XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

ALOÍSIO ALENCAR BOLWERK

BENEDITO CEREZZO PEREIRA FILHO

MAIQUEL ÂNGELO DEZORDI WERMUTH

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

P963

Processo, jurisdição e efetividade da justiça[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Aloísio Alencar Bolwerk; Maiquel ângelo Dezordi Wermuth; Benedito Cerezzo Pereira Filho– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-656-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Processo. 3. Jurisdição e efetividade da justiça. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

Apresentação

APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que apresentamos o Livro de Resumos do Grupo de Trabalho Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça I, realizado no dia 29 de maio de 2026, no âmbito do XV Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), sediado na cidade de Alicante, Espanha.

O Encontro Internacional do CONPEDI consolidou-se, ao longo dos anos, como um dos mais importantes espaços de intercâmbio acadêmico e científico da área jurídica, promovendo o diálogo entre pesquisadores, docentes, estudantes e profissionais de diferentes países e tradições jurídicas. Em sua décima quinta edição internacional, o evento reafirmou seu compromisso com a produção de conhecimento crítico, plural e socialmente comprometido, fortalecendo redes de cooperação científica e ampliando as possibilidades de reflexão sobre os desafios contemporâneos do Direito.

Nesse contexto, o Grupo de Trabalho Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça I reuniu pesquisas que, sob distintas perspectivas teóricas e metodológicas, convergem para um objetivo comum: compreender os desafios e as potencialidades da atividade jurisdicional em sociedades democráticas marcadas por crescente complexidade institucional, social e econômica.

Os trabalhos apresentados abordam temas centrais da teoria e da prática processual contemporânea, contemplando reflexões sobre a democratização da jurisdição, a construção de modelos processuais cooperativos, os limites e possibilidades dos processos estruturais, os desafios da efetividade das decisões judiciais, a segurança jurídica, a consensualidade processual e os mecanismos de governança judicial. Também integram o conjunto de pesquisas discussões acerca das relações entre poder, discurso e jurisdição, das contribuições da análise econômica do direito para a compreensão dos instrumentos processuais, bem como dos impactos da judicialização em áreas sensíveis como saúde pública, meio ambiente e direitos de comunidades tradicionais.

Igualmente relevantes são as investigações que analisam formas de aprimoramento institucional voltadas à ampliação da participação democrática, ao fortalecimento dos canais de escuta social, à construção de mecanismos mais eficientes de monitoramento e cumprimento de decisões judiciais e ao desenvolvimento de modelos jurisdicionais capazes de responder adequadamente a conflitos coletivos e estruturais. Trata-se de um conjunto de estudos que evidencia a crescente preocupação da comunidade acadêmica com a busca de soluções jurídicas que conciliem efetividade, legitimidade democrática e proteção dos direitos fundamentais.

A diversidade temática e a qualidade das pesquisas apresentadas demonstram a vitalidade dos estudos processuais na atualidade, revelando a capacidade da ciência jurídica de dialogar com problemas concretos e de oferecer subsídios teóricos e práticos para o aperfeiçoamento das instituições responsáveis pela realização da justiça.

Os textos reunidos neste volume constituem importante registro da produção científica debatida durante o evento, preservando e difundindo contribuições que enriquecem o debate jurídico contemporâneo. Diante da qualidade das pesquisas apresentadas no GT, este livro de resumos representa um espaço de circulação do conhecimento, de construção coletiva de reflexões e de fortalecimento da pesquisa jurídica comprometida com os valores democráticos, a efetividade dos direitos e o aprimoramento das instituições jurisdicionais.

Agradecemos a todos os autores e autoras que compartilharam suas pesquisas, bem como ao CONPEDI pela permanente promoção de espaços qualificados de debate acadêmico internacional. Temos a convicção de que as reflexões aqui reunidas contribuirão significativamente para o avanço dos estudos sobre processo, jurisdição e efetividade da justiça, inspirando novas pesquisas e fortalecendo o diálogo científico em âmbito nacional e internacional.

Alicante (Espanha), 29 de maio de 2026.

Aloísio Alencar Bolwerk - Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Benedito Cerezzo Pereira Filho - Universidade de Brasília (UnB)

Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ)

VARA ESPECIALIZADA EM SAÚDE PÚBLICA E PROCESSO ESTRUTURAL: MODELOS EM PERSPECTIVAS E PROJEÇÕES PARA O ESTADO DO TOCANTINS

SPECIALIZED COURT FOR PUBLIC HEALTH AND STRUCTURAL PROCESS: MODELS IN PERSPECTIVES AND PROJECTIONS FOR THE STATE OF TOCANTINS

Vinicius Pinheiro Marques [1]
Aloísio Alencar Bolwerk [2]
Naima Worm [3]

Resumo

O artigo partiu do problema de que a judicialização em massa, embora assegure direitos individuais, gera impactos orçamentários profundos e desorganiza o planejamento saúde pública. O impasse central reside na dificuldade de solucionar problemas sistêmicos e estruturais por meio de decisões judiciais pontuais e casuísticas. Assim, o objetivo da pesquisa foi investigar as formas de organização do poder judiciário mediante a especialização de varas judiciárias e a aplicação da teoria dos processos estruturais como mecanismos para racionalizar a judicialização e conferir maior efetividade à prestação jurisdicional em saúde pública no Estado do Tocantins. O estudo utilizou uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica nas doutrinas, jurisprudências e marcos regulatórios. Ao final da pesquisa concluiu-se que a especialização de varas, como a ocorrida no Tribunal de Justiça do Tocantins, aliada ao suporte técnico (NatJus), qualifica as decisões. Entretanto, para romper o ciclo de litígios repetitivos, o processo estrutural surge como ferramenta interessante, pois permite uma intervenção judicial dialogada e planejada, focada na reforma da estrutura administrativa e na resolução definitiva das causas do descumprimento do direito à saúde.

Palavras-chave: Judicialização da saúde, Vara especializada, Processo estrutural, Efetividade da jurisdição

Abstract/Resumen/Résumé

The article started from the problem that mass judicialization, although it guarantees

[1] Doutor em Direito pela PUC Minas. Professor do Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da UFT e dos Cursos de Direito da UFT e UNITINS.

[2] Doutor em Direito pela PUC Minas. Professor do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da UFT

[3] Doutora em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da UFT

individual rights, generates profound budgetary impacts and disorganizes public health planning. The central impasse lies in the difficulty of solving systemic and structural problems through specific and case-by-case judicial decisions. Thus, the objective of the research was to investigate the forms of organization of the judiciary through the specialization of judicial courts and the application of the theory of structural processes as mechanisms to rationalize judicialization and provide greater effectiveness to the judicial provision in public health in the State of Tocantins. The study used a qualitative approach, based on a bibliographical review of doctrines, jurisprudence and regulatory frameworks. At the end of the research, it was concluded that the specialization of courts, such as that which occurred at the Tocantins Court of Justice, combined with technical support (NatJus), qualifies decisions. However, to break the cycle of repetitive litigation, the structural process appears as an interesting tool, as it allows for a dialogued and planned judicial intervention, focused on reforming the administrative structure and definitively resolving the causes of non-compliance with the right to health.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Judicialization of health, Specialized rod, Structural process, Effectiveness of the jurisdiction

INTRODUÇÃO

O cenário atual da saúde pública no Brasil é marcado por uma judicialização em massa, impulsionada pela deficiência na concretização de políticas públicas e pela busca da garantia de acesso a direitos fundamentais. Este fenômeno gera um impasse central: decisões judiciais pontuais e casuísticas, embora assegurem direitos individuais, provocam profundos impactos orçamentários e desorganizam o planejamento do Sistema Único de Saúde (SUS). O problema reside na dificuldade do Poder Judiciário em solucionar questões sistêmicas e estruturais por meio de intervenções isoladas, o que muitas vezes apenas corrige a violação superficialmente sem atingir a raiz do descumprimento do direito.

