



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA TOCANTINENSE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*  
MESTRADO PROFISSIONAL E INTERCISCIPLINAR EM PRESTAÇÃO  
JURISDICIONAL E DIREITOS HUMANOS**

**LUCAS LEAL SOUSA**

**A APLICAÇÃO DA TEORIA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS NAS  
DEMANDAS JUDICIAIS SOBRE SAÚDE PÚBLICA E AS FERRAMENTAS  
CORRELATAS DE ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
DO TOCANTINS**

Palmas, TO

2023

**Lucas Leal Sousa**

**A APLICAÇÃO DA TEORIA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS NAS  
DEMANDAS JUDICIAIS SOBRE SAÚDE PÚBLICA E AS FERRAMENTAS  
CORRELATAS DE ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
DO TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins, na Linha de Pesquisa “Instrumentos da Jurisdição, Acesso à Justiça e Direitos Humanos”, e subárea “Direitos Humanos, Ambiente, Saúde e Políticas Públicas”, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos.

Orientador: Dr. Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira

Palmas, TO

2023

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

L933a Leal Sousa, Lucas.

A aplicação da teoria dos processos estruturais nas demandas judiciais sobre saúde pública e as ferramentas correlatas de atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins. / Lucas Leal Sousa. – Palmas, TO, 2023.

145 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2023.

Orientador: Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira

1. Direito à Saúde. 2. Processo Estrutural. 3. Identificação de ações judiciais estruturais. 4. Atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins. I. Título

**CDD 342**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

**Lucas Leal Sousa**

**A aplicação da teoria dos processos estruturais nas demandas judiciais sobre  
saúde pública e as ferramentas correlatas de atuação da Procuradoria Geral do  
Estado do Tocantins**

Dissertação propositiva apresentada ao Programa de Pós- Graduação *Stricto Sensu* Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, promovido pela Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre.

Data da aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca examinadora:

Prof. Dr. GUSTAVO PASCHOAL TEIXEIRA DE CASTRO OLIVEIRA

Orientador e Presidente da Banca

Universidade Federal do Tocantins – UFT

Prof. Dr. FABRÍCIO MACEDO MOTTA

Membro Avaliador Interno

Universidade Federal do Tocantins –

UFT

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. SÍLZIA ALVES CARVALHO

Membro Avaliador Externo

Universidade Federal de Goiás – UFG

Palmas, TO

2023

A todos aqueles que, mesmo indiretamente, contribuíram para a realização deste momento, em especial meu namorado Gustavo Lopes e nosso cachorrinho Ollie.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por sempre me dar forças para conquistar meus objetivos, mesmo quando achei que não conseguiria.

Ao meu companheiro Gustavo e nosso cãozinho Ollie, por sempre acreditarem no meu potencial e entenderem minhas ausências, ante a necessidade de dedicação a este projeto.

À minha família e amigos, que me apoiaram incondicionalmente.

Ao meu orientador, Dr. Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira, pela compreensão, parceria e orientações, sem as quais não poderia ter chegado à conclusão da presente pesquisa.

Aos professores da banca examinadora, Dr. Fabrício Macedo Motta e Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sílzia Alves Carvalho, pela disponibilidade, apontamentos e contribuições, que foram de suma importância para a formatação da presente dissertação.

À Escola Superior da Magistratura Tocantinense, por sempre buscar o melhor para o programa de mestrado.

À Universidade Federal do Tocantins, por ser referência no ensino de qualidade e, assim, melhorar a qualificação técnica de seus alunos, com vistas a contribuir socialmente.

Ao Poder Executivo do Estado do Tocantins, que, através de parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, tornou possível a participação de vários servidores públicos no presente mestrado.

À Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, por ser uma instituição preocupada em fornecer um ambiente de trabalho cada vez melhor, mostrando-se aberta a mudanças que aumentem a eficiência de sua atuação.

“É impossível dar saúde a quem veste trapos e trabalha com salários que não permitem condições mínimas de subsistência. É impossível dar saúde a um povo se não o libertarmos de sua dependência econômica para que ele mesmo tome suas decisões.”  
(Salvador Allende)

## RESUMO

A judicialização da saúde é discutida como resposta à falta de efetividade das políticas públicas, enfrentando críticas relacionadas à falta de legitimidade dos juízes para alocar recursos públicos e aos impactos financeiros e políticos das decisões judiciais, dentre outras. Nesse contexto, o processo estrutural é visto como uma abordagem mais adequada para tratar litígios estruturais da saúde, pois a sistemática processual brasileira vem demonstrando preocupação com a multipolaridade e complexidade dos conflitos postos em juízo, de modo tal que a solução destes se amolde a um caráter prospectivo e em conformidade com os ditames constitucionais, em tentativa de superação a um modelo individualista e linear de tutela jurídica. O presente texto, inicialmente, discute a diferenciação entre litígios coletivos globais, locais e irradiados, destacando a relevância dessa distinção para questões processuais, como a legitimidade ativa para ajuizar ações coletivas. Em seguida, o foco recai sobre o processo coletivo como ferramenta para tutelar litígios coletivos, embora não seja a única opção disponível, pois a judicialização de demandas individuais sobre políticas públicas pode prejudicar a eficiência da prestação jurisdicional, levando a julgamentos contraditórios e incompletos. O texto também explora os litígios estruturais, que surgem de violações complexas em estruturas burocráticas, públicas ou privadas, e muitas vezes não são resolvidos completamente pela simples remoção da violação, pois envolvem múltiplos polos com interesses entrelaçados. 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 onde entra 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. Nessa senda, a presente dissertação visa estudar as características de um problema, litígio e processo estrutural, de forma que, a partir de tais conceitos, otimize-se a atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, em especial o núcleo judicial que cuida de demandas envolvendo o direito à saúde, por meio da elaboração de um manual que ajude na identificação de ações estruturais em tal seara, e sugestões de gerências, de modo a se potencializar a eficiência da atuação judicial do órgão e, também, extrajudicial, quebrando-se, assim, a praxe de uma atuação apenas defensiva, em busca, pois, de uma atuação construtiva de soluções efetivas para os problemas estruturais na seara da saúde pública. Destaca-se, também, que a criação da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos é vista como um avanço institucional, buscando a mediação e a conciliação como alternativas à judicialização. Em suma, enfatiza-se a importância da atuação proativa e estratégica da PGE no enfrentamento dos litígios estruturais da saúde e nas demandas relacionadas às políticas públicas, buscando soluções mais abrangentes e eficazes para os problemas sistêmicos que afetam a efetivação desses direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Direito à Saúde. Processo Estrutural. Identificação de ações judiciais estruturais. Atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins.

## ABSTRACT

The judicialization of health is discussed as a response to the lack of effectiveness of public policies, facing criticism related to the lack of legitimacy of judges to allocate public resources and the financial and political impacts of judicial decisions, among others. In this context, the structural process is seen as a more adequate approach to deal with structural health disputes, since the Brazilian procedural system has been showing concern with the multipolarity and complexity of the conflicts brought to court, in such a way that their solution conforms to a prospective character and in accordance with constitutional dictates, in an attempt to overcome an individualistic and linear model of legal protection. The present text, initially, discusses the differentiation between global, local and irradiated collective litigation, highlighting the relevance of this distinction for procedural issues, such as active legitimacy to file collective actions. Then, the focus is on the collective process as a tool to protect collective disputes, although it is not the only available option, since the judicialization of individual demands on public policies can impair the efficiency of the judicial provision, leading to contradictory and incomplete judgments. The text also explores structural disputes, which arise from complex violations in bureaucratic structures, public or private, and are often not completely resolved by simply removing the violation, as they involve multiple poles with intertwined interests. It is thus noted that there is a need for judicial action to promote a restructuring of the public entity, for example, which demands time and continuous monitoring: this is where the so-called structural process comes in, within which a litigation will be composed structural, aiming at solving a structural problem and the state of non-compliance brought in judgment, in order to reach, as much as possible, an ideal state of affairs. In this vein, the present dissertation aims to study the characteristics of a problem, litigation and structural process, so that, based on these concepts, the performance of the Procuradoria Geral do Estado do Tocantins is optimized, in particular the judicial nucleus that takes care of demands involving the right to health, through the elaboration of a manual that helps in the identification of structural actions in this area, and suggestions for managing them, in order to enhance the efficiency of the body's judicial and, also, extrajudicial action, breaking, thus, the practice of a purely defensive action, in search, therefore, of a constructive action of effective solutions for the structural problems in the field of public health. It is also noteworthy that the creation of the Deputy Attorney of the Chamber for the Prevention and Administrative Resolution of Conflicts is seen as an institutional advance, seeking mediation and conciliation as alternatives to judicialization. In short, the importance of the PGE's proactive and strategic performance in facing structural health disputes and demands related to public policies, seeking more comprehensive and effective solutions for the systemic problems that affect the effectiveness of these fundamental rights, is emphasized.

