisão estruturante. Nas palavras do Min. Relator Gilmar Mendes:

[...] para que o acordo possa ser cumprido por todos os atores que o firmaram e para que haja efetivamente a busca pelo seu cumprimento em todas as esferas de poder, inclusive na Administração Pública em âmbito nacional em todos os seus órgãos diretos ou indiretos, proponho que as teses sejam transformadas em súmula vinculante, voltada a espraizar “efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”, inclusive os Conselhos profissionais de classe que terão a obrigatoriedade de exercer o controle ético da prescrição do profissional responsável por prescrever o medicamento em face do SUS, incluindo o pedido administrativo³⁴⁴.

A iniciativa de editar súmulas vinculantes é um tanto quanto inusitada, já que alguns autores, a exemplo de Victor Marcel Pinheiro, defendem que o sistema de precedentes vinculantes estabelecido pelo Código de Processo Civil (CPC) de 2015 suplantou as razões subjacentes à instituição de súmulas vinculantes³⁴⁵. É curioso que o conteúdo das súmulas foi elaborado de forma remissiva, limitando-se a afirmar que as teses fixadas em regime de repercussão deveriam ser observadas:

Súmula vinculante 60: O pedido e a análise administrativos de fármacos na rede pública de saúde, a judicialização do caso, bem ainda seus desdobramentos (administrativos e jurisdicionais), devem observar os termos dos 3 (três) acordos interfederativos (e seus fluxos) homologados pelo Supremo Tribunal Federal, em governança judicial colaborativa, no tema 1.234 da sistemática da repercussão geral RE 1.366.243³⁴⁶.

Súmula vinculante 61: A concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não incorporado às listas de dispensação do Sistema Único de Saúde, deve observar as teses firmadas no julgamento do Tema 6 da Repercussão Geral (RE 566.471)³⁴⁷.

De fato, o fenômeno da abstrativização do controle difuso de constitucionalidade, somada a força vinculante concedida aos precedentes firmados em sede de repercussão geral,

³⁴⁴ STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL 1366243. Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 10-10-2024 PUBLIC 11-10-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=781043699&prcID=6335939#>. Acesso em 12.11.2025. p. 55.

³⁴⁵ PINHEIRO, Victor Marcel. A obsolescência da súmula vinculante na jurisdição constitucional brasileira. In: VALE, André Rufino do; QUINTAS, Fábio Lima; ABOUD, Georges (coord.). **Processo constitucional brasileiro**: propostas para a reforma. São Paulo: Almedina, 2022, p. 283-308. p. 283.

³⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Súmula vinculante 60. Aprovação em 16.09.2024. DJe: 20/09/2024. DOU de 20/09/2024, Seção 1, p. 1.

³⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Súmula vinculante 61. Aprovação em 20.09.2024. DJe: 03.10.2024. DOU de 03.10.2024, Seção 1, p. 1.

fizeram com as súmulas vinculantes caíssem em desuso pelo STF³⁴⁸. Então, qual seria o motivo de a Corte decidir editar duas novas súmulas vinculantes que se limitam a reforçar a necessidade de se observar as teses fixadas em regime de repercussão geral.

Parece que remanesce uma vantagem na edição de súmulas vinculantes, que consiste na possibilidade de se acionar diretamente o STF em caso de inobservância das teses fixadas, conforme previsão do art. 988, III, do CPC/2015. Contudo, Pinheiro critica a possibilidade de se admitir o cabimento de reclamação constitucional para toda hipótese de descumprimento de um precedente vinculante, na medida em que colocaria o STF na posição de intérprete de suas próprias decisões e minaria eventuais contribuições dos demais Tribunais na interpretação constitucional³⁴⁹. Em sentido diverso, porém, Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez apontam que:

[...] além da inevitabilidade da interpretação das decisões judiciais, a passagem do tempo em relação ao momento de fixação do precedente, a possibilidade de apresentação de novos argumentos ou perspectivas a respeito do tema e de constatação da ocorrência de mudanças na realidade social, econômica e cultural são fatores que tornam o momento de julgamento da reclamação propício à interpretação do precedente³⁵⁰.

Os autores apontam que, assim como ocorreu com o instituto da repercussão geral, a reclamação também passa por um processo de objetificação e assumiu um novo papel no controle de constitucionalidade e no sistema de precedentes, ao permitir que a Corte interprete seus próprios precedentes, para adequá-los a realidade³⁵¹.