O objetivo central desta pesquisa é investigar as formas de organização do Poder Judiciário, especificamente por meio da especialização de varas judiciárias e da aplicação da teoria dos processos estruturais. Busca-se analisar como esses mecanismos podem racionalizar a judicialização, conferindo maior efetividade à prestação jurisdicional em saúde pública, com foco nas projeções e modelos adotados no Estado do Tocantins. A pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa, fundamentada em uma revisão bibliográfica abrangente. O levantamento incluiu a análise de doutrinas jurídicas e jurisprudência, com destaque para decisões do STF, marcos regulatórios e resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A Judicialização da Saúde no Brasil analisa o crescimento dos litígios no país, os conflitos entre o "mínimo existencial" e a "reserva do possível", e como a transferência de decisões políticas para o Judiciário impacta a separação de poderes.

O primeiro capítulo aborda a judicialização da saúde no Brasil como um fenômeno notório e crescente, impulsionado principalmente pela falta de efetividade das políticas públicas e pela busca da garantia de acesso a serviços por intermédio de ações judiciais. A judicialização, inserida em um contexto de transferência de poder para magistrados, gera impactos profundos na administração pública, especialmente no que tange à desorganização do orçamento e à ameaça à sustentabilidade do sistema, ressaltando que as decisões judiciais focadas em demandas individuais podem ampliar desigualdades e negligenciar necessidades coletivas, criando custos de oportunidade que afetam a execução das políticas prioritárias do SUS.

Nesse contexto o primeiro capítulo detalha a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), instituído pela Emenda Constitucional nº 45/2005, como órgão responsável pelo planejamento estratégico e pela eficiência do Judiciário no controle da judicialização da saúde. Através do Fórum Nacional da Saúde, o CNJ estabelece diretrizes, resoluções e recomendações, a exemplo da Recomendação nº 31/2010 e da Recomendação nº 146/2023, que orientam

magistrados a decidirem com base em evidências científicas, apoio técnico especializado dos Núcleos de Apoio Técnico do Judiciário (NatJus) e observância às políticas do SUS. Essas iniciativas visam uniformizar entendimentos, prevenir conflitos e integrar os entes federativos para garantir segurança jurídica e sustentabilidade ao sistema público, servindo, como demonstrado no segundo capítulo, como base para as estratégias adotadas pelo Tribunal de Justiça do Tocantins. O terceiro e último capítulo aborda a teoria do processo estrutural como uma resposta à insuficiência do modelo de litígio tradicional para resolver crises sistêmicas na saúde pública. Diferente do processo comum, que foca na reparação de danos individuais, o processo estrutural visa reformar instituições ou políticas públicas deficientes que geram violações contínuas de direitos. O texto destaca que este modelo se baseia num procedimento flexível, dialógico e plurilateral, envolvendo diversos atores como o Estado, o Ministério Público e a Defensoria, para construir soluções consensuais e planejadas.

1. A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL E ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NA DEFINIÇÃO DE ESTRATÉGIAS DE GESTÃO

O fenômeno da judicialização no Brasil apresenta-se como um cenário notório e em constante expansão. Conforme evidenciam os dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), essa tendência decorre, primordialmente, da baixa efetividade das políticas públicas de saúde, lacuna que pode ser atribuída tanto à escassez de recursos financeiros quanto à ausência de priorização por parte dos gestores públicos. No âmbito da saúde pública brasileira, a judicialização manifesta-se como a busca pela garantia de acesso às ações e serviços mediante a interposição de demandas judiciais. Este movimento, inserido no fenômeno mais amplo da judicialização da política, tem gerado impactos significativos na seara da administração pública, afetando especialmente as dimensões orçamentárias e os critérios de equidade (Chieffi, 2009).

O cenário atual é preocupante, pois segundo o Painel de Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), nos últimos 5 anos foram ajuizados mais de um milhão novos processos relacionados a demandas de saúde, demonstrando uma crescente judicialização para assegurar direitos relacionados ao acesso a tratamentos, cirurgias, medicamentos e outros serviços de saúde fornecidos pelo sistema público de saúde. Diante de tais circunstâncias, observa-se que um número crescente de indivíduos recorre ao Poder Judiciário como estratégia para assegurar o acesso a direitos fundamentais. Essa busca por tutela jurisdicional intensifica-se, notadamente, em demandas que envolvem medicamentos de alto custo ou procedimentos

terapêuticos ainda não incorporados aos protocolos de cobertura do Sistema Único de Saúde (Ventura, 2010).

Historicamente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, prevalecia nos tribunais o entendimento de que questões relativas à gestão de filas hospitalares e ao fornecimento de fármacos não deveriam sofrer ingerência judicial. Tal posicionamento fundamentava-se no risco de violação ao princípio da separação dos poderes, consolidado no artigo 2º da Constituição Federal. Sob essa ótica, sustentava-se que a efetivação do direito à saúde estaria condicionada à discricionariedade do Estado e às suas disponibilidades orçamentárias, limitando a atuação estatal àquilo que fosse voluntariamente oferecido (Amaral, 2011). Contudo, esse paradigma sofreu transformações significativas. Segundo Barroso (2008), a judicialização caracteriza-se pelo deslocamento de temas de expressivo impacto político ou social para a esfera de decisão do Poder Judiciário, em detrimento de sua resolução pelas instâncias políticas convencionais, como o Legislativo e o Executivo. Esse fenômeno, portanto, consolida uma transferência de poder decisório para magistrados e tribunais, que passam a atuar diretamente na conformação de políticas públicas.

Nesse contexto, verifica-se que a insuficiência das prestações estatais compele um contingente cada vez maior de cidadãos a buscar o amparo do Poder Judiciário como via indispensável à concretização de direitos fundamentais. Essa busca pela tutela jurisdicional acentua-se, notadamente, em litígios que visam a obtenção de fármacos de alto custo ou o acesso a modalidades terapêuticas que ainda carecem de incorporação formal nos protocolos de assistência do Sistema Único de Saúde (Ventura, 2010).