**Keywords:** Right to health. Structural Process. Identification of structural lawsuits. Role of the Procuradoria Geral do Estado do Tocantins.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

APIB - Articulação dos Povos Indígenas do Brasil

CADHu - Coletivo de Advogados em Direitos Humanos

CEBEPEJ - Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPC – Código de Processo Civil

DPE – Defensoria Pública Estadual

LINDB – Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro

MPE – Ministério Público Estadual

PA – Procedimento Administrativo

PGDF – Procuradoria Geral do Distrito Federal

PGE/TO – Procuradoria Geral do Estado do Tocantins

RE – Recurso Extraordinário

SESAU – Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Tocantins

SUS – Sistema Único de Saúde

TAC - Termo de Ajustamento de Conduta

UTI – Unidade de Terapia Intensiva

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2. DOS APONTAMENTOS NECESSÁRIOS SOBRE PROCESSOS ESTRUTURAIS</b>	<b>16</b>
2.1 Da conceituação de litígios coletivos e seus tipos .....	16
2.2 Considerações sobre o processo coletivo.....	18
2.3 Dos aspectos gerais dos litígios estruturais.....	21
2.4 Aspectos essenciais do processo estrutural.....	23
<b>3. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS DE SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL E SUA JUDICIALIZAÇÃO .....</b>	<b>30</b>
3.1 Algumas considerações sobre políticas públicas envolvendo o direito social à saúde no Brasil.....	30
3.2 DOS ASPECTOS RELEVANTES DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE NO BRASIL.....	34
<b>4. DA NECESSIDADE DE TRATAMENTO DAS DEMANDAS JUDICIAIS ENVOLVENDO O DIREITO À SAÚDE POR MEIO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS</b>	<b>40</b>
4.1 Da importância da identificação de litígios estruturais sobre o direito à saúde trazidos em ações judiciais .....	40
4.2 Algumas considerações sobre os litígios estruturais da saúde tratados em demandas individuais.....	43
4.3 Do tratamento processual adequado dos litígios estruturais sobre saúde pública sob a perspectiva da especialidade do processo estrutural.....	49
<b>5. DA IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS NOS LITÍGIOS E PROCESSOS ESTRUTURAIS DA SAÚDE .....</b>	<b>59</b>
5.1 Algumas considerações sobre o papel institucional da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins.....	59
5.2 Do papel a ser desempenhado pela Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em processos estruturais sobre direito sanitário .....	63

5.2.1 Da atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em litígios estruturais da saúde trazidos em ações individuais.....	63
5.2.2 Da atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em litígios estruturais da saúde trazidos em ações coletivas não estruturais.....	68
5.2.3 Da atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em processos realmente estruturais .....	69
5.2.4 Algumas considerações sobre a possibilidade de atuação extrajudicial da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins.....	73
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>76</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>84</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>91</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Seguindo a tendência da constitucionalização das diversas áreas do direito, a sistemática processual brasileira vem demonstrando preocupação com a multipolaridade e complexidade dos conflitos postos em juízo, de modo tal que a solução destes se amolde a um caráter prospectivo e em conformidade com os ditames constitucionais, em tentativa de superação a um modelo individualista e linear de tutela jurídica.

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 onde entra 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.

Processos estruturais, instituto importado da Suprema Corte Norte Americana, nada mais são que demandas judiciais por meio das quais se visa à reestruturação de uma instituição pública ou privada, cuja forma de atuação acaba por gerar um litígio estrutural. Referida reestruturação impescinde da confecção de um plano de longo prazo, com vistas a, efetivamente, proporcionar a alteração da engrenagem de funcionamento da instituição, lançando-se mão do aparato necessário, garantindo o atingimento das metas estabelecidas em juízo, sem que, por ricochete, haja efeitos colaterais não previstos, ou que, ao menos, estes sejam minimizados.

O processo estrutural, na sua concepção clássica, está atrelado ao processo coletivo, contando com uma maior flexibilidade quanto aos elementos processuais ordinários, como

causa de pedir e pedido dinâmicos, necessidade maior de uma participação dialógica de terceiros no processo, tendo em vista a diversidade de interesses envolvidos, o proferimento de decisões prospectivas, dentre outros.

O presente trabalho visa, pois, conferir os subsídios necessários à elaboração de um manual a ser disponibilizado à Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, órgão que está diariamente em contato com demandas judiciais envolvendo o direito à saúde, para que dele se utilize na identificação de litígios estruturais em tal seara, e, a partir dessa identificação, possa, em conjunto com os demais atores necessários, atuar de forma eficiente quanto à reforma estrutural de políticas públicas sanitárias, a exemplo da promoção de um adequado manejo da questão por meio de processos estruturais.

Para tanto, com vistas a facilitar o estudo, este trabalho foi dividido em capítulos e, dentro destes, subtópicos temáticos.

O primeiro capítulo traz os apontamentos necessários sobre a temática dos processos estruturais, como a conceituação e diferenciação de litígios coletivos e seus tipos, algumas considerações sobre o processo coletivo, aspectos essenciais sobre os litígios estruturais e, enfim, sobre os processos estruturais, que não se confundem com aqueles, sendo, na verdade, a melhor técnica processual a tratar de litígios estruturais.

Como o recorte deste trabalho é sobre a aplicação da teoria dos processos estruturais no âmbito de litígios estruturais relacionados a políticas públicas de saúde, o capítulo seguinte traz o conceito de políticas públicas, especialmente com considerações sobre as de saúde, sem perder de vista, evidentemente, a judicialização destas. Sobre este último ponto, discorreu-se sobre algumas críticas sobre a judicialização de políticas públicas, bem como demais aspectos relevantes.

Em seguida, no título 4º, foca-se na importância do tratamento das demandas judiciais envolvendo o direito à saúde por meio de processos estruturais, falando-se da necessidade de identificação de litígios estruturais sanitários, bem como algumas considerações necessárias sobre litígios estruturais da saúde trazidos por meio de ações individuais e, por fim, ressaltou-se a relevância do tratamento processual adequado de tais litígios sob a perspectiva da especialidade do processo estrutural.

No último capítulo, são apresentadas algumas das formas pelas quais a PGE pode, assim que identificados litígios estruturais, atuar, o que também fará parte do mencionado manual institucional.

A análise da atuação da Procuradoria Geral do Estado (PGE) em demandas relacionadas à saúde é de suma importância para que a instituição possa aprimorar sua

participação em processos estruturais e assumir uma postura mais ativa nessas questões.

É objetivo geral deste trabalho discutir sobre os aspectos jurídicos da aplicação da teoria dos processos estruturais aos litígios estruturais envolvendo o direito humano e fundamental à saúde, correlacionando-se tal análise à atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins como agente potencialmente catalisador de reformas estruturais sanitárias, e a promoção do conseqüente aperfeiçoamento da prestação jurisdicional em tal seara, a exemplo da diminuição da judicialização em massa.

Por sua vez, são objetivos específicos apresentar estudo a respeito da teoria dos processos estruturais, com suas características, limitações, objetivos e aplicabilidade; analisar aspectos da política pública de saúde e sua judicialização; correlacionar estes pontos à aplicação da técnica do processo estrutural, com o reconhecimento de suas vantagens quando comparada ao processo civil comum; e permitir a reformulação do papel institucional da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins como ator diretamente interessado na produção de reformas estruturais sanitárias, no bojo de processos estruturais da saúde, a partir da confecção de um manual a ser disponibilizado a este órgão com as nuances da presente dissertação propositiva, concedendo-se, assim, exequibilidade ao trabalho.

A metodologia adotada foi a dedutiva, com a utilização de pesquisa bibliográfica, fornecendo-se um estudo teórico sobre os processos estruturais e sua relação com a judicialização do direito humano à saúde, para se concluir que o processo estrutural é uma das técnicas mais adequadas para o tratamento de litígios estruturais sanitários, permitindo-se, ainda, que tal instrumento seja aplicado no âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, após o estudo sobre as funções institucionais deste órgão.

Com a finalidade de proporcionar acúmulo teórico sobre a temática trabalhada, foi realizado o levantamento bibliográfico de livros, artigos e jurisprudência que abordem as temáticas, além de pesquisadores envolvidos com o assunto, possibilitando ao pesquisador, a partir da discussão com diferentes textos e posicionamentos, a consolidação do seu referencial teórico-metodológico.