Um exemplo do novo tratamento conferido à reclamação pode ser observado na Reclamação Constitucional nº 68.709/DF, proposta perante o STF, na qual o reclamante pleiteia o fornecimento do produto de terapia gênica Elevidys, que não possuía registro ANVISA, para o tratamento de Distrofia Muscular de Duchenne, sob o argumento de que a decisão do tribunal de origem, que havia negado o pedido, teria partido de uma aplicação equivocada do Tema RG 500. Ao analisar o caso, o Min. Relator Gilmar Mendes reconheceu a natureza estrutural da demanda, por considerar que a concessão judicial desordenada de medicamento de elevado

³⁴⁸ PINHEIRO, Victor Marcel. A obsolescência da súmula vinculante na jurisdição constitucional brasileira. In: VALE, André Rufino do; QUINTAS, Fábio Lima; ABOUD, Georges (coord.). **Processo constitucional brasileiro: propostas para a reforma**. São Paulo: Almedina, 2022, p. 283-308. p. 301.

³⁴⁹ PINHEIRO, Victor Marcel. A obsolescência da súmula vinculante na jurisdição constitucional brasileira. In: VALE, André Rufino do; QUINTAS, Fábio Lima; ABOUD, Georges (coord.). **Processo constitucional brasileiro: propostas para a reforma**. São Paulo: Almedina, 2022, p. 283-308. p. 304-305.

³⁵⁰ DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Transformações da reclamação no Supremo Tribunal Federal. **Civil Procedure Review**, v. 15, n. 3: set.-dez. 2024, p. 60-100. p. 74.

³⁵¹ DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Transformações da reclamação no Supremo Tribunal Federal. **Civil Procedure Review**, v. 15, n. 3: set.-dez. 2024, p. 60-100. p. 64-65.

custo, sem adequado planejamento pela Administração Pública e negociação com o laboratório farmacêutico responsável pela fabricação do medicamento poderia ocasionar um colapso no sistema de saúde público³⁵². A reclamação, então, passou a ser tratada sob uma perspectiva abstrata e objetiva, que permitiria ao STF fazer uma interpretação adequado do Tema RG 500.

Com efeito, em se tratando de uma decisão estruturante, é ainda mais interessante a possibilidade de o STF intervir imediatamente para corrigir interpretações equivocadas ou inadequadas do precedente fixado. A reclamação funcionaria, portanto, como instrumento de monitoramento à disposição da Corte, que possibilitaria avaliar o cumprimento do plano de reestruturação, ao mesmo tempo em que poderia implementar as correções que se fizessem necessárias para que o processo estrutural alcance o objetivo pretendido.

Foi justamente o que aconteceu no Tema RG 1.234, em que o aumento expansivo de reclamações constitucionais sobre a temática de saúde, trouxe à tona o fato de que os acordos homologados pelo STF não estavam sendo cumpridos em sua integralidade. Em decisão monocrática, proferida em 21 de agosto de 2025, o Min. Relator Gilmar Mendes apontou que o principal objeto das reclamações tinha por objeto a inobservância do Preço de Máximo de Venda ao Governo por parte das distribuidoras e empresas farmacêuticas³⁵³.

Nesse sentido, as reclamações constitucionais serviram como uma espécie de alerta para a Corte, de que a decisão estruturante não estava sendo cumprida em sua integralidade. Assim, o Min. Relator, em seu papel de fiscal, adotou as medidas necessárias para correção dos rumos da reforma, determinando que fossem intimados:

(i) o Corregedor Nacional de Justiça para que expeça recomendação a todos(as) os(as) magistrados(as) federais e estaduais de todos os Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça para que cumpram as teses fixadas nos temas 6 e 1.234, consubstanciadas nas súmulas vinculantes 61 e 60, respectivamente, explicitando, entre outros assuntos, a proibição de repassar dinheiro à parte autora para comprar o medicamento de forma privada, além de recomendar àqueles Tribunais que promovam cursos voltados à formação dos(as) magistrados(as), por meio das escolas judiciais ou da magistratura, sobre as aludidas súmulas;

(ii) todos os gestores públicos em saúde que participaram das tratativas no STF para que expeçam orientação, respeitando cada esfera federativa, para que cumpram e façam cumprir as Súmulas Vinculantes 60 e 61 do STF, as quais representam as teses dos temas 6 e 1.234 de repercussão geral;

³⁵² BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Plenário). Rcl 68.709 MC-Ref. Reclamante: A.G.P.I. representado por G.C.C.P. Reclamado: Juiz Federal da 21ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal.

Beneficiário: União Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes, Brasília, 19 de novembro de 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=782541975>. Acesso em: 11.11.2025.