Historicamente, o cenário jurídico brasileiro pós-1988 foi marcado por uma postura de contenção dos Tribunais. Prevalecia a tese de que a gestão de listas de espera hospitalares e a definição de diretrizes para o fornecimento de medicamentos constituíam atos de mérito administrativo, imunes à revisão judicial. Tal hermenêutica fundamentava-se na estrita preservação do princípio da separação dos poderes, nos termos do artigo 2º da Constituição Federal, sob o argumento de que a efetividade do direito à saúde estaria adstrita à discricionariedade do gestor e aos limites da reserva do possível, restringindo-se às prestações oferecidas voluntariamente pelo Estado (Amaral, 2011). Contudo, esse paradigma experimentou uma transição significativa com a ascensão do ativismo judicial e a expansão da jurisdição constitucional. Segundo Barroso (2008), a judicialização consubstancia-se no deslocamento de matérias dotadas de profunda repercussão política ou social para o crivo do Poder Judiciário, em detrimento da resolução originária pelas instâncias políticas tradicionais, representadas pelos Poderes Legislativo e Executivo. Esse fenômeno implica, portanto, uma

redistribuição de competências decisórias em favor de magistrados e cortes, os quais passam a exercer um papel proeminente na formulação e no controle das políticas públicas de saúde no país.

Em situações de colisão entre princípios constitucionais, como observado no embate entre a reserva do possível e o mínimo existencial, incumbe ao intérprete da norma buscar uma aplicação pautada pela proporcionalidade e pela razoabilidade. Tal ponderação deve considerar as especificidades do caso concreto, de modo a não comprometer o núcleo essencial dos direitos fundamentais envolvidos. Conforme destaca Barroso (2009), a Constituição Federal, ao abrigar uma pluralidade de princípios fundamentais, frequentemente orienta o aplicador do direito em direções divergentes, o que gera tensões hermenêuticas. Diante desses conflitos, afasta-se a lógica do "tudo ou nada", tornando-se imperativa a técnica da ponderação, que permite harmonizar os princípios em jogo à luz dos fatos relevantes de cada demanda.

Nessa mesma linha de raciocínio, Farena (1997) adverte contra o uso indiscriminado da reserva do possível como subterfúgio para a negativa automática de direitos. Segundo o autor, alegações que fundamentam a inexecução de um direito social na escassez de recursos devem ser examinadas com cautela e rigor crítico. Não basta à Administração Pública meramente alegar a ausência de disponibilidade financeira para o descumprimento de ordens judiciais; é imperativo que tal incapacidade seja cabalmente demonstrada. O que se deve evitar é que a invocação da reserva do possível se transmute em uma razão de Estado econômica, uma espécie de AI-5 econômico que opere como uma verdadeira anti-Constituição, colidindo frontalmente com as garantias sociais consagradas na Constituição Federal.

Sob essa perspectiva, a análise jurídica deve transcender a simples verificação da hipossuficiência do demandante que pleiteia fármacos de alto custo. Torna-se imperativo que o julgador pondere, de forma simultânea, a escassez e a finitude dos recursos públicos, evitando que o argumento orçamentário seja utilizado para inviabilizar direitos fundamentais constitucionalmente garantidos. Observa-se, portanto, que a judicialização da saúde configura um tema de elevada complexidade, o qual exige uma ponderação de direitos capaz de assegurar tanto a sustentabilidade do sistema público quanto a proteção dos interesses da coletividade.

Nesse sentido, Barroso (2009) ressalta que o debate acerca do direito à saúde frequentemente envolve um conflito distributivo entre o direito à vida e à saúde de distintos indivíduos, caracterizando-se como uma questão que não admite soluções jurídicas ou morais simplistas. Sob um prisma orçamentário, Silva (2022) destaca que a judicialização gera impactos profundos, notadamente ao desorganizar o erário e provocar a realocação de verbas

originalmente destinadas a programas prioritários do SUS, o que compromete a execução das políticas públicas planejadas.

Essa dinâmica pode, paradoxalmente, ampliar as desigualdades no acesso aos serviços, visto que decisões judiciais focadas em demandas individuais tendem a negligenciar as necessidades do corpo social, gerando custos de oportunidade e reflexos negativos sobre o sistema de saúde. Ademais, tais intervenções operam em um cenário marcado por escassez de recursos, assimetria informacional e elevados custos de transação, o que pode favorecer disputas entre agentes públicos e privados. A atuação de diversos atores, como magistrados, advogados, defensores e entes privados, na defesa de interesses específicos possui o potencial de fomentar grupos de pressão. Estes, por sua vez, interferem na formulação e implementação das políticas setoriais, contribuindo para falhas governamentais e para o enfraquecimento do diálogo institucional. Diante desse panorama, revela-se essencial a adoção de uma abordagem integrada e equilibrada, capaz de mitigar os impactos econômicos e sociais da judicialização e fortalecer a governança no setor de saúde.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e inserido no artigo 92, inciso I-A, da Constituição Federal de 1988. Como órgão de natureza administrativa do Poder Judiciário, o Conselho detém a responsabilidade pelo controle disciplinar e correcional da magistratura, além de exercer funções precípuas de planejamento estratégico e gestão administrativa dos tribunais. Sua missão institucional vincula-se à garantia da legalidade e da eficiência jurisdicional, operando mediante a edição de atos normativos que organizam as estruturas administrativas e financeiras dos órgãos judiciais.

Nesse cenário, o CNJ consolidou-se como um centro disseminador de boas práticas, desempenhando papel proeminente na formulação de diretrizes destinadas à mitigação da judicialização da saúde. O Supremo Tribunal Federal (STF) ratifica a competência normativa do Conselho, reconhecendo sua legitimidade tanto na regulamentação de procedimentos quanto na instituição de deveres e rotinas substancialmente inovadoras, desde que adstritas aos limites de atuação delineados no artigo 103-B, §4º, da Constituição Federal (Didier Jr.; Fernandez, 2023). Ademais, o CNJ atua de forma estratégica na implementação de políticas judiciárias voltadas à resolução qualificada de conflitos na área sanitária. Por intermédio do Fórum Nacional do Judiciário para Monitoramento e Resolução das Demandas de Assistência à Saúde (Fórum da Saúde), o órgão estabelece diretrizes para a magistratura por meio de resoluções, recomendações e enunciados, transformando o paradigma de enfrentamento dos processos relativos ao direito à saúde.

Diante da crescente massa de litígios e da necessidade de aprofundamento técnico, o STF promoveu, entre abril e maio de 2009, a Audiência Pública nº 04 (STF, 2009). O certame reuniu cerca de 50 especialistas de notório saber para subsidiar o Judiciário com esclarecimentos técnicos, científicos e econômicos sobre o Sistema Único de Saúde (SUS). Com base nesses subsídios, o CNJ instituiu, via Portaria nº 650/2009, (CNJ, 2009) um grupo de trabalho dedicado a propor medidas normativas e práticas para o setor. Como resultado desse esforço institucional, o Plenário do Conselho aprovou, em 30 de março de 2010, a Recomendação nº 31, que estabeleceu diretrizes fundamentais para os magistrados no julgamento de demandas de saúde.