Ademais, foi essencial a utilização da análise de conteúdo de viés qualitativo, com a descrição e interpretação do conteúdo de textos, documentos e acórdãos, de modo a se atingir alto nível de compreensão, em um foco interdisciplinar envolvendo o estudo das Ciências Jurídicas com o Direito Constitucional e Direitos Humanos relacionados ao direito à saúde e as políticas públicas correlatas, além do estudo do Direito Processual Civil, na análise dos processos estruturais e sua aplicação na jurisprudência.

Como apêndice, consta o manual mencionado anteriormente, que será disponibilizado à Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, com o fito de que melhore a rotina administrativa e judicial de trabalho do órgão quanto às demandas estruturais envolvendo o direito à saúde.

## **2. DOS APONTAMENTOS NECESSÁRIOS SOBRE PROCESSOS ESTRUTURAIS**

Para se entender o que é processo estrutural, não se pode ignorar a necessidade de que sejam tecidas algumas linhas sobre temas e conceituações que o precede, a exemplo dos conceitos de litígio coletivo e individual, litígios locais, irradiados e globais, bem como a própria diferença entre litígios estruturais e processo estrutural, conceitos esses que, caso não esclarecidos, podem dificultar a real apreensão do que são processos estruturais.

Nesse viés, o presente capítulo se destina a discorrer sobre ditos temas, bem como outros correlatos, como a origem do processo estrutural e exemplos de sua aplicação na jurisprudência pátria e internacional, de forma a se ter uma delimitação precisa de instrumento tão caro ao presente trabalho.

### **2.1 Da conceituação de litígios coletivos e seus tipos**

De antemão, há de se partir da ideia de que litígios são, em suma, conflitos atinentes a interesses relevantes do ponto de vista jurídico. Logo, litígios coletivos se referem a um conflito de interesses que afeta um grupo de pessoas, podendo abranger um número variável de indivíduos.

Nesse contexto, a parte adversa tende a tratar essas pessoas como uma entidade coletiva, desconsiderando as suas características pessoais individuais, o que é ponto de destaque para diferenciar os litígios coletivos dos litígios individuais. Em suma, o litígio coletivo se dá quando um grupo de pessoas é prejudicado como um todo, sem que a parte contrária se volte especificamente contra qualquer indivíduo em particular, mas, sim, contra o grupo como um todo, isto é, como sociedade.

Edilson Vitorelli (2023, p. 36) aduz que há de se levar em consideração dois indicadores para se distinguirem as diferentes acepções de litígios coletivos, quais sejam, a conflituosidade e a complexidade.

Para o referido autor, a conflituosidade é o indicador que representa o grau de conflito interno ao grupo que está envolto no litígio, de forma que, a depender do caso, é possível que dentro dos grupos sociais haja menos ou mais discordância sobre a solução de um problema.

Assim, o conceito de conflituosidade é de suma importância para se romper com o paradigma de que os grupos, no bojo dos litígios coletivos, são unos.

Quanto à complexidade, Vitorelli (2023, p. 37) a trata como um indicador que não advém da relação entre o litígio e o grupo, mas, sim, da relação existente entre o litígio e o Direito, haja vista as inúmeras formas de tutela de um direito. Assim, o autor defende que um litígio será considerado complexo quando envolver mais que a simples aplicação do direito, mas, também, análises sobre a eficiência, economicidade, proporcionalidade, dentre outras variáveis, ponderação essa autorizada, inclusive, pelo art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, introduzido pela Lei n.º 13.655, de 2018:

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.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Feitas tais considerações, imperioso se discorra acerca dos tipos de litígios coletivos definidos por Vitorelli (2023) em sua obra “*Processo Civil Estrutural: teoria e prática*”, que são os litígios transindividuais de difusão global, local e irradiada, classificação essa que foca nos tipos de interações existentes entre os atores da coletividade.

Nos litígios globais não se pode inferir que a lesão ao direito tenha atingido diretamente os interesses de qualquer pessoa, tendo em vista que são casos que impactam a sociedade como um todo. Há, pois, questões pouco conflituosas, uma vez que há pouco interesse por parte dos indivíduos em buscar soluções para o problema coletivo, e podem ter complexidade alta ou baixa, a depender da dificuldade em se definir, antecipadamente, como se dará a prestação jurisdicional (VITORELLI, 2023, p. 42).

Em outro viés, os litígios coletivos locais, segundo Vitorelli (2023, p. 42), são os que, apesar de coletivos, atingem pessoas determinadas, em significativa intensidade, impactando relevantes aspectos de suas vidas, como nos casos de lesões graves causadas a direitos de grupos indígenas, trabalhadores de determinada empresa, dentre outros.

A conflituosidade nos litígios coletivos locais, frise-se, é moderada:

No litígio local, a conflituosidade é moderada, uma vez que, ao mesmo tempo em que as pessoas querem opinar sobre a resolução do litígio, interessando-se pelas atividades que são desenvolvidas ao longo de um eventual processo e, provavelmente, discordando entre si acerca delas, a identidade de perspectivas sociais, dada pelo pertencimento à mesma comunidade, fornece um elemento de união, que impede que as divergências entre essas pessoas, embora existentes – nenhum grupo social é uniforme – sejam elevadas o bastante para ofuscar o objetivo comum. (VITORELLI, 2018, p. 335)

Por fim, o terceiro tipo de litígio coletivo é o de difusão irradiada ou litígios irradiados, os quais representam uma situação na qual as lesões são significativas para a sociedade envolvida, porém, elas afetam de maneira diversa e variada diferentes subgrupos envolvidos

no litígio. Entre esses subgrupos, não há uma perspectiva social comum ou qualquer vínculo de solidariedade. A sociedade que detém esses direitos é fluida, mutável e difícil de ser delimitada, razão pela qual se relaciona com a sociedade como uma criação<sup>1</sup> (VITORELLI, 2018, p. 335).

Nesses tipos de litígios coletivos, tem-se, pois, uma conflituosidade e uma complexidade elevadas:

Nos litígios irradiados, tanto a conflituosidade, quanto a complexidade, são elevadas. Será difícil antever os contornos mais adequados para a tutela do direito material, uma vez que a realidade é alterada de diversas maneiras. O litígio é policêntrico e suas características se alteram com o passar do tempo e com o próprio desenvolvimento do processo. As características não-uniformes da lesão implicam elevadas dificuldades para apreender o modo como a sua reparação pode ser realizada. Além disso, o fato das pessoas serem afetadas com gravidade, de modos diferentes e sem vínculo de solidariedade entre si enseja elevado potencial de desacordo entre elas, quanto a condução e ao resultado desejável do processo. (VITORELLI, 2017)

Essa diferenciação entre litígios coletivos globais, locais e irradiados feita por Vitorelli é de suma importância, pois demonstra uma evolução frente ao conceito clássico trazido no Código de Defesa do Consumidor de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, cuja diferenciação, do ponto de vista material, não se mostra exequível, tendo, porém, efeitos de maior realce na seara processual, servindo, muitas vezes, de empecilho ao desenrolar do próprio processo, a exemplo da questão da legitimidade ativa para ajuizar ações coletivas.

## 2.2 Considerações sobre o processo coletivo

De pronto, nota-se que não se pode confundir litígio coletivo e processo coletivo, pois, como discorrido no tópico anterior, o litígio se mostra como conflito atinente a interesses relevantes do ponto de vista jurídico. Logo, litígios coletivos se referem a um conflito de interesses que afeta um grupo de pessoas, podendo abranger um número variável de indivíduos.

---

<sup>1</sup> Interessante se pontuar como Vitorelli define sociedade como criação: “[...] Nessa linha de pensamento, a sociedade é elástica, descentralizada e fluida. Utilizando a terminologia de Simmel, o que importa é a *sociação*, o *fazer sociedade*, e não a *concepção estática da sociedade*, como algo dado e acabado. A *teia de interações sociais entre os indivíduos é a própria sociedade*. Suas estruturas são apenas a *cristalização dessas interações sociais*.”. (VITORELLI, Edilson. *Devido processo legal coletivo*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). 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. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/321/edicao-1/devido-processo-legal-coletivo>>. Acesso em 01/07/2023.

Enquanto isso, o processo coletivo representa o meio processual, com suas respectivas ferramentas, pelo qual ditos litígios serão tratados judicialmente, com vistas a solucioná-los da forma mais adequada possível. Ou seja, deve-se ter cuidado para não se tomar o continente pelo conteúdo, em verdadeira metonímia jurídica.

Nesse viés, Didier Jr. e Zanetti Jr. (2014, p. 58) conceituam processo coletivo como aquele em que se postula um direito coletivo em seu sentido amplo, isto é, para os referidos autores “[...] o núcleo do conceito de processo coletivo está em seu objeto litigioso: coletivo é o processo que tem por objeto litigioso uma situação jurídica coletiva ativa ou passiva.”.