³⁵³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). RE 1.366.243. Relator: Min. Gilmar Mendes, Brasília, 21 de agosto de 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15379325715&ext=.pdf>. Acesso em: 11.11.2025. p. 2-3.

(iii) a CIT para que, no prazo de 60 (sessenta) dias cumpra o acordo realizado nestes autos, editando ato constante na cláusula segunda, item 2.3 do adendo ao acordo aprovado na própria CIT (eDOC 441);

(iv) a CMED (Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos) para que edite, no prazo de 60 (sessenta) dias, nova resolução ou altere a Resolução nº 3, de 2 de março de 2011, estabelecendo a obrigatoriedade de cumprimento do PMVG (Preço Máximo de Venda ao Governo), sob as penas da legislação [estabelecendo sanção(ões) clara(s) e específica(s)], bem ainda fiscalize as empresas descritas nos eDOCs 854 e 855, 859 e 862 a 864, pelo descumprimento da citada resolução ora vigente (A Secretaria Judiciária desta Corte deverá enviar cópia à CMED das citadas informações ali constantes)³⁵⁴.

Por conseguinte, ainda que se reconheça que o sistema de precedentes instituído pelo CPC/2015 alterou significativamente o papel da súmula vinculante, não parece adequado concluir, como aponta Pinheiro, que o instituto perdeu a sua utilidade e deveria ser revogado do texto constitucional³⁵⁵. O uso criativo do instrumento pelo STF, para instituir uma nova modalidade de acompanhamento da decisão estrutural, indica que a súmula vinculante pode coexistir o atual sistema de precedentes.

Pesquisa conduzida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), indica que a decisão do STF no Tema RG 1.234 é vista como fundamental para atuação do Poder Judiciário, e que as súmulas 60 e 61 são utilizadas como reforço argumentativo. No entanto, alguns entrevistados apontaram que os órgãos jurisdicionais de 2º grau apresentavam maior resistência em seguir as teses vinculantes, o que reforça a necessidade constante de fiscalização por parte do STF³⁵⁶.

Os dados da pesquisa conduzida pelo CNJ demonstram, ainda, que houve uma diminuição de novos casos de judicialização de saúde na análise comparativa dos meses de abril de 2024 e abril de 2025. Entretanto, para confirmar se a variação decorre efetivamente do julgamento do STF nos Temas RG 6 e 1.234 seria necessário alargar a série da pesquisa³⁵⁷.

Por outro lado, em uma análise quanto à postura do Poder Judiciário ao julgar as ações de saúde pública, a pesquisa apontou um alto índice de deferimento de pedidos liminares e de procedência do pedido inicial, sobretudo na Justiça Estado, que foi considerada “pró-direito à

³⁵⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). RE 1.366.243. Relator: Min. Gilmar Mendes, Brasília, 21 de agosto de 2025. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15379325715&ext=.pdf>. Acesso em: 11.11.2025. p. 19.

³⁵⁵ PINHEIRO, Victor Marcel. A obsolescência da súmula vinculante na jurisdição constitucional brasileira. In: VALE, André Rufino do; QUINTAS, Fábio Lima; ABOUD, Georges (coord.). **Processo constitucional brasileiro: propostas para a reforma**. São Paulo: Almedina, 2022, p. 283-308. p. 283.

³⁵⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico da judicialização da saúde pública e suplementar**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Brasília: CNJ, 2025. p.114.

³⁵⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico da judicialização da saúde pública e suplementar**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Brasília: CNJ, 2025. p.118.

saúde”³⁵⁸. Esse dado pode indicar duas possíveis conclusões. A primeira, com suporte no dado de que o número de ações de saúde diminuiu, indicaria que os pacientes passaram a procurar o Poder Judiciário apenas quando a Administração Pública tenha, efetivamente, agido de forma ilícita.

Por outro lado, considerando que houve pouca variação entre os índices de deferimento de liminares e procedência de pedidos entre os anos de 2024 e 2025, a conclusão mais provável é de que o Poder Judiciário ainda não compreendeu plenamente as teses fixadas no julgamento do Tema RG 1.234. A segunda conclusão encontra suporte, ainda, nas recomendações finais traçadas pelo CNJ, no sentido de que “[...] o CNJ deve promover atividades formativas voltadas à magistratura para compreensão plena e aplicação dos julgados”³⁵⁹.