Posteriormente, o Plenário do CNJ aprovou a Resolução nº 107, que instituiu o Fórum Nacional do Judiciário para Monitoramento e Resolução das Demandas de Assistência à Saúde (Fórum da Saúde). Esse órgão tem como missão acompanhar, articular e propor soluções para os litígios judiciais na área da saúde em todo o território nacional. Entre as atribuições do Fórum, conforme estabelecido na Resolução nº 107. Além disso, a Resolução nº 107 do CNJ previu a criação dos Comitês Executivos com a finalidade de coordenar e executar ações específicas consideradas de relevância (art. 3º). Posteriormente, essa norma foi revogada e substituída pela Resolução CNJ nº 238, de 6 de setembro de 2016, posteriormente alterada pela Resolução CNJ nº 388, de 13 de abril de 2021. De acordo com esta última, os Comitês passaram a ser "responsáveis pela operacionalização das matérias de competência do Fórum Nacional da Saúde e pelo acompanhamento do cumprimento de suas deliberações" (Resolução CNJ nº 388/2021, art. 2º, caput). Entre suas atribuições, destaca-se o apoio aos tribunais na criação dos Núcleos de Apoio Técnico do Judiciário (NatJus), bem como a supervisão de suas atividades, conforme previsto no artigo 2º, inciso II, combinado com o artigo 6º, inciso VII, da Resolução CNJ nº 388/2021.

Ademais, as Resoluções CNJ nº 238/2016 e nº 388/2021 preveem a criação dos Núcleos de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NatJus), que vêm se consolidando como instrumentos relevantes de suporte à atividade jurisdicional nas demandas de saúde. Esses núcleos oferecem subsídios técnicos qualificados para auxiliar os magistrados na tomada de decisões que envolvam questões complexas e de natureza científica. As referidas normas também recomendam a especialização de Varas em matéria de saúde pública nas Comarcas que disponham de mais de uma Vara de Fazenda Pública, como medida voltada à maior eficiência e uniformidade na apreciação dessas ações. Outra iniciativa do CNJ que merece destaque é a criação das Jornadas de Direito da Saúde, com o objetivo de reunir autoridades das áreas jurídica e da saúde para discutir os principais temas relacionados à judicialização da saúde.

Estes eventos têm como finalidade central a elaboração e aprovação de enunciados interpretativos, voltados à uniformização de entendimentos e ao aprimoramento das decisões tanto dos profissionais da saúde quanto dos operadores do Direito. E por fim, dentre as diretrizes emanadas do CNJ, merece destaque a Recomendação nº 146, de 2023, que estabelece orientações e estratégias para assegurar o cumprimento adequado das decisões judiciais em ações relacionadas à saúde pública. Seu objetivo central é conferir maior efetividade e segurança jurídica na execução de ordens judiciais que envolvam o fornecimento de medicamentos, tratamentos, internações e outros serviços oferecidos pelo SUS.

Nesse contexto, as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça impulsionaram os tribunais brasileiros a adotar medidas institucionais voltadas ao aprimoramento da prestação jurisdicional nas demandas relacionadas ao direito à saúde. À luz dessas orientações, o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins passou a reconhecer a necessidade de estruturar mecanismos específicos para o tratamento dessas demandas, dentre os quais se destaca a especialização de unidades jurisdicionais. Assim, a seção seguinte examina o instituto da especialização de varas judiciárias e a implementação da Vara Especializada em Saúde Pública no âmbito do Tribunal de Justiça do Tocantins.

2. DO INSTITUTO DE ESPECIALIZAÇÃO DE VARAS JUDICIÁRIAS E A IMPLEMENTAÇÃO DA VARA ESPECIALIZADA EM SAÚDE PÚBLICA NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS

Dentre as medidas adotadas pelo CNJ no âmbito do tema de direito à saúde, destaca-se, para fins deste artigo, a adoção do instituto da especialização de varas judiciárias. Tal fato é notado através da orientação realizada em sede do art. 1º da Recomendação N° 43/2013, e posteriormente através da determinação do art. 3º da Resolução n° 238/2016. Embora tais medidas sejam recentes, o instituto da especialização de varas não é matéria inédita as ações judiciais de saúde, podendo ser destacadas uma série de matérias do direito brasileiro que aderiram em outros momentos a promoção de varas especializadas, a exemplo de infância e juventude, fazenda pública, ações agrárias, ações que versem sobre militares, e tantas outras. A adoção de tal ferramenta visa o aprimoramento e o aperfeiçoamento do atendimento oferecido aos jurisdicionados, tornando o serviço mais ágil e eficaz. Alexandre Oliveira traz as seguintes contribuições acerca de tal instituto:

> Não se conhece voz a subestimar a utilidade das especializações já existentes. Seu mérito decorre da virtude em tornarem mais célere e qualificado o julgamento das

> causas, dada a concentração dos processos de determinados temas a um mesmo julgador. É insofismável que o pensamento, a concentração, o raciocínio, os estudos, a consulta legislativa, doutrinária e jurisprudencial, a experiência direcionada a tema específico, facilita muitíssimo o enfrentamento das ações com semelhante objeto, inclusive com reconhecido ganho qualitativo. Trata-se, assim, de medida racional e otimizada voltada a melhor administrar a distribuição da carga de trabalho dos juízes, com a possibilidade de se alcançar a invejável combinação da qualidade e quantidade do serviço, e a resultarem em melhor e mais segura eficiência da prestação jurisdicional. (Oliveira, 2016, n.p)

É necessário ressaltar ainda as conclusões trazidas por Carmem Fernandes Rodrigues Santos quando do estudo científico acerca das varas especializadas em direito ambiental, onde a autora afirma:

> Dessa forma é nítida a importância da criação de vara especializada. Outros pontos marcantes são os seguintes: a) A especialização é um ato de máxima relevância para a melhoria da prestação jurisdicional, inclusive constituindo uma das recomendações do Conselho de Justiça Federal; b) A prática de especialização de vara com ênfase temática tem sido exitosa, gerando ganhos de eficiência e produtividade na solução dos litígios pendentes de processamento e decisão; (SANTOS, 2006, [s.p])

Janete Barros e Maria Caetano Schwindt, em seu estudo empírico acerca da necessidade de especialização das varas cíveis, traz ainda a seguinte conclusão:

> Concluímos, por fim, após a revisitação aos princípios do acesso à justiça e da prestação jurisdicional, bem como da análise dos dados coletados na pesquisa exposta, que a implantação de Varas destinadas exclusivamente a tratar das causas decorrentes dos contratos realizados entre os consumidores e as instituições financeiras é solução prática e de fácil implantação para melhorar o funcionamento do Poder Judiciário de 1ª instância em matéria cível. (Barros; Schwindt, 2010, [s.p])

No que diz respeito ao processo de especialização de varas judiciárias, em sede do julgamento do Habeas Corpus (HC) 88.660, o plenário do STF debateu e firmou entendimento acerca da constitucionalidade da especialização de varas judiciárias por meio de resoluções. José Afonso da Silva, que inclusive fora citado em sede do voto da relatora, ao discorrer sobre as espécies de garantias que o poder judiciário possui, pontuou:

> Essas garantias assim se discriminam: (1) garantias institucionais, as que protegem o Poder Judiciário como um todo, e que se desdobram em garantias de autonomia orgânico-administrativa e financeira; (2) garantias funcionais ou de órgãos, que asseguram a independência e a imparcialidade dos membros do Poder Judiciário, previstas, aliás, tanto em razão do próprio titular mas em favor ainda da própria instituição. (Silva, 2009, p.588)

Desta forma, diante da análise constitucional realizada pela suprema corte em sede do HC supracitado, firmou-se o entendimento de que os Tribunais possuem competência para através de resoluções promoverem a especialização de varas judiciárias, não sendo necessária a aprovação de lei no âmbito do poder legislativo.