Tal conceito não é uníssono, afinal, como destacam aqueles, Antonio Gidi propõe uma definição diferente para o processo coletivo, que leva em consideração o fato de ser iniciado por uma parte legitimada autônoma e de estar sujeito a um regime especial de coisa julgada:

Segundo pensamos, ação coletiva é a proposta por um legitimado autônomo (legitimidade), em defesa de um direito coletivamente considerado (objeto), cuja imutabilidade do comando da sentença atingirá uma comunidade ou coletividade (coisa julgada). Aí está, em breves linhas, esboçada a nossa definição de ação coletiva. Consideramos elementos indispensáveis para a caracterização de uma ação como coletiva a legitimidade para agir, o objeto do processo e a coisa julgada. (GIDI, 1995, p. 16, apud DIDIER JR.; ZANETTI JR., 2014. p. 59)

Importante, entretanto, seja feita uma ressalva: embora seja mais comum que litígios coletivos se desenvolvam no seio do processo coletivo, aqueles existem independentemente deste, não havendo, pois, relação de gravitação jurídica, pela qual o acessório segue a sorte do principal, seja porque ambos os institutos são principais, seja porque os litígios coletivos podem ser tratados por outros meios e técnicas.

Nesse viés, Vitorelli (2023, p. 58) pontua que o processo coletivo é a técnica processual posta pelo ordenamento jurídico à disposição da sociedade, com vistas a se permitir a tutela jurisdicional dos direitos atravessados pelos litígios coletivos. Contudo, os litígios coletivos podem ser tratados por outras técnicas que não a do processo coletivo, necessariamente.

No Brasil, muito se fala em microssistema processual coletivo, não havendo, contudo, um sistematização dos atos normativos correlatos, que seguem tratados em legislações esparsas, como a Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública; a Lei nº 8.078/90, referente ao Código de Defesa do Consumidor; a Lei nº 8.429/92, que versa sobre a ação de improbidade administrativa; a Lei nº 12.016/2009, que disciplina o mandado de segurança, dentre outras.

Quanto à ausência de codificação do processo coletivo, Júlio Camargo de Azevedo (2012, p. 127-128) defende a mudança de tal panorama brasileiro, na medida em que pode

significar a melhor saída para se adequar o objeto material do processo coletivo e seu alinhamento às garantias constitucionais:

Neste passo, a codificação representa não só a chance de estruturação do processo coletivo brasileiro, mas também a de adequar seus institutos sob a ótica da teoria dos direitos fundamentais. Aliás, esta parece ter sido justamente a vontade de nosso legislador constituinte, quando da inclusão dos direitos coletivos no Título II, Capítulo I, da Constituição Federal de 1988.

[...]

Com efeito, a previsão dos princípios reguladores do processo coletivo pode ser vista como a missão mais importante estabelecida àqueles que pretendem consolidar um código de processo coletivo, aproximando o sistema de tutela coletiva dos preceitos estabelecidos na Constituição Federal. (op. cit.)

Apesar de não haver dita codificação, é inegável que existe tratamento legislativo para o processo coletivo e, portanto, pode-se lançar mão deste para tratar os litígios coletivos. Rememore-se, entretanto, que é possível que um litígio coletivo seja tratado em processos individuais, sem que isso desnature a natureza de coletivo daquele.

O tratamento dos litígios coletivos por meio de ações individuais fomenta a litigância em cascata ou em massa, do qual são exemplos os litígios decorrentes da promoção da saúde e da educação:

O exemplo clássico a que recorrem os críticos da “judicialização das políticas pública” é o da promoção da saúde. Remédios caríssimos seriam conquistados individualmente pela via judicial; ato contínuo, o poder público teria à sua disposição menos dinheiro para promover ações de amplo alcance, como a estruturação da atenção básica e da prevenção. Na educação, a pulverização de ações individuais levaria à superlotação das salas de aula e à desestruturação dos sistemas de matrícula. (RIZZI; XIMENES, 2014, p. 4-5)

Essa multiplicação de ações individuais que tratam de litígios coletivos tem como alicerce a garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição, prevista no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, para não falar do próprio sistema de precedentes obrigatórios do Código de Processo Civil de 2015, que normatizou a condição de prejudicialidade entre ações individuais e coletivas que tratem do mesmo litígio coletivo:

Art. 982. Admitido o incidente, o relator:

I - suspenderá os processos pendentes, *individuais ou coletivos*, que tramitam no Estado ou na região, conforme o caso;

[...]

§ 3º Visando à garantia da segurança jurídica, qualquer legitimado mencionado no art. 977, incisos II e III, poderá requerer, ao tribunal competente para conhecer do recurso extraordinário ou especial, *a suspensão de todos os processos individuais ou coletivos* em curso no território nacional que versem sobre a questão objeto do incidente já instaurado.

Art. 985. Julgado o incidente, a tese jurídica será aplicada:

I - *a todos os processos individuais ou coletivos* que versem sobre idêntica questão de direito e que tramitem na área de jurisdição do respectivo tribunal, inclusive àqueles que tramitem nos juizados especiais do respectivo Estado ou região; (g.n.)

Entretanto, também é possível que litígios individuais sejam tratados em processos

coletivos, como nos casos de proposição de uma ação coletiva para salvaguardar direitos individuais homogêneos.

Como exemplo prático dessa última possibilidade, cite-se que o Supremo Tribunal Federal julgou o *Habeas Corpus* Coletivo nº 143.641, impetrado por advogados membros do Coletivo de Advogados em Direitos Humanos (CADHu), em benefício de "*todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional, que ostentem a condição de gestantes, de puérperas ou de mães com crianças com até 12 anos de idade sob sua responsabilidade, e das próprias crianças*". (LORDELO, 2018, p. 1)

Importante seja ressaltado que o cabimento de dita ação coletiva não é livre de críticas, justamente por ser questionável se tratar de forma uníssona uma heterogeneidade demasiada:

É preciso, contudo, atentar a um detalhe: mesmo que reconhecido o cabimento do habeas corpus coletivo (o que temos defendido, na linha da Segunda Turma do STF), é necessário que, como qualquer outra ação coletiva, haja uma adequada delimitação do grupo favorecido, por meio da especificação da questão comum (o que os americanos chamam de *commonality*).

Em outras palavras, "para que uma ação seja cabível na forma coletiva, é preciso que a situação do caso concreto permita uma decisão unitária da lide", o que demanda que "existam questões de fato ou de direito comuns aos membros do grupo (common questions), colocando todos em uma situação semelhante (*similarly situated*)".

É necessário, portanto, que o grupo esteja em uma situação que não seja demasiadamente heterogênea, sob os aspectos jurídico e fático, de modo que recebam um tratamento igual. (LORDELO, 2018, p. 1)

Em suma, tem-se que o processo coletivo se mostra como uma das ferramentas disponibilizadas pelo ordenamento jurídico, mas não a única, com vistas a tutelar os litígios coletivos, no qual um legitimidade figura como parte em nome dos titulares efetivos do direito material, em substituição processual.

Importante consideração é trazida por Vitorelli (2023, p. 62), no sentido de que, embora o processo coletivo seja a melhor forma de se tratar dos litígios coletivos, nem sempre o indivíduo que integra a sociedade afetada pelo litígio o preferirá, pois a demanda individual se mostra mais rápida e com maiores chances de êxito, implicando, inclusive, em um impacto financeiro mais reduzido. Contudo, como adverte o dito autor, tal alternativa prejudica a qualidade e a economicidade da prestação jurisdicional, podendo acarretar julgamentos contraditórios e violadores da isonomia, além de, no fim, não resolver o problema apresentado em sua totalidade.