Como dito, anteriormente, o legado dialógico deixado pelo Tema RG 1.234 é, por si só, uma experiência muito positiva para a prática de processos estruturais no Brasil. Entretanto, o sucesso da reforma pretendida depende da continuidade estruturante da aplicação do precedente formado pela Corte. É preciso, portanto, que o Poder Judiciário compreenda completamente as teses estabelecidas pelo STF e as apliquem corretamente nos casos concretos levados à sua apreciação. Pois, somente a partir da aplicação é que o precedente poderá ser ajustado à realidade, e o resultado pretendido com a reforma estrutural será alcançado.

Desse modo, mostra-se como uma valiosa agenda de pesquisa para o futuro, um estudo a respeito da aplicação do Tema RG 1.234. Sobretudo no estado do Rio Grande do Sul que, conforme pesquisa do CNJ, apresenta maior quantitativo de novos casos de ações de saúde no país, superando até mesmo o estado de São Paulo, que possui maior número de habitantes³⁶⁰.

³⁵⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico da judicialização da saúde pública e suplementar**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Brasília: CNJ, 2025. p.117.

³⁵⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico da judicialização da saúde pública e suplementar**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Brasília: CNJ, 2025. p.119.

³⁶⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico da judicialização da saúde pública e suplementar**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Brasília: CNJ, 2025. p.120.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como propósito analisar a consensualidade no âmbito do processo estrutural, tomando como referência o litígio relacionado à judicialização da Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF), objeto do Tema de Repercussão Geral nº 1. Desse modo, buscou-se identificar quais requisitos são necessários para que uma solução consensual construída no bojo de um litígio estrutural possa ser considerada legítima, adequada e apta a produzir resultados estáveis e institucionalmente aceitáveis.

No primeiro capítulo, foram examinados os fundamentos teóricos que justificam a intervenção judicial em políticas públicas, bem como os limites que devem orientar essa atuação, distinguindo-se com clareza judicialização e ativismo judicial. A judicialização da política, embora inevitável na realidade constitucional brasileira, não autoriza o ativismo judicial, sendo essencial respeitar parâmetros constitucionais e procedimentais. Nesse sentido, o processo estrutural emerge como instrumento mais adequado para o enfrentamento de litígios caracterizados por violação sistêmica de direitos fundamentais, dada sua flexibilidade procedimental, sua abertura participativa e sua capacidade de acomodar soluções progressivas. Como demonstrado, a consensualidade e o diálogo institucional não constituem elementos acessórios, mas condições que favorecem a legitimidade das soluções a serem construídas em contextos policêntricos.

No segundo capítulo, delineou-se o quadro normativo e federativo da PNAF, destacando-se a complexidade do arranjo de competências entre os entes federados e os principais instrumentos que possibilitaram a intensa judicialização da assistência farmacêutica desde os anos 1990. A partir de uma reconstrução do histórico da judicialização da PNAF, ficou evidente que a atuação predominantemente individual e fragmentada do Poder Judiciário contribuiu para o agravamento do problema, criando desigualdades entre os usuários do sistema público de saúde e prejudicando a gestão da política pública. Esse panorama reforçou a premissa de que a judicialização da PNAF possui natureza estrutural e, portanto, exige respostas processuais compatíveis com essa configuração.

O terceiro capítulo apresentou o estudo empírico do Tema RG nº 1.234, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu expressamente a natureza estrutural do litígio e instituiu uma Comissão Especial para a construção dialógica da solução estruturante. A análise dos documentos produzidos permitiu constatar que: (i) o espaço dialógico criado pela Corte foi substancialmente amplo e plural; (ii) houve participação efetiva dos diversos grupos de interesse envolvidos, inclusive daqueles tradicionalmente marginalizados em processos

judiciais; (iii) os acordos propostos resultaram de debates tecnicamente embasados, pautados tanto em diagnósticos detalhados da PNAF quanto em avaliações de viabilidade prática; e (iv) a solução construída mostrou-se verdadeiramente estruturante, abrangendo o ciclo completo da política pública e estabelecendo mecanismos de monitoramento e cooperação interfederativa. Também se verificou que a utilização de técnicas consensuais contribuiu decisivamente para a estabilização do precedente e para a continuidade de sua implementação.

A partir da análise teórica e empírica, conclui-se que a hipótese inicialmente formulada foi confirmada. Verificou-se que uma solução estruturante consensual somente pode ser considerada legítima quando fundada em: (i) compreensão profunda do contexto fático e jurídico que caracteriza o litígio estrutural; (ii) adequada representação dos grupos de interesse que compõem o conflito; e (iii) garantia de mecanismos efetivos de participação, diálogo e controle, nos termos do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. A experiência do Tema 1.234 demonstrou que tais requisitos não apenas foram observados, como foram determinantes para a construção de uma resposta institucional ampla e racional à judicialização da assistência farmacêutica.