Os Tribunais possuem total autonomia para tomarem as medidas necessárias visando o cumprimento da especialização de varas fazendárias na forma preconizada na resolução n° 238 do CNJ. Em sede da resolução supracitada, embora o CNJ tenha estabelecido que a especialização deve ser em matéria de saúde pública, não estabeleceu restrições quanto a competência. Desta forma, a vara especializada pode abarcar processos referentes a saúde suplementar, bem como ações que versem sobre outras matérias da fazenda pública.

A vara especializada, não necessita ter unicamente a competência de matéria de saúde pública. Cabe aos Tribunais, no exercício de sua função administrativa, observando as características locais, promover a especialização de varas no âmbito da justiça de primeira instância, delimitando a competência das varas especializadas a luz dos princípios administrativos, a destaque do princípio da eficiência.

Diante do cenário de judicialização da saúde existente no país, e das recomendações e determinações do CNJ, foram adotadas uma série de medidas visando a maior efetividade da prestação jurisdicional nos processos que versem sobre a matéria de saúde no âmbito do Estado do Tocantins. Dentre as medidas adotadas, há de se destacar aquelas que vão ao encontro às orientações do CNJ, tratadas no primeiro capítulo deste artigo. Em sede da Resolução 107, em seu artigo 3°, o CNJ estabeleceu que seriam criados comitês executivos no âmbito do Fórum Nacional de Saúde (BRASIL, CNJ, 2010). No Estado do Tocantins, somente a partir da publicação da Portaria N° 25, de 22 de março de 2011, do CNJ, designou-se os primeiros membros para comporem o Comitê Executivo do Estado do Tocantins (BRASIL, CNJ, 2011).

Por sua vez, o Governo do Estado do Tocantins, através da Portaria SESAU n° 337, de 02 de maio de 2013, publicada no Diário Oficial Eletrônico, instituiu o Núcleo de Apoio Técnico, com a seguinte competência:

> I. subsidiar os Magistrados, Ministério Público e Defensoria Pública, com pareceres técnicos, de questões relacionadas à Saúde Pública, conforme as normas previstas no Sistema Único de Saúde;
> II. efetuar, bimestralmente o levantamento estatístico das consultas, devidamente cadastradas e formuladas ao NAT devendo informar ao CEMAS ao TJTO e a SESAU;
> III. fortalecer o diálogo entre o Poder Executivo, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Instituições de Ensino e Sociedade Civil;
> IV. realizar estudos, estimular debates e propor medidas de gestão que contribuam para a redução das ações judiciais no âmbito do SUS, bem como para a melhoria da assistência à saúde pública no Estado do Tocantins. (TOCANTINS, 2013, p.15)

No ano de 2018, o Tribunal de Justiça do Tocantins (TJ-TO) firmou o Termo de Cooperação Técnica N° 2/2018 - PRESIDÊNCIA/DIGEAU/DIADM/DCC, com a Secretaria de Estado da Saúde do Tocantins. Tal parceria tinha como fim “a cooperação mútua para

viabilizar a continuação do funcionamento do Núcleo de Apoio Técnico - NATJus" (TOCANTINS, 2018, [s.p]). Outra medida a ser destacada diz respeito a criação da vara especializada em saúde na comarca de Palmas. Em 17 de maio de 2018, o TJ-TO publicou a Resolução n° 89/2018, que tinha por objetivo a renomeação e redistribuição das competências em diversas varas na Comarca de Palmas. Nesse sentido pode-se afirmar que a vara especializada em saúde pública no estado do Tocantins foi criada em consonâncias com as diretrizes do CNJ o fim de prestar maior efetividade na prestação jurisdicional nas demandas relacionadas do acesso à saúde.

3. DA NECESSIDADE DE TRATAMENTO DAS DEMANDAS JUDICIAIS ENVOLVENDO O DIREITO À SAÚDE POR MEIO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS

A deficiência na concretização de políticas públicas no âmbito do direito social à saúde fomenta a judicialização em massa deste, seja por meio de ações individuais, seja por meio de ações coletivas. Entretanto, não se consegue a mudança pretendida no sistema de saúde pública, justamente, dentre outros motivos, por se tratar, muitas vezes de um litígio estrutural e, como tal, apresenta alta complexidade e conflituosidade.

Tem-se, pois, ações judiciais em cascata, em crescimento exponencial, como destacado no capítulo anterior, com soluções aparentes e casuísticas, e, porém, nenhuma ou tímida solução para o real problema de fundo: a necessidade de reforma da estrutura concernente à política pública de saúde. Para tanto, faz-se mister que o litígio estrutural seja tratado pela via processual adequada, qual seja, o processo estrutural, com rito diferenciado, mais flexível e com decisões estruturantes, de caráter prospectivo. Nesta seção serão abordados os aspectos relacionados à aplicação da teoria dos processos estruturais em litígios envolvendo o direito à saúde, especialmente a importância de se considerar o impacto das ações individuais multitudinárias nessa seara.

Litígios estruturais são litígios coletivos resultantes da maneira como uma estrutura burocrática, frequentemente de natureza pública, opera. É o próprio funcionamento dessa estrutura que causa, permite ou mantém a violação que origina o litígio coletivo. Portanto, se apenas a violação for corrigida, o problema pode ser resolvido apenas superficialmente, sem alcançar resultados empiricamente significativos ou apenas temporariamente, correndo o risco de se repetir no futuro. (Vitorelli, 2018, p. 338-339)

São litígios, pois, irradiados, com alta complexidade e conflituosidade:

> Primeiro, possuem uma alta conflituosidade, já que a coletividade atingida é dividida em subgrupos, que podem possuir interesses concorrentes e que serão atingidos de formas diferentes pela decisão judicial. Além disso, possuem alta complexidade, considerando que há ampla diversidade de soluções jurídicas aplicáveis ao caso concreto que irão impactar de diferentes formas os grupos envolvidos. (França; Serafim; Braga, 2021, p. 36)

No âmbito das políticas públicas de saúde, os exemplos de demandas que podem ser tidas por estruturais são inúmeros, a citar demanda judicial envolvendo a definição de quais medicamentos ou tratamentos devem ser fornecidos pelo Sistema Único de Saúde. Como explica Vitorelli (2023), seria necessária a alteração de toda a dinâmica do sistema, seja quanto às alocações orçamentárias, seja nos critérios científicos que orientam a incorporação de novas tecnologias.

Evidentemente que nem todas as ações sobre saúde pública representam um litígio estrutural, a exemplo de demanda casuística ajuizada com o fito de se obrigar o SUS ao fornecimento de um medicamento injetável específico para enxaqueca crônica e que não é possível de se obter senão na rede particular de saúde: não se mostra aqui o caráter irradiado do litígio, que se concentra em um indivíduo específico, com baixa probabilidade de multiplicação de demandas no mesmo sentido, o que, também, demonstra menor complexidade e conflituosidade, caracteres importantes para a identificação de um litígio como estrutural.