### 2.3 Dos aspectos gerais dos litígios estruturais

Em linhas gerais, litígios estruturais são litígios coletivos qualificados por advirem do modo de funcionamento de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, permite,

fomenta ou perpetua a violação que gera o litígio coletivo, de forma que, se houver apenas a remoção da violação, ter-se-á a solução aparente do problema. Assim, é possível que o problema se repita no futuro. (VITORELLI, 2023, p. 63)

Os litígios estruturais são caracterizados pela presença de múltiplos polos, nos quais os interesses estão fortemente entrelaçados, todos relacionados e interdependentes entre si, frequentemente com aspectos antagônicos, sendo marcados pela “*existência de violações estruturais de direitos, originadas do conjunto de práticas e dinâmicas institucionalizadas, dentro de uma causalidade complexa*”. (NUNES; COTA; FARIA, 2019, p. 1054-1055)

James Rosenzweig, ao fazer uma correlação entre reforma do sistema prisional e os litígios estruturais, traz a ideia de que o problema envolvendo as condições prisionais se referem a limitações constitucionais advindas do comportamento institucional do ente público envolvido, demandando, pois, uma intervenção no seu funcionamento, de forma a se alcançar uma reforma estrutural:

Suits challenging prison conditions address the constitutional limitations placed on institutional behavior. In this sense, they depart from the classic model of litigation between individual parties. In these more traditional lawsuits-described by one commentator as "discrete adjudication"-the target of the lawsuit is a particular incident or practice. As the Tenth Circuit noted in *Battle v. Anderson*, a prison reform suit "is not intended to resolve some narrow, discrete dispute between [the named parties]; instead, it involves an intervention in the operation of a state institution to eliminate unconstitutional practices, an intervention that commentators have described as 'structural reform.'<sup>2</sup> (Rosenzweig, 1987, p. 422)

Feitas tais considerações, mister seja ressaltado que, quando se fala em estrutura burocrática, ela pode ser “uma instituição, um conjunto de instituições, uma política ou um programa público” (VITORELLI, 2023, p. 63), o que não impede, entretanto, que se vise à mudança no comportamento de estruturas privadas, , que sejam, de alguma forma, essenciais para o ambiente social que as permeia.

Retomando-se o instituto do litígio coletivo irradiado, é possível se fazer a correlação de que, embora nem todo litígio irradiado seja um litígio estrutural, todo litígio estrutural se mostra um litígio coletivo irradiado, pois aquele se desenvolve em meio a uma violação que atinge subgrupos sociais diversos, de formas e intensidades diferentes, afetando, assim, os seus interesses de forma também distinta, não havendo, entretanto, qualquer perspectiva social compartilhada. (VITORELLI, 2018, p. 339)

<sup>2</sup> Em tradução livre: “Os processos que desafiam as condições da prisão abordam as limitações constitucionais impostas ao comportamento institucional. Nesse sentido, afastam-se do modelo clássico de litígio entre partes individuais. Nesses processos mais tradicionais - descritos por um comentarista como "adjudicação discreta" - o alvo do processo é um determinado incidente ou prática. Como o Décimo Circuito observou em *Battle v. Anderson*, um processo de reforma prisional "não tem a intenção de resolver alguma disputa estreita e discreta entre [as partes nomeadas]; em vez disso, envolve uma intervenção na operação de uma instituição estatal para eliminar práticas inconstitucionais, uma intervenção que os comentaristas descreveram como 'reforma estrutural'.”

Em suma, os litígios estruturais, por versarem sobre problemas multifacetados, demandam mais que a aplicação das técnicas ordinárias de decisão judicial, exigindo, assim, a alteração do funcionamento de uma estrutura pública ou privada, sob pena de o problema não ser resolvido ou resolvido de modo aparente, com chances de retorno.

## 2.4 Aspectos essenciais do processo estrutural

A teoria do processo estrutural remonta aos anos 50 e 60 do século passado, quando do julgamento, pela Suprema Corte Norte Americana, do caso *Brown v. Board of Education* (JOBIM, 2013), por meio do qual se entendeu não ser compatível com a Constituição a utilização de um sistema de segregação racial como critério de admissão em escolas públicas americanas, dando início, assim, ao que se convencionou chamar de *structural reform*, haja vista o profundo processo de mudança no sistema público de educação tentado (FISS. In: DIDIER JR. 2008, p. 761).

Contudo, como observa Vitorelli (2023, p. 87), no caso citado, a Suprema Corte Norte Americana não explicitou como se daria a implementação de sua decisão, explicitando, apenas, o que fazer. Nessa senda, o dito autor defende que o caso *Brown* não se mostra como exemplo de processo estrutural, mas, sim, a sua implementação que, em determinadas localidades e por iniciativa dos juízes locais, adquiriu tal característica, de forma gradual.

Não se pode deixar de mencionar que, ante a dificuldade em se implementar a política de não discriminação, como determinada judicialmente, a Suprema Corte Norte Americana teve de reexaminar a situação, dando origem à decisão chamada de *Brown v. Board of Education II*. Nela, haja vista a resistência de vários Estados em cumprir a primeira decisão, a Suprema Corte decidiu pela implementação progressiva da ordem de não segregação racial, sob a supervisão das cortes locais, o que representou uma decisão mais condizente com a realidade de cada lugar, dando-lhe, pois, exequibilidade. (ARENHART, 2013, p. 335-336)

Fato é que o caso *Brown v. Board of Education* ficou popularizado como marco referencial para a origem do processo estrutural.

Seguindo, o processo judicial de caráter estrutural é aquele, nas palavras de FISS (In: WATANABE, Kazuo [et al], 2017, p. 120), por meio do qual o juiz ocupa o mister de reestruturar a organização de uma entidade ou sistema, de modo a eliminar a ameaça imposta aos valores constitucionais pelos arranjos institucionais existentes.

Mariela Puga (2014) elenca os seguintes elementos quando se fala em processo estrutural:

- (1) La intervención de múltiples actores procesales.
- (2) Un colectivo de afectados que no intervienen en el proceso judicial, pero que sin embargo son representados por algunos de sus pares, y/o por otros actores legalmente autorizados.
- (3) Una causa fuente que determina la violación de derechos a escala. Tal causa se presenta, en general, como una regla legal, una política o práctica (pública o privada), una condición o una situación social que vulnera intereses de manera sistémica o estructural, aunque no siempre homogénea.
- (4) Una organización estatal o burocrática que funciona como el marco de la situación o la condición social que viola derechos.
- (5) La invocación o vindicación de valores de carácter constitucional o público con propósitos regulatorios a nivel general, y/o demandas de derechos económicos, sociales y culturales.
- (6) Pretensiones que involucran la redistribución de bienes.
- (7) Una sentencia que supone un conjunto de órdenes de implementación continua y prolongada. (PUGA, 2014, p. 46)<sup>3</sup>

Assim, dito processo possui viés coletivo e traz em seu bojo um litígio estrutural, de forma que se busca a atuação jurisdicional para que se logre a reorganização de uma estrutura, seja ela pública ou privada, que, de alguma forma, promove a violação de direitos, em decorrência do seu *modus operandi*.

Como exemplos de processos estruturais, podem-se citar:

- (i) demanda que visa à concretização do direito de locomoção das pessoas portadoras de necessidades especiais, por meio de um plano de adequação e acessibilidade das vias, dos logradouros, dos prédios e dos equipamentos públicos de uma determinada localidade; (ii) demanda que visa assegurar o direito à saúde e que, considerando o crescimento do número de casos de microcefalia numa determinada região e da sua possível relação com o zikavírus, pugna seja estabelecido impositivamente um plano de combate ao mosquito *aedes aegypti*, prescrevendo uma série de condutas para autoridades municipais; (iii) demanda que, buscando salvaguardar direitos de minorias, pede que se imponha a inclusão, na estrutura curricular do ensino público, de disciplinas ou temas relacionados à história dos povos africanos ou dos povos indígenas; (iv) demanda que pretende resguardar a dignidade, a vida e a integridade física da população carcerária e, para tanto, pleiteia a adoção de medidas de adequação dos prédios públicos em que essas pessoas se encontram encarceradas. (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA. 2020, p. 5)

Edilson Vitorelli<sup>4</sup> elenca algumas fases de desenvolvimento do processo estrutural,

---

<sup>3</sup> Em tradução livre: “(1) A intervenção de múltiplos atores processuais.

(2) Um grupo de afetados que não intervém no processo judicial, mas que, no entanto, são representados por alguns de seus pares e/ou por outros atores legalmente autorizados.

(3) Uma causa de origem que determina a violação de direitos em escala. Tal causa se apresenta, em geral, como uma norma jurídica, uma política ou prática (pública ou privada), uma condição ou situação social que viola interesses de forma sistêmica ou estrutural, embora nem sempre homogênea.

(4) Uma organização estatal ou burocrática que funciona como o marco da situação ou condição social violadora de direitos.

(5) A invocação ou reivindicação de valores de natureza constitucional ou pública para efeitos normativos de âmbito geral, e/ou reivindicações de direitos econômicos, sociais e culturais.

(6) Ações envolvendo redistribuição de bens.

(7) Uma sentença que assume um conjunto de ordens de execução contínua e prolongada.”.

<sup>4</sup> A produção acadêmica de Edilson Vitorelli sobre o tema dos processos estruturais se faz presente em vários

que merecem transcrição:

- 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesse sejam ouvidos, em respeito ao caráter policêntrico do litígio;
- 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da estrutura, em um documento ou a partir de diversos acordos ou ordens judiciais, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável;
- 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado;
- 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura;
- 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos, ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e,
- 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social que se afigure apropriado, dadas as circunstâncias do conflito, a partir da reorganização da estrutura. (VITORELLI, 2023, p. 73)

Percebe-se, pois, que os processos estruturais, ao visarem à reestruturação de uma política pública ou institucional, acabam por enfatizar a solução de modo prospectivo, ao contrário dos processos comuns, que, muitas vezes, focam no retorno ao *status quo ante*, em um viés reparador, e não, transformador, como o são os primeiros.