Os achados empíricos deste estudo reforçam que a consensualidade — quando adequadamente estruturada e respaldada por critérios claros de legitimidade procedimental — fortalece a jurisdição constitucional e possibilita o enfrentamento mais racional e democrático de litígios estruturais. Longe de fragilizar o Poder Judiciário, as técnicas dialógicas revelam-se mecanismos aptos a ampliar a capacidade institucional das cortes e a promover maior estabilidade das decisões diante da complexidade das políticas públicas contemporâneas.

Por fim, a pesquisa também identificou desafios que permanecem abertos, especialmente no que se refere à institucionalização dos acordos homologados no bojo do Tema RG 1.234 e à dependência de iniciativas isoladas dos tribunais para sua implementação. Para o desenvolvimento futuro dessa temática, seria interessante a construção de uma agenda de pesquisa voltada a investigar empiricamente o cumprimento e os efeitos, a médio e longo prazo, dos acordos celebrados no Tema 1.234.

Conclui-se que a consensualidade, quando estruturada a partir de parâmetros rigorosos de legitimidade e participação, é capaz de potencializar a capacidade do processo estrutural de superar estados de desconformidade. O estudo do Tema RG nº 1.234 evidencia que soluções dialógicas podem produzir respostas mais eficientes e estáveis, desde que amparadas por procedimentos inclusivos, tecnicamente qualificados e institucionalmente responsáveis.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Ativismo Judicial**: os perigos de transformar o STF em inimigo ficcional. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. *[E Book]*.

ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2024.

ARENHART, Sergio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. *[E Book]*.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo Multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 1301-1320.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. *[E Book]*.

AUMENTAM os gastos públicos com judicialização da saúde. **Portal TCU**, 23 ago 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumentam-os-gastos-publicos-com-judicializacao-da-saude>. Acesso em: 02 out. 2024.

BALESTRA NETO, Otávio. A jurisprudência dos tribunais superiores e o direito à saúde – evolução rumo à racionalidade. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo v.16 n.1, p. 87-111, mar./jun. 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **Suffragium** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p.11-22, jan./dez. 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Assistência Farmacêutica no SUS**. Brasília: CONASS, 2011.

BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. **Lei 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. **Lei 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. **Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. **Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 1.554, de 30 de julho de 2013.** Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt1554_30_07_2013.html. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 2.803, de 19 de novembro de 2013.** Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2803_19_11_2013.html. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 3.916, de 30 de outubro de 1998.** Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1998/prt3916_30_10_1998.html. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 346, de 23 de junho de 2008.** Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sas/2008/prt0346_23_06_2008.html#:~:text=PORTARIA%20N%C2%BA%20346%2C%20DE%2023%20DE%20JUNHO%20DE%202008&text=Considerando%20as%20propostas%20do%20Conselho,Art.. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 4.114, de 30 de dezembro de 2021.** Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2022/prt4114_03_01_2022.html. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 204, de 20 de janeiro de 2007.** Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt0204_29_01_2007_comp.html. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45 DF. Relator: Min. Celso de Melo. Julgado em Brasília, 29 de abril de 2004. **DJ**, 4 maio 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). Recurso Especial n. 684612 RJ. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em Brasília, 3 de julho de 2023. **DJ**, 4 ago. 2023. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359836904&ext=.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: 6341/DF. Autos nº 0088693-70.2020.1.00.0000. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em Brasília, no dia 19 de julho de 2020. **DJE**, 25 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) 1366243. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em Brasília, no dia 1 de agosto de 2025. **DJE**, 28 abr. 2025.

Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6335939>. Acesso em: 18 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema de Repercussão Geral nº 698. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em Brasília, 23 de julho de 2023. **DJ**, 18 out. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Rcl 68.709 MC-Ref**. Reclamante: A.G.P.I. representado por G.C.C.P. Reclamado: Juiz Federal da 21ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal. Beneficiário: União Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes, Brasília, 19 de novembro de 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadordpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=782541975>. Acesso em: 11.11.2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos. **Revista Campo de Públicas: conexões e experiências**, v. 2, n. 1, p. 91–125, 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Contribuição para a redução da judicialização da saúde: uma estratégia jurídico-institucional baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (org.). **Judicialização da Saúde: a Visão do Poder Executivo**. São Paulo: Saraiva, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 34 n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

CABRAL, Antônio do Passo. Despolarização do processo e zonas de interesse: sobre a migração entre pólos da demanda. **Revista Forense**. v. 404, p. 3-41, 2009.