Rememore-se que nem todo litígio estrutural se desenvolve no bojo de um processo estrutural, sendo essa a regra, na verdade, pois tais processos são complexos, demorados e nem sempre atendem ao pretendido pela parte autora, o que demonstra, muitas vezes a falta de interesse na utilização daqueles.

A importância de identificação de uma demanda judicial como estrutural é justamente para que haja a quebra do ciclo de judicialização eterna, sem a real solução do problema estrutural envolvido, promovendo-se, assim, a racionalização do sistema, por meio do tratamento processual adequado de tais litígios, o que será abordado adiante.

A judicialização multitudinária da saúde demonstra a existência de um problema estrutural, isto é, há um estado de desconformidade contínuo, que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal, o qual não poderá ser solucionado com o proferimento de uma decisão judicial acompanhada da imposição de uma obrigação, apenas.

Em regra, litígios relacionados à prestação da saúde pública demandam alterações significativas no sistema, a realocação de orçamento público, a observância de dados técnico-científicos, enfim, uma infinidade de variáveis, as quais, muitas vezes, não são, sequer, o objetivo mediato das ações individuais ou coletivas ajuizadas: essas buscam a solução imediata

da lide, desconsiderando, por exemplo, o impacto cumulativo atrelado ao orçamento público por conta das condenações impostas em cadeia.

Nota-se, assim, a necessidade de que haja uma atuação judicial que propicie uma reestruturação do ente público, a título exemplificativo, o que demanda tempo e acompanhamento contínuo: eis que aparece o chamado processo estrutural, no seio do qual se comporá um litígio estrutural, visando à resolução de um problema estrutural e do estado de desconformidade trazidos em juízo, de modo a se alcançar, na maior medida possível, um estado de coisas ideal.

No âmbito das políticas públicas de saúde, o processo estrutural se mostra deveras importante, muito embora nem sempre possa ocorrer, afinal, assim como nem todo litígio coletivo dá azo a uma ação coletiva, nem todo litígio estrutural será o pontapé para que se desenvolva um processo estrutural. Tem-se, no fim das contas, a possibilidade de um litígio estrutural da saúde ser tratado em um processo coletivo comum, no qual o enfoque são as consequências do problema, e não as suas causas, bem como de serem tratados por meio de inúmeros processos individuais, que visam à obtenção de soluções pontuais, em nada alterando o funcionamento do sistema de saúde pública. Sobre este último aspecto, isso se dá, por exemplo, com demandas individuais repetitivas e de múltipla incidência, quando um fato, em verdadeira zona de interseção, pode "afetar a esfera de situações jurídicas individuais e de situações jurídicas coletivas". (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2016. p. 958.)

Interessante perspectiva sobre o tema é trazida por Werner (2008, p. 104), segundo a qual não se pode buscar fixar padrões para que que as decisões judiciais deixem de analisar o direito à saúde de forma pontual, e, sim, "deve-se refletir sobre o acesso à justiça, um direito individual, assim como o direito à assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos". Afinal, o Poder Judiciário acabará sendo instado a se manifestar apenas nos casos de quem garantir a si o acesso à justiça primeiro:

> Cria-se um círculo vicioso: os mais carentes enfrentarão as dificuldades do acesso aos médicos no SUS e ainda não terão acesso fácil à Justiça. Os mais ricos terão facilidade de acesso aos demais serviços de saúde, em geral pela rede privada, e ainda terão acesso ao Poder Judiciário e a uma decisão favorável as suas pretensões (e mais: o médico particular, neste caso, não terá um compromisso direto com o Sistema). (Werner, 2008, p. 104)

Informação relevante é trazida por Carolina Marinho (2009 apud Vitorelli, 2023, p. 77), que constatou, empiricamente, a percepção de que o Poder Judiciário tende a analisar de forma diferente demandas idênticas quando são apresentadas de forma individual ou coletiva.: na sua análise, ela identificou 36 ações civis públicas sobre educação infantil, das quais 15 foram

escolhidas para estudo e apenas duas foram julgadas procedentes. Em contrapartida, das 21 ações para tutelar direitos individuais de determinadas crianças, 20 conseguiram decisão liminar favorável e 14 foram julgadas procedentes. Ou seja, "o acesso coletivo se depara com resistências do Judiciário, que, primeiro, nega provimento a pretensões coletivas, embora as julgue procedentes em processos individuais [...]." (Vitorelli, 2023, p. 77)

Nas palavras de Vitorelli (2023, p. 145), em que pese o processo estrutural possa parecer, em um primeiro momento um método de intervenção judicial em políticas públicas, há de se ver tal instrumento como uma forma de organizar aquela, afinal, a intervenção judicial já se encontra instalada ante o número vasto de demandas individuais que interferem no sistema. O processo estrutural é, pois, "a mais branda modalidade de intervenção sobre a política pública", pois permite uma intervenção ordenada, racional e dialogada, seja com o gestor público, seja com a própria sociedade, de forma que a implementação de direitos por meio de ações individuais ou processos coletivos não estruturais, em que pese pareçam inofensivos, implicam uma desorganização institucional ainda maior, com aumento da litigiosidade. (op. cit. p. 154)

Outro exemplo de flexibilidade procedimental do processo estrutural é uma maior abertura deste à participação de terceiros: veja-se que, no processo comum, há previsão de participação do *amicus curiae*, figura prevista no art. 138, do CPC, que exige, entretanto, que seja órgão, pessoa ou entidade especializada, com representatividade adequada. Isso, pois, limita bastante o grupo de terceiros que no processo possam intervir. Já no processo estrutural, o foco dessa intervenção de terceiros é possibilitar que o próprio grupo atingido pelo problema estrutural possa ter voz no processo, desde que isso, evidentemente, não ocasione tumulto processual e dificulte, ainda mais, a chegada a uma solução daquele.

As demandas estruturais da saúde demandam, pois, essa organização flexível ofertada pelo processo estrutural. Nesse aspecto organizacional, as fases do processo judicial estrutural no âmbito da saúde pública podem ser elencadas da seguinte forma, inspirado em Vitorelli (2023).

O manejo do litígio estrutural no âmbito da saúde pública deve observar etapas fundamentais para a sua eficácia. Em uma primeira fase, revela-se indispensável a identificação das características da demanda, com especial atenção à sua complexidade e natureza policêntrica. Nesse estágio, é imperativo que todos os grupos interessados sejam devidamente ouvidos, incluindo o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Advocacia Pública, associações civis correlatas e demais entes diretamente afetados, garantindo-se a pluralidade do debate.

Em segundo lugar, impõe-se a elaboração de um plano de reestruturação da política ou estrutura da rede de saúde em questão. Este planejamento pode se consolidar por meio de um documento unificado, acordos plurilaterais ou determinações judiciais progressivas, sempre com o escopo de cessar o comportamento institucional disfuncional. A terceira etapa consiste na implementação desse plano, a qual pode ocorrer de forma negociada (consensual) ou compulsória, representando um dos momentos mais críticos do processo estrutural.