Nessa senda, é possível que um litígio estrutural não seja tratado por meio de um processo estrutural, mas por um processo coletivo ordinário, no qual não se encontram todos os elementos traçados por Mariela Puga (2014), em especial, uma sentença que proponha um conjunto de ordens de execução contínua e prolongada, com vistas a mudanças estruturais.

Como bem destaca Arenhart (2013, p. 03), decisões de viés coletivo demandam, muitas vezes, soluções que vão além de decisões simples, que tratem as relações entre as partes como lineares, ante a necessidade de prolação de decisões prospectivas, complexas, “*tendo em conta a mais perfeita resolução da controvérsia como um todo, evitando que a decisão judicial se converta em problema maior do que o litígio que foi examinado.*”.

Ademais, não se pode perder de vista que litígios estruturais também podem ser tratados em diversos processos individuais<sup>5</sup>, com soluções apenas aparentes e quanto àquela parte autora específica, em nada contribuindo para a real modificação da estrutura que fomenta a violação do direito posto em juízo:

Sabe-se que, num processo estrutural, fixam-se metas a serem atingidas em médio e longo prazos. Ocorre que, em determinados contextos, um litígio estrutural pode ensejar o ajuizamento de inúmeras demandas individuais que, inclusive, venham a

---

momentos deste trabalho, tendo em vista ter se tornado referência sobre o tema no sistema jurídico brasileiro e, inclusive, internacional, sendo o único autor brasileiro vencedor do prêmio Mauro Cappelletti, concedido a cada quatro anos, pela *International Association of Procedural Law*, ao melhor livro sobre processo do mundo.

<sup>5</sup> Tal temática será abordada com mais profundidade em capítulo posterior deste trabalho.

interferir na execução dos planos estabelecidos no processo estrutural; por outro lado, essas demandas individuais não estruturais não têm a aptidão de pôr fim ao litígio estrutural. (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 17-18)

No mesmo sentido, Marçal (2019) defende que muitas demandas estruturantes são formalmente individuais, muito embora seu objeto não possa ser resolvido de maneira adequada por meio de mecanismos e procedimentos tradicionais de resolução de conflitos. Segundo o autor, é *“necessário, portanto, tratar essas demandas formalmente individuais como aquilo que elas verdadeiramente são: demandas estruturantes, com todas as características e observações apontadas no presente trabalho.”* (MARÇAL, 2019, p. 3)

Percebe-se, pois, que, pela ótica do autor da ação, o processo estrutural nem sempre se mostra como a melhor opção, ante sua complexidade e possível demora em sua conclusão, o que, pois, mostra-se como catalizador da pulverização de ações que são tratadas em processos comuns, sem qualquer reestruturação institucional advinda de sua resolução judicial.

Em linhas gerais, o processo estrutural se destaca por se basear em problemas estruturais, isto é, situações de desconformidade institucional estruturada, visando alcançar um estado de coisas ideal, em meio a um procedimento bifásico que abarque o reconhecimento e a definição do problema estrutural, bem como delimite o programa ou projeto de reestruturação a ser seguido. Além disso, é composto por um procedimento intrinsecamente flexível, com a possibilidade de se lançar mão de formas atípicas de intervenção de terceiros e de execução, de alteração do objeto da lide e adoção de meios de cooperação judiciária, e a consensualidade, a exemplo dos negócios jurídicos processuais, além de outras características comuns, mas não essenciais (DIDIER JR. [et al], 2020).

Quando se fala em características comuns, mas não essenciais, quer-se dizer que, para a caracterização de um processo como estrutural, não se exige, por exemplo, que sempre haja diálogo, ou mesmo consenso, entre as partes.

Retomando-se os elementos trazidos por Mariela Puga (2014), adrede transcritos, nem todos eles indicam, necessariamente, que se trata de um processo estrutural, a exemplo da intervenção de múltiplos atores processuais, a violação de direitos em escala, bem como um grupo de afetados que não intervém no processo judicial, que são caracteres encontrados em outros processos coletivos ordinários.

A característica distintiva dos processos estruturais é a existência de uma organização estatal ou burocrática que funciona como o marco da situação ou condição social violadora de direitos e o proferimento de uma sentença que assume um conjunto de ordens de execução contínua e prolongada.

Mais por mais, é possível que medidas estruturais sejam tomadas em processos que não são estruturais, com vistas a se dar exequibilidade à decisão a ser proferida, ou seja, embora tenham sido necessárias algumas medidas de cunho estrutural no processo, o litígio que o precede não é estrutural. Logo, não se pode pegar a medida processual acidentalmente estrutural como se fosse o bastante para qualificar o litígio subjacente também como estrutural.

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) propõem que existem duas fases do processo estrutural.

Na primeira, há a constatação do estado de desconformidade e uma decisão de cunho estrutural, a qual estabelece uma meta a ser alcançada. Aqui, a instrução probatória se limita a apurar a existência do estado latente de desconformidade, devendo haver uma maior flexibilidade da regra da congruência objetiva externa, ou seja, com a possibilidade de alteração do objeto do pedido, dentre outras características. (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 9-10)

Dita fase se encerra com a decisão estrutural, quando se constata o estado de desconformidade, com conteúdo programático, não se exaurindo, entretanto, a função jurisdicional.

A segunda fase é a de implementação da meta estabelecida na decisão estrutural, marcada, também, por forte caráter cognitivo:

Para que essa segunda fase se desenvolva com êxito, é preciso que a decisão estrutural estabeleça, ao menos: (i) o tempo, o modo e o grau da reestruturação a ser implementada; (ii) o regime de transição, conforme art. 23 da LINDB; e (iii) a forma de avaliação/fiscalização permanente das medidas estruturantes. (op. cit. p. 10-11)

Uma das partes mais importantes do processo estrutural é justamente o plano a ser adotado para que se consiga a mudança da estrutura pública ou privada que gera lesões a direitos. Quanto a este ponto, não se pode pretender que dito plano se configure por meio de um único provimento jurisdicional, mas, sim, por uma série deles:

Por outro lado, é muito frequente no emprego de medidas estruturais a necessidade de se recorrer a provimentos em cascata, de modo que os problemas devam ser resolvidos à medida que apareçam. Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase “principlológica”, no sentido de que terá como principal função estabelecer a “primeira impressão” sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da “decisão-núcleo”, ou para a especificação de alguma prática devida. Possivelmente, isso se sucederá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto. Não

raras vezes, esses provimentos implicarão técnicas semelhantes à negociação e à mediação. (ARENHART, 2013, p. 6)

Além de ser uma das fases mais importantes do processo estrutural, a fase de implementação é, muitas vezes, a mais complexa, ante a diversidade de caminhos que podem ser adotados para se dar exequibilidade ao direito material reconhecido na fase de conhecimento, sendo, pois, recorrente, que a execução seja dividida em fases, permitindo uma implementação gradual das decisões judiciais, bem como a reavaliação de seus efeitos, o que evita custos desnecessários e possíveis efeitos colaterais não desejáveis. (VITORELLI, 2023, p. 89)

Uma das formas de facilitar a implementação de decisões estruturais é por meio do diálogo com as instituições e atores envolvidos na reforma estrutural:

[...] na chamada “execução judicial negociada”, o réu não tem sua esfera jurídica invadida a fórceps pelo Estado-juiz, nem é pressionado por medidas coercitivas a cumprir voluntariamente a sua obrigação. Em verdade, trata-se de negócio processual ou negócio jurídico “executivo” (o que desmente os juristas que negam a existência dessa categoria no direito processual civil positivo brasileiro vigente). Mais: trata-se de negócio jurídico celebrado dentro da relação processual civil e para irradiar os seus efeitos dentro desse processo, sem que todos esses efeitos estejam previstos expressamente em texto de direito positivo. (COSTA, 2012, p. 25)

Tal diálogo se mostra de suma importância durante todo o processo estrutural, considerando que os litígios estruturais que o compõem são mutáveis, não sendo, contudo, item essencial a configurar um processo como estrutural, pois, rememore-se, há de existir o intuito de se reorganizar uma instituição. O que se percebe, pois, é que, mais que o método a ser adotado, o objetivo da execução é o item realmente capaz de a caracterizar como estrutural, sendo os demais caracteres catalisadores do processo.