CABRAL, Antônio do Passo. **Jurisdição sem decisão: non liquet e consulta jurisdicional no Direito Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?**. Tradução: Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999.

CARVALHAES, Andréia Schneider Nunes. **Decisão judicial e políticas públicas: limites, controles e medidas judiciais**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. *[E Book]*.

CASIMIRO, Matheus. O Judiciário como fórum de protestos: por que o simbolismo importa em processos estruturais? In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Felix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 1.087-1.110.

CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda. DECIDINDO QUANDO INTERVIR: CRITÉRIOS PARA IDENTIFICAR AÇÕES ESTRUTURAIS PRIORITÁRIAS. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 661–688, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i2.797. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/797>. Acesso em: 10 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico da judicialização da saúde pública e suplementar**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Brasília: CNJ, 2025.

DEMO, Roberto Luis Luchi. Jurisdição constitucional consensual no Supremo Tribunal Federal e proteção dos direitos fundamentais: um estudo empírico. **Revista de Processo**. vol. 366/2025, p. 507 – 538, Ago / 2025.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. Fonte Normativa da Legitimação Extraordinária no Novo Código de Processo Civil: a Legitimação Extraordinária de Origem Negocial. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 56, p. 137-143, abr./jun. 2015.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. Conceito de Processo Jurisdicional Coletivo. **Revista de Processo**, v. 229, p. 273-280, mar. 2014.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 75, jan./mar. 2020, p. 101-136.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Transformações da reclamação no Supremo Tribunal Federal. **Civil Procedure Review**, v. 15, n. 3: set.-dez. 2024, p. 60-100.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho**: justiça e valor. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. 1. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

DWORKIN, Ronald. **Levando os conceitos a sério**. Tradução: Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERNANDES, Ricardo Yamin. Entre o paradoxo e o consenso: Análise à luz do Tema 1. 234 do Supremo Tribunal Federal. In: ABOUD, Georges; NAVARRO, Trícia (coord.). **Consensualidade no STF**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.225 – RB-1.229.

FERNANDEZ, Elizabeth. Teoria das decisões estruturantes: primeira aproximação. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Felix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 171-196.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Para equacionar a judicialização da saúde no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 15, n. 3, p. e1934, 2019.

FIGUEIRÊDO, Simone de Sá Rosa. Controle judicial sobre ato administrativo de indeferimento de medicamento: uma análise do RE 1.366.243/SC (tema 1.234) a partir da dogmática dos direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [S. l.], v. 25, 2025. DOI: 10.62530/rbdc25p011. Disponível em: <https://rbdc.com.br/revista/article/view/385>. Acesso em: 10 nov. 2025.

FISS, Owen. To make the Constitution a living truth. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 35-53.

FISS, Owen. Two models of adjudication. *In*: DIDIER JÚNIOR, Fredie, JORDÃO, Eduardo Ferreira (coord.). **Teoria do processo: panorama doutrinário mundial**. Salvador: JusPodivm, 2008, p. 761-767.

FLETCHER, William. The discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 91, n. 4, p. 635-697, 1982.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Respostas simples para problemas complexos? Processos estruturais e a proteção equitativa dos direitos fundamentais. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 453-473.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A judicialização estratégica de ações estruturais como forma de proteção a direitos fundamentais de grupos vulneráveis. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 147/2025, p. 157 – 178, Jan - Fev / 2025.

FÜRST, Henderson. Acordos em jurisdição constitucional sanitária. *In*: ABOUD, Georges; NAVARRO, Trícia (coord.). **Consensualidade no STF**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.248 – RB-1.253.

FUX, Luiz; BRITO, Antonio Ali. Entre o diálogo institucional e a guarda da Constituição. *In*: ABOUD, Georges; NAVARRO, Trícia (coord.). **Consensualidade no STF**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.10 – RB-1.13.

GIANNINI, Leandro J. Litigio estructural y control judicial de políticas públicas: Lograr el equilibrio sin destruir la balanza. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024. p.127-134.

GIDI, Antonio. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. **Revista de Processo**, v. 108/2002, p. 61-70, dez/2002.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, v. 7, n. 7, p. 9-37, 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito processual coletivo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* (coord.). **Processo Coletivo: do surgimento à atualidade**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. *[E Book]*.

HÄBERLE, PETER. Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição. **Direito Público**, [S. l.], v. 11, n. 60, p. 25–50, 2015. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353>. Acesso em: 10 nov. 2025.

HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro; PIOVESAN, Flávia. Acordo estrutural: o caso da atenção à saúde indígena no estado do Mato Grosso do Sul durante a pandemia. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, 2022. DOI:

10.12957/redp.2023.68875. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/68875>. Acesso em: 1 jun. 2025.