Na quarta fase, torna-se necessário avaliar os resultados da implementação, assegurando que a alteração sanitária pretendida seja efetivada. Ressalte-se que não basta a mera correção da violação pontual; é preciso estabelecer condições que impeçam a reiteração futura do problema sistêmico. Em quinto lugar, caso os resultados preliminares apontem lacunas, deve-se proceder à reelaboração do plano. Dado que os litígios estruturais são inerentemente mutáveis, especialmente no complexo campo do direito sanitário, essa revisão permite abordar aspectos inicialmente não percebidos ou mitigar efeitos colaterais imprevistos.

Por fim, a sexta etapa envolve a execução do plano revisto, reiniciando-se um ciclo dinâmico que perdurará até a resolução definitiva da crise sanitária e a efetiva reorganização da estrutura administrativa correspondente.

Como discorrem Didier Jr. e Zaneti Jr. (2020, p. 16-17), uma das estratégias possíveis para efetivar decisões estruturais é estabelecer entidades de infraestrutura especializadas na resolução de conflitos coletivos. Essas entidades atuariam como terceiros responsáveis pela implementação total ou parcial da decisão judicial ou de acordos entre as partes, mesmo que possuam natureza privada ou sejam entidades de atuação mista, a exemplo do quanto citado pelos autores quanto a projetos levados a cabo por "grupos privados a partir da provocação de entidades públicas para resolver questões.

A importância do tratamento processual adequado dos litígios estruturais foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, que discutiu a possibilidade de o Poder Judiciário determinar a implementação de políticas públicas de saúde urgentes em substituição ao juízo de oportunidade e conveniência do Poder Executivo, por meio do RE n.º 684612, julgado em junho de 2023, gerando o Tema 698, "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 ao direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante proteção especial", definindo, por sua vez, as seguintes teses:

> 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).
> Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2023).

Dessa forma, o processo estrutural se apresenta como uma ferramenta preferencial de intervenção judicial nas políticas públicas de saúde, buscando garantir a efetivação do direito à saúde e promovendo mudanças estruturais necessárias para superar os desafios enfrentados nessa área. A ideia de processo estrutural em saúde decorre da própria teoria das políticas públicas, havendo uma clara aproximação desses institutos, cada um com as suas especificidades a partir do *locus* de desenvolvimento.

Para a instauração de um processo estrutural, a partir da provocação dirigida ao Poder Judiciário, torna-se necessário relacionar o modo como o processo judicial se desenvolve com as etapas de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Essa articulação revela-se especialmente relevante no campo da saúde, uma vez que a atuação judicial frequentemente incide sobre políticas estatais destinadas à concretização de direitos fundamentais.

A compreensão das políticas públicas de saúde exige a análise do processo por meio do qual o Estado organiza e executa suas ações para enfrentar problemas coletivos e assegurar a efetividade do direito à saúde. Assim também acontecerá na formulação da política pública desenvolvida no âmbito do processo estrutural, que observará as mesmas fases. Na perspectiva jurídica, as políticas públicas podem ser compreendidas como programas de ação governamental estruturados institucional e normativamente, voltados à realização de objetivos socialmente relevantes e à coordenação dos diferentes atores envolvidos na sua implementação. Esses programas articulam finalidades públicas, instrumentos jurídicos e arranjos institucionais necessários à concretização das ações estatais. Conforme observa Bucci, as políticas públicas correspondem a um conjunto organizado de decisões e instrumentos jurídicos que orientam a atuação estatal na implementação de direitos, dentre os quais se destaca o direito à saúde (Bucci, 2013).

Nesse contexto, a literatura especializada aponta que a formação das políticas públicas pode ser compreendida a partir de um ciclo composto por diferentes etapas, dinâmica também utilizada no âmbito do processo estrutural. Clarice Seixas Duarte descreve as etapas de formulação das políticas públicas, inicialmente, com a identificação de um problema público e

sua inserção na agenda governamental, momento em que determinada demanda social passa a ser reconhecida como objeto de intervenção estatal (Duarte, 2016). A partir dessa etapa, desenvolve-se a fase de formulação da política pública, na qual são definidos objetivos, diretrizes e instrumentos de atuação, especialmente relevantes no campo da saúde, em razão da complexidade institucional do Sistema Único de Saúde e da necessidade de planejamento técnico e administrativo.

Na sequência, ocorre a implementação das políticas públicas, etapa em que as decisões previamente formuladas são executadas por meio da atuação administrativa do Estado, da organização de serviços públicos e da articulação entre diferentes órgãos e níveis federativos. Transportando para o processo estrutural, essa articulação passa a ser responsabilidade do Poder Judiciário, enquanto que, numa situação fora do processo estrutural, seria realizada pelo Poder Executivo, o que não representa usurpação de função constitucional, mas de ativismo necessário frente à lacuna gerada pela ausência de ação desse poder, pois se fosse resolvida como decorrência natural da administração estatal não seria levada para apreciação do Poder Judiciário.

Por fim, a fase de avaliação permite verificar os resultados das medidas adotadas, possibilitando ajustes institucionais e aperfeiçoamentos na condução da política pública. A análise dessas etapas revela-se fundamental para compreender a atuação estatal na garantia do direito à saúde e para avaliar a efetividade das políticas públicas destinadas à concretização desse direito fundamental (Bucci, 2013; Duarte, 2016).

Feitos esses apontamentos, é possível demonstrar a aproximação entre as dinâmicas desenvolvidas no processo estrutural e aquelas que caracterizam a formação das políticas públicas. Isso porque os procedimentos que se desenvolvem no interior do processo estrutural apresentam semelhança com as etapas que compõem o ciclo das políticas públicas, especialmente no que se refere à identificação do problema, à formulação de estratégias institucionais, à implementação das medidas necessárias e ao acompanhamento dos resultados produzidos. A distinção relevante encontra-se na origem institucional dessas dinâmicas. No processo estrutural, a construção da solução institucional ocorre a partir da provocação do Poder Judiciário e se desenvolve no âmbito do processo judicial. Já nas políticas públicas tradicionais, tais etapas decorrem do exercício regular da função administrativa do Estado, sendo conduzidas pelo Poder Executivo por meio da formulação e execução de programas governamentais voltados à solução de problemas coletivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas desempenham um papel fundamental na organização coletiva da oferta e fruição de direitos de segunda dimensão, de natureza prestacional, como o direito à saúde, previsto na Constituição Federal de 1988. No entanto, devido à insuficiente efetivação dessas políticas, o direito à saúde tem sido alvo de intensa judicialização, enfrentando desafios significativos, tendo se originado da percepção de que o direito à saúde, embora garantido constitucionalmente, muitas vezes carece de efetividade.

Tal atuação judicial não é, contudo, isenta de críticas, as quais se concentram na alegada falta de legitimidade dos juízes para decidir sobre a alocação de recursos públicos e nos impactos financeiros e nas políticas públicas que suas decisões podem causar. Outro ponto de discussão é a doutrina que preconiza que o Judiciário deve respeitar a interpretação e valoração feitas pela Administração Pública em determinadas questões, conhecida como teoria da deferência.