Para se encerrar o presente capítulo, importante seja trazido à baila que os conceitos de processo civil de interesse público, de processos estratégicos e de processos estruturais não são sinônimos.

Processos de interesse público são demandas judiciais em que se busca garantir o exercício de um direito que está sendo negado pelo Estado, não apenas para a parte que ingressa com a ação, mas para toda a sociedade que pode ser beneficiada por essa prestação, com o objetivo de promover uma mudança no comportamento vigente, por meio do reforço da legalidade, garantido pela autoridade jurisdicional, não havendo, necessariamente a reestruturação de uma organização, além de os processos de interesse público poderem ser tratados em processos que não sejam coletivos. Ademais, eles se voltam apenas contra o Estado, enquanto os processos estruturais podem se voltar em face de entes privados. (VITORELLI, 2014, p. 343-344)

Enquanto isso, o processo estratégico é aquele que busca estabelecer um novo

entendimento jurídico acerca de um tema específico. Ao contrário dos processos comuns, que têm como objetivo resolver o litígio entre as partes envolvidas, o foco do processo estratégico está na criação de um precedente que promova uma nova compreensão do direitos, sendo as partes envolvidas instrumentais para alcançar esse objetivo, podendo se abordarem questões de natureza privada de maneira estratégica, e não apenas de direito público: o foco, aqui, é garantir a vitória da tese jurídica proposta, não necessariamente para a parte. (op. cit., p. 345)

Por meio do presente capítulo, pois, pretendeu-se traçar os aspectos necessários e essenciais à apreensão dos conceitos correlatos ao tema dos processos estruturais, de forma a se permitir seu aprofundamento em capítulo posterior, em especial, quanto à sua aplicação na seara de demandas envolvendo o direito à saúde.

### **3. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS DE SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL E SUA JUDICIALIZAÇÃO**

Antes de se adentrar à correlação entre a teoria dos processos estruturais e as demandas judiciais sobre saúde pública, faz-se mister sejam tecidas algumas considerações acerca do instituto das políticas públicas, seu conceito e, especialmente, quanto às políticas públicas na área da saúde, seu diagnóstico e os tipos de demandas correlatas.

Em seguida, ter-se-á uma análise sobre os principais aspectos sobre a judicialização da saúde no Brasil, sem o intuito de esgotamento do tema, afinal, trata-se de temá vasto e complexo e que foge ao recorte deste trabalho.

Para tanto, importante a diferenciação que se fará sobre ativismo judicial e judicialização, bem como os tipos de intervenção judicial, e a própria possibilidade de intervenção judicial em políticas públicas, com algumas das correlatas críticas e números da judicialização no Brasil.

#### **3.1 Algumas considerações sobre políticas públicas envolvendo o direito social à saúde no Brasil<sup>6</sup>**

Não se pode falar em processo estrutural no âmbito da judicialização da saúde sem que sejam feitas algumas considerações acerca de políticas públicas em tal seara.

De pronto, mister seja trazido o conceito de política pública e, para tanto, merece transcrição o trazido por Maria Paula Dallari Bucci (2006), segundo a qual:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 39).

Tem-se, pois, que as políticas públicas são o modo por meio do qual a comunidade política decide, de forma coletiva, organizar a oferta e o modo de fruição de direitos que se mostram limitados ante a necessidade de que sejam estabelecidos critérios atinentes à

---

<sup>6</sup> Tendo em vista o recorte temático deste trabalho, não se esgotará tema tão rico, mas se faz imprescindível a delimitação do conceito de política pública, com vistas a um entendimento adequado da sua utilização nesta dissertação.

alocação de recursos orçamentários destinados a uma prioridade normativa determinada. Mais por mais, em regra, referem-se a direitos de caráter prestacional, que clamam por uma atuação específica do Estado quanto à sua efetivação. (SANTANA; FILHO, 2021, p. 13)

Conforme Bucci (2001):

[...] admissão das políticas públicas como programas de ação destinados a realizar, sejam os direitos a prestações, diretamente, sejam a organização, normas e procedimentos necessários para tanto. As políticas públicas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico. (BUCCI, 2001, p. 31)

Como defende Barcellos (2016, p. 127), não se pode negar que os direitos fundamentais também abrangem previsões relacionadas às políticas públicas, como os direitos sociais, por exemplo. Ao estabelecer essas prerrogativas, o Poder Constituinte implicitamente exige a implementação de políticas públicas para concretizar o direito à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados. Isso gera, pois, o desafiador dilema entre a existência de previsões normativas e a efetividade real desses direitos, ou seja, sua concretização na prática.

Nesse viés:

[...] A realidade é que nem todos podem ser internados nos melhores hospitais disponíveis, nem todos podem ter acesso às melhores universidades disponíveis, assim como também nem todos podem ter acesso aos melhores tratamentos médicos do mundo. Tem-se, portanto, escassez, em vários sentidos, já que há diversos tipos de limites materiais, derivados tanto de escolhas políticas quanto da própria natureza das coisas, que impedem o acesso irrestrito de todos a tudo. Deve-se, portanto, fazer escolhas, as quais se espera sejam racionais e regradas. (SANTANA; FILHO, 2021, p. 15)

Um dos principais direitos sociais objeto de políticas públicas é o direito à saúde, previsto na Constituição Federal de 1988, em seu art. 196, norma programática, da qual não pode o Estado se furtar em sua implementação e garantia a todos:

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

Nesse contexto, o Sistema Único de Saúde – SUS – aparece como um complexo sistema, que merece destaque quanto ao fato de que é único em um país com dimensões continentais que integra diferentes culturas, interesses, climas e características regionais, como bem destacam Irailde Ferreira, Mariana Gabriel e Tatiana Ribeiro (2020).

Ademais, como acrescentam as citadas autoras:

[...] Reúne União, Estados e Municípios em sua gestão, inclusive com garantia da participação dos usuários do sistema. O SUS pode ser compreendido como um conjunto de ações e serviços públicos de saúde, formando uma rede hierarquizada, descentralizada, a partir de diretrizes de universalidade, integralidade e equidade. Resumidamente, é uma política pública prevista em constituição, que estabelece ações, que formam uma rede e constituem assim o SUS [...] (DOS SANTOS; GABRIEL; DE CAMPOS MELLO, 2020, p. 384)

Como assevera Espíndola (2019, p. 11), uma vez que a Constituição garantiu a todos o direito à saúde e estabeleceu o SUS como o sistema responsável por sua efetivação, cabe ao Estado a responsabilidade de desenvolver os programas de ação necessários para cumprir esse propósito, sendo, pois, adequado considerar como políticas públicas todos os instrumentos de ação governamental por meio dos quais os direitos são realizados, e os princípios constitucionais se convertem em benefícios para os cidadãos.

Quanto ao SUS, ele apresenta como princípios a universalização, a equidade, a integralidade, a regionalização e hierarquização, além da descentralização e comando único e da participação popular.

Em linhas gerais, o princípio da universalização corresponde ao fato de a saúde ser um direito de todos, sem que, para isso, importe a raça, sexo, orientação sexual, dentre outros caracteres, e a ser um dever do Estado.

A equidade denota que cada indivíduo possui suas próprias e diferentes necessidades, visando à redução da desigualdade.

A integralidade se refere ao atendimento de todas as necessidades de um indivíduo, afinal, há de se considerar o todo, com a integração entre as diferentes políticas públicas, com vistas a garantir a qualidade de vida daquele.

Já a regionalização e a hierarquização indicam que os serviços de saúde são organizados de forma progressiva, iniciando dos menos complexos até os mais avançados, e são disponibilizados em áreas geográficas específicas, com o objetivo de assegurar o acesso aos serviços de acordo com a necessidade de cada pessoa, ajustando-se à disponibilidade de recursos em cada região.

A descentralização e comando único dizem respeito à responsabilidade compartilhada que cabe à União, Estados, Distrito Federal e Municípios e à autonomia de cada esfera, respectivamente.

Por fim, a participação popular é alcançada por meio da participação ativa da população, com o propósito de formular, monitorar e avaliar a implementação das

políticas de saúde, o que é deveras importante dentro de uma democracia.

Contudo, como alerta Santana e Filho (2021), o caso do direito à saúde é especialmente sensível:

[...] pois a política a ele relacionada possui complexidades adicionais e específicas em relação a outras, como a de educação. [...] mencionamos apenas o fato de que há dois sistemas de prestação de serviços de saúde, público e privado; três níveis de governo nos quais a política funciona, enormes pressões de grupos de interesses funcionando como atores no cenário de discussões sobre o tema (por exemplo, a indústria farmacêutica e as associações de portadores de doenças raras), relações comerciais globais envolvidas (por exemplo, o problema da chamada “quebra de patentes”), além de encetar, como tema, um feixe de valores e sensibilidades, sobretudo, como já mencionamos, de natureza psicológica, potencialmente bloqueadores de fórmulas discursivas minimamente racionais no processo de tomada de decisão.