IORIO FILHO, Rafael Mario; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. Reflexões sobre o federalismo à brasileira em tempos de pandemia da Covid-19. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 1049–1065, 2020. DOI: 10.21783/rei.v6i3.576. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/576>. Acesso em: 25 jan. 2025.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Processo coletivo, estrutural e dialógico: o papel do juiz-articulador na interação entre os partícipes na ação civil pública. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 21, n. 84, p. 169–198, 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i84.1366. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1366>. Acesso em: 1 jun. 2025.

LOPES, Luciana de Melo Nunes; COELHO, Tiago Lopes; DINIZ, Semíramis Domingues; ANDRADE, Eli Iola Gurgel de. Judicialização e jurisprudência: utilização da STA 175/CE em acórdãos em saúde no estado de Minas Gerais. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo v.20 n.1, p. 185-201, mar./jun. 2019.

MACHADO, Máira Rocha. Estudo de Caso na Pesquisa em Direito. In: FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (coord.). **Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 344-355.

MARÇAL, Felipe Barreto. Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária. **Revista de Processo**, v. 289, p. 423-448, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Controle de constitucionalidade e diálogo institucional**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. [E-book].

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. [E-book].

MENDES, Gilmar Ferreira. A jurisdição constitucional no Brasil e seu significado para a liberdade e a igualdade = Die brasilianische Verfassungsgerichtsbarkeit und ihre Bedeutung für Freiheit und Gleichheit. **STF Notícias**, 9 jan. 2025. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/munster_port.pdf. Acesso em: 9 fev. 2025.

MENDES, Paulo; VALE, Tiago. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário e a Fixação de Teses pelo Supremo Tribunal Federal. In: MENDES, Gilmar Ferreira; PINHEIRO, Victor Marcel (coord.). **Súmulas, Teses e Precedentes: Estudos em homenagem a Roberto Rosas**. 1 ed. Rio de Janeiro: GZ, 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Regimento Interno da Comissão Intergestores Tripartite - CIT**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/CIT_RI%20da%20CIT_2006.pdf. Acesso em 28 jan. 2025.

NÓBREGA, Guilherme Pupe da. **Jurisdi(scri)ção**: a discricionariedade judicial como estratégia e sua (in)validade perante o direito. 2022. Tese (Doutorado em Direito Constitucional). – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

NÓBREGA, Guilherme Pupe da. Processos estruturais e proceduralização conciliadora: legados estruturante-dialógicos no Supremo Tribunal Federal. In: ABBOUD, Georges; NAVARRO, Trícia (coord.). **Consensualidade no STF**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.197 – RB-1.203.

OLIVEIRA, Antonio Francisco Gomes de. Demandas estruturais e o direito à saúde: o caso da migração populacional do Maranhão para o Piauí em busca de atendimento oncológico. In: BOCHENEK, Antonio Cesar (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no mestrado da Enfam**. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2022. p. 293-313.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; TROVÃO, Lidiania Costa de Sousa; PIACENTI, Lara Guimarães. Diálogos institucionais, teoria da última palavra e supremacia constitucional no ativismo judicial dialógico do Supremo Tribunal Federal. **Revista dos Tribunais**, vol. 1034/2021, p. 165-180, 2021.

OUVERNEY, Assis Mafort; FLEURY, Sonia. Federalismo de confrontação: tensões, inovações e limites da estratégia de enfrentamento da pandemia de covid-19 no Brasil. In: OOVERNEY, Assis Mafort; FLEURY, Sonia (org.). **Novo federalismo no Brasil**: tensões e inovações em tempos de pandemia de covid-19. Brasília/DF: Conass. p. 21-43. [E Book].

PAIXÃO, Osmar Mendes. Recurso Extraordinário: da Constituição Federal de 1988 ao atual CPC. **Revista de Processo**. vol. 289/2019, p. 21 – 45, Mar / 2019.

PANTOJA, Adilson Carvalho; GÓES, Gisele Santos Fernandes. Entidades de Infraestrutura Específica e a Fase Executiva dos Processos Estruturais no Brasil: Alternativas e Possibilidades. **Anais do I Congresso Ibero-Americano de Tutela Coletiva, volume III**. Repensando os processos coletivos para a Ibero-América: o código modelo, a justiça multiportas e os processos estruturais [recurso eletrônico], p. 20-41, Vitória: MPES/UFES, 2024.