O cerne da questão, no fim das contas, perpassadas as demais críticas, é que a judicialização da saúde, apesar de crescente, não parece abordar efetivamente a raiz do problema subjacente, indicando a presença de litígios estruturais que requerem tratamento adequado através de processos estruturais. Assim, a abordagem dos litígios envolvendo o direito à saúde por meio de processos estruturais é um caminho importante a ser explorado, possibilitando uma compreensão mais aprofundada dos problemas sistêmicos que afetam a efetivação desse direito fundamental. Tal abordagem pode oferecer soluções mais abrangentes e duradouras para os desafios enfrentados, visando alcançar uma implementação eficaz das políticas públicas e garantir, de fato, o acesso à saúde para todos.

Para enfrentar os litígios estruturais da saúde de forma mais adequada, o processo estrutural se mostra como uma alternativa relevante, oferecendo flexibilidade para lidar com as particularidades e nuances dos problemas estruturais trazidos em juízo. Essa abordagem permite que os litígios estruturais sejam tratados de forma mais ampla, com a participação de terceiros afetados pelo problema, possibilitando uma reestruturação do ente público, quando necessário. No entanto, é válido se ressaltar que o processo estrutural também apresenta desafios, como a necessidade de diálogo e consenso entre as partes e representantes dos Poderes, além da vontade do magistrado em conduzir o processo sob as premissas do processo estrutural. Apesar disso, a flexibilidade do processo estrutural permite a adaptação das soluções à complexidade dos litígios estruturais da saúde.

Assim, a pesquisa conclui que a judicialização da saúde no Brasil, embora necessária para a garantia de direitos individuais, exige uma transição do modelo de decisões isoladas para

uma abordagem estratégica e sistêmica. A experiência do Tribunal de Justiça do Tocantins demonstra que a especialização de varas e o suporte técnico do NatJus são passos fundamentais para qualificar a prestação jurisdicional e conferir segurança jurídica às decisões. No entanto, o estudo aponta que a solução definitiva para o litígio de massa reside na adoção do processo estrutural. Este modelo permite que o Judiciário atue não apenas na correção de sintomas (falta de um medicamento ou cirurgia), mas na reforma das falhas administrativas que originam o problema, promovendo uma gestão pública mais eficiente e garantindo o direito à saúde de forma coletiva, planejada e sustentável.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Gustavo. Saúde direito de todos, saúde direito de cada um: reflexões para a transição da práxis judiciária. In: NOBRE, Milton Augusto de Brito; SILVA, Ricardo Augusto Dias da (coords.). **O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BARROS. Janete Ricken Lopes; SCHWINDT. Maria Caetano da Silva Souza. A necessidade de especialização das varas cíveis. **Anais eletrônicos do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**, São Paulo: 2014. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2023.pdf

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva:** direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. 2009. Artigo. Disponível em: https://bd.tjmg.jus.br/server/api/core/bitstreams/ad6a574b-049e-4a46-a59aa43383d8262a/content.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. 2008. Artigo. Disponível em: https://www.epublicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433/5388.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Portaria n.º 650, de 20 de novembro de 2009. Institui grupo de trabalho para estudo e proposição de medidas relacionadas às demandas judiciais de assistência à saúde. Brasília, DF: CNJ, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Recomendação n.º 31, de 30 de março de 2010. Recomenda aos tribunais a adoção de medidas para melhor subsidiar magistrados e demais operadores do direito na análise das demandas judiciais envolvendo assistência à saúde. Brasília, DF: CNJ, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Resolução n.º 107, de 6 de abril de 2010. Institui o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde. Brasília, DF: CNJ, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Portaria n.º 25, de 22 de março de 2011. Designa membros para compor o Comitê Executivo Nacional do Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde. Brasília, DF: CNJ, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Recomendação n.º 43, de 20 de agosto de 2013. Recomenda aos tribunais a especialização de varas para processar e julgar ações relativas ao direito à saúde. Brasília, DF: CNJ, 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Resolução n.º 238, de 6 de setembro de 2016. Dispõe sobre a criação e funcionamento dos Comitês Estaduais de Saúde e sobre a especialização de varas em matéria de saúde pública. Brasília, DF: CNJ, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Resolução n.º 388, de 13 de abril de 2021. Altera a Resolução CNJ n.º 238/2016, que trata da Política Judiciária Nacional de resolução adequada das demandas de assistência à saúde. Brasília, DF: CNJ, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Recomendação n.º 146, de 16 de junho de 2023. Dispõe sobre orientações para o cumprimento adequado das decisões judiciais relacionadas à assistência à saúde. Brasília, DF: CNJ, 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. I Jornada de Direito da Saúde: enunciados aprovados. Brasília, DF: CNJ, 2014. Disponível em: https://www.cnj.jus.br
. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Audiência Pública n.º 4 – Judicialização da Saúde. Brasília, DF: STF, 2009. Disponível em: https://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaSaude

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

CHIEFFI, Ana Luiza; BARATA, Rita Barradas. Judicialização da política pública de assistência farmacêutica e eqüidade. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 8, p. 1839-1849, ago. 2009.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Recomendações do Conselho Nacional de Justiça: um ensaio sobre as virtudes do soft law em matéria processual. In: FUGA, Bruno A. S.; PEIXOTO, Ravi (orgs.). **Comentários à Recomendação n.º 134 do CNJ**. Londrina: Thoth, 2023.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. Conceito de processo jurisdicional coletivo. In: Revista de Processo. 2014. DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: **Revista de Processo**. 2020. p. 45-81.

DIDIER JR. [et al]. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processocivil brasileiro. **Revista de Processo**. vol. 303/2020. p. 45 – 81. Maio/2020.

DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Comentários ao art. 333 do CPC-2015. In: ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa; DIDIER JR., Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno (Coord.). **Breves comentários ao novo Código de Processo Civil**. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2016.

DUARTE, Clarice Seixas. O caso da efetivação das políticas públicas de saúde: breves apontamentos para a atuação do Ministério Público. Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, n. 47, p. 149-180, 2016.

FARENA, Duciran Van Marsen. A saúde na Constituição Federal. **Boletim do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública**, n. 4, p. 14, 1997.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Processos estruturais e Covid-19: a efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 8, n. 19, p. 31-58, 2021.

OLIVEIRA, Alexandre Vidigal de. Especialização de juízos é sinônimo de qualidade. **Revista Consultor Jurídico**, 2016. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2016-nov03/alexandre-vidigal-especializacao-juizos-sinonimo-agilizacao

PERLINGEIRO, Ricardo. A tutela judicial do direito público à saúde no Brasil. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 41, p. 184-203, jul./dez. 2012.

SANTOS, Carmem Fernandes Rodrigues. Lei de crimes ambientais e a existência de varas ambientais no contexto brasileiro. **Anais eletrônicos do IV ENANPPAS - Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade**, Brasília - DF, 2008. Disponível em: http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT6-395-362-20080510235039.pdf. Acesso em: 02 jul. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

VITORELLI, Edilson. Devido processo legal coletivo. In: Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

VITORELLI, Edilson. Levando os Conceitos a Sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista dos Tribunais**. vol. 284/2018. p. 333-369. Out. 2018.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural:** teoria e prática. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodvim, 2023.

WERNER. Patrícia Ulson Pizarro. A construção das políticas públicas de saúde: competências administrativas, solidariedade processual e desafios para o fortalecimento do SUS. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo v.16 n.2, p. 147-159, jul./out. 2015.