PINHEIRO, Victor Marcel. A obsolescência da súmula vinculante na jurisdição constitucional brasileira. In: VALE, André Rufino do; QUINTAS, Fábio Lima; ABBOUD, Georges (coord.). **Processo constitucional brasileiro**: propostas para a reforma. São Paulo: Almedina, 2022, p. 283-308.

PIOVESAN, Flávia. HERNANDES, Luiz E. C. Hernandez. Metodologia de implementação das decisões estruturais e seu impacto transformador. **Revista de Processo**, vol. 353/2024, p. 293 – 322, Jul / 2024.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

QUEIROZ, Stella Maria. Abstrativização do controle difuso de constitucionalidade e transcendência dos motivos determinantes na recente jurisprudência do STF: influência sobre a reclamação constitucional. **Revista de Direito Constitucional e Internacional** | vol. 123/2021 | p. 229 - 249 | Jan - Fev / 2021.

QUINTAS, Fábio Lima. **Abuso de Direito de Litigar e Tutela Coletiva (Coleção IDP)**. São Paulo: Almedina, 2023. *[E Book]*.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 15, n. 3, p. 297–310, jul. 1995. disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=782541975>. Acesso em 02 jun. 2025.

RIBEIRO, José Mendes *et al.* Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1777–1789, jun. 2018.

SANTOS, Yago Nunes dos; BISPO, Verônica de Santana. Análise comparativa dos mecanismos de monitoramento de decisões estruturais sobre políticas públicas no Brasil e na Colômbia. **Revista de Processo**. vol. 357/2024, p. 299 – 324, Nov / 2024.

STRECK, Lenio Luiz. **30 Anos da CF em 30 Julgamentos [E Book]**: Uma Radiografia do STF. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

STURM, Susan. A Normative Theory of Public Law Remedies. **The Georgetown Law Journal**. v. 79, n. 5. p. 1355-1446, 1991.

STURM, Susan. Equality and the forms of Justice. **University Miami Law Journal**, n. 51, p. 51-83, 2003.

THEODORO JUNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco. Litigância de interesse público e execução compartilhada de políticas públicas. **Revista de Processo**, v. 224, p. 121 - 152, out. 2013.

TOLEDO, Thaís Lunardon; Lygia Copi. Perspectivas e limites da flexibilização do ônus da prova nos processos estruturais. **Revista Sociedade Científica**, vol.7, n. 1, p.5063-5077, 2024.

TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 229-254.

VEIGA, Catarina Araújo de Magalhães. Processo Estrutural e a Separação de Poderes: Uma análise das decisões do Supremo Tribunal Federal, *In*: BALAZEIRO, Alberto Bastos; ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro; VEIGA, Guilherme (org.). **Novos Horizontes do Processo Estrutural**. Londrina, PR: Toth, 2014. p. 142-166.

VERAS, Diego Viegas; ROSA, Lucas Faber de Almeida. Súmula Vinculante 60 do STF: nova forma de enfrentamento da judicialização da saúde pública à luz da Governança Judicial Colaborativa. *In*: ABOUD, Georges; NAVARRO, Trícia (coord.). **Consensualidade no STF**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. RB-1.254-RB-1.258

VERBIC, Francisco. Execução de sentenças em Litígios de Reforma Estrutural na República Argentina: Dificuldades políticas e procedimentais que incidem sobre a eficácia dessas

decisões. Trad. NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva. **Revista de Processo**, v. 305/2020, p. 403 – 424, Jul / 2020.

VERMEULE, Adrian; SUSTEIN, Cass R. Interpretation and Institutions. **Michigan Law Review**, v. 101, n. 4, p. 885-951, Feb. 2003.

VIANNA, Ulisses Schwarz. O confronto da jurisdição constitucional com seus limites autopoiéticos: o problema do ativismo judicial alopoiético. **Direito Público**, Belo Horizonte, v. 15, p. 275-296, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista de Direito FGV**. São Paulo. Vol. 4, n.2, p. 441-464, jul.-dez. 2008.

VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/372>. Acesso em: 10 nov. 2025

VITORELLI, Edilson; GARCIA, Thais Carraro. Um diálogo entre as audiências brasileiras e a perspectiva do processo como *town meeting*: reflexões sobre o processo estrutural como ampla arena de debate. **Revista de Processo**. vol. 353/2024, p. 269 – 291, Jul / 2024.

VOGT, Fernanda Costa; PEREIRA, Lara Dourado Mapurunga. Novas técnicas decisórias nos processos estruturais. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 5ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. pp. 499-517.

WICHERT, Marlon Alberto. O Sistema Único de Saúde no Federalismo Brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 32, p. 154-175, jul./set. 2000.