Dadas as características das políticas públicas e do direito à saúde, alguns parâmetros de consideração das questões jurídicas a ela relacionadas parecem se colocar como condição de possibilidade de discussão racional. [...] Dito de outra forma, o problema do direito à saúde não pode ser compreendido somente a partir da noção de um direito subjetivo oponível contra todos [...] (SANTANA; FILHO, 2021, p. 18)

Justamente por ser um direito sensível, o direito à saúde acaba por sofrer forte judicialização, ante a prestação de políticas públicas a ele relacionadas de forma insuficiente, sendo o principal entrave de ordem financeira.

Nessa senda, analisando os aspectos do sistema de saúde brasileiro, merecem menção os diagnósticos tecidos por Duarte e Oliveira (2020, p. 283):

Ainda que se tenha proposto a edificar um sistema de saúde universal de grande extensão e possua uma arrecadação que implique uma carga tributária equivalente a 32,3% do PIB (STATISTA. 2020), o Brasil investe pouco em saúde pública em comparação a outros países de medicina socializada - apenas 3,78% em relação ao PIB. No Brasil, os gastos privados superam os públicos, isso porque quase metade da população recorre a planos de saúde privados ou paga por serviços privados diretamente. O Brasil, entre as onze nações mais populosas da América Latina, está entre as que menos investem em saúde pública, superando somente Guatemala, México, Peru e Venezuela (MOUTINHO; DALLARI, 2019). Devido a isso, quase um terço dos brasileiros recorre a planos de saúde privados (CARRANÇA, 2018), resultando nos expressivos 5,22% de gastos em saúde privada em relação ao PIB, o que resulta em 9% de gastos totais em saúde em relação ao PIB. Nesse sentido, o Brasil é um dos poucos países que investe mais em saúde privada, levando em conta que a legislação brasileira propõe um sistema de saúde completamente universal, integral e gratuito. Apesar disso, o SUS tem se expandido: o número de instalações de saúde mais que triplicou, passando de 22 mil, em 1981, para 75 mil, em 2009.

Embora o Banco Mundial (2013) aponte que os índices de mortalidade infantil e a expectativa de vida tiveram melhora substancial - mais que duas vezes a média de melhora latino-americana -, em grande parte por mérito do SUS, a revista Bloomberg (2018) considera a saúde brasileira como um todo pouco eficiente, ocupando a 51ª posição, com 9% de gastos em relação ao PIB e uma expectativa de vida de 75,4 anos. Com esses números, o Brasil fica atrás de países latino-americanos mais pobres, como Cuba (78,6 anos) e Equador (76,5 anos) (BANCO MUNDIAL, 2019).

No que toca o aspecto financeiro, é preciso que haja atenção quanto à análise do

sistema de custeio do SUS, na medida em que seu subfinanciamento pode representar um colapso sanitário, especialmente no contexto de envelhecimento da população, o que pode gerar uma maior complexidade dos problemas sanitários, além de agravar a já deficitária cobertura do sistema público de saúde, com a conseqüente malversação dos princípios da universalidade e da integralidade. (DUARTE; PIMENTA, 2020, p. 57)

E continuam as autoras:

Como se percebe, a organização do orçamento público de forma a contemplar verbas suficientes para o provimento satisfatório do direito, inclusive com a reformulação do papel da União, é indispensável para o alcance de um sistema público de saúde efetivo. A ausência de financiamento sólido dificulta o acesso satisfatório às ações e serviços de saúde, fomentando a tutela jurisdicional, como será examinado. (DUARTE; PIMENTA, 2020, p. 58)

Nesse contexto, muito se fala em reserva do possível, princípio que é utilizado para permitir ao portador do dever de implementar um direito fundamental a não o fazer, ante a ausência de recursos disponíveis para tanto.

Contudo, quando se trata do núcleo essencial ou do conteúdo mínimo de determinado direito, a reserva do possível não se mostra oponível, o que é ainda mais delicado quando se fala do direito à saúde e as políticas públicas a ele correlatas.

Tanto o é que Duarte e Oliveira (2020, p. 269) aduzem existirem duas espécies de demandas de saúde: as de primeira e de segunda necessidade. As de primeira necessidade dizem respeito à vida do indivíduo, bem como à preservação de condições mínimas de dignidade, sendo, pois, o núcleo essencial do direito à saúde, e, pois, clamam por vinculação absoluta. Já as demandas de segunda necessidade se referem a um comprometimento moderado ou leve da dignidade, sendo, pois, mandamentos de otimização, devendo ser realizadas na maior medida possível, como o são os princípios.

Feita a conceituação de políticas públicas utilizada neste trabalho, bem como uma breve explanação sob o viés do direito social à saúde, na qual se evidenciou sua fragilidade, mister sejam analisados os principais pontos concernentes à judicialização da saúde, para, então, adentrar-se na sua correlação aos procesos estruturais.

### **3.2 DOS ASPECTOS RELEVANTES DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE NO BRASIL**

A judicialização do direito à saúde teve origem com a constatação de que este, embora previsto na Constituição Federal, não conta, muitas vezes, com a devida efetividade.

Surge, então, intenso debate<sup>7</sup> acerca da legitimidade da interferência do Poder Judiciário sobre políticas públicas, o que se mostra possível, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, a exemplo do que consta na ADPF 45<sup>8</sup>:

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (BRASIL, 2004)

Nesse contexto, convém mencionar a diferenciação trazida por Luís Roberto Barroso (2012, p. 25) quanto ao ativismo judicial e a judicialização: para o autor, a judicialização, no cenário brasileiro, é uma realidade que emerge do modelo constitucional adotado e não resulta de uma ação intencional da vontade política, ou seja, tem-se o Judiciário tomando decisões porque era sua atribuição fazê-lo, sem outra alternativa. Quando uma norma constitucional permite inferir uma pretensão, seja subjetiva ou objetiva, cabe ao juiz conhecê-la e deliberar sobre a questão.

Enquanto isso, a concepção de ativismo judicial está associada à participação mais ampla e enérgica do Judiciário na realização dos valores e objetivos constitucionais, o que implica maior interferência no domínio de atuação dos outros dois Poderes. Essa postura ativista se manifesta através de diferentes condutas, tais como: a) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente previstas em seu texto, independentemente de pronunciamento do legislador ordinário; b) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos do legislador, baseando-se em critérios menos rigorosos do que os de violação patente e ostensiva da Constituição; c) a imposição de condutas ou proibições ao Poder Público, principalmente no âmbito das políticas públicas. (op. cit. p. 25-26)

Segundo Vitorelli (2023), existem três tipos de intervenção judicial em políticas públicas: a de simples implementação, a de concretização e a de criação.

<sup>7</sup> Com vistas a não perder o foco deste trabalho, não se esgotará tema tão rico e divergente.

<sup>8</sup> Trecho extraído do sítio eletrônico: <  
[https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#ADPF%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20-%20Interven%C3%A7%C3%A3o%20Judicial%20-%20%22Reserva%20do%20Poss%C3%ADvel%22%20\(Transcri%C3%A7%C3%B5es\)>](https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#ADPF%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20-%20Interven%C3%A7%C3%A3o%20Judicial%20-%20%22Reserva%20do%20Poss%C3%ADvel%22%20(Transcri%C3%A7%C3%B5es)>). Acesso em 10/07/2023.

Para o dito autor, a intervenção judicial de simples implementação ocorre quando há uma disposição constitucional ou legislativa clara sobre a atribuição e os limites do direito individual ou coletivo que deve ser efetivado. Nesse caso, não se trata de ativismo judicial, mas sim de uma intervenção legítima do Poder Judiciário em políticas em que a decisão de implementação já foi estabelecida pelo legislador. (VITORELLI, 2023, p. 118)

O segundo tipo é a intervenção judicial de concretização, que engloba decisões fundamentadas em princípios gerais aplicáveis a uma política pública, dos quais podem ser extraídas mais de uma conclusão. Por exemplo, como menciona o autor, o art. 196 da Constituição Federal garante o acesso universal à saúde. Contudo, essa universalidade de acesso pode implicar na obtenção de medicamentos *off-label*, ou seja, medicamentos incorporados ao SUS para outra patologia, diferente da que o paciente tem? As respostas para esse tipo de situação não são facilmente deduzidas dos textos normativos, pois, nesses casos, a sobreposição de diversos princípios e raciocínios jurídicos pode justificar mais de uma resposta defensável em abstrato. Conseqüentemente, torna-se difícil definir um critério uniforme para determinar se a atuação do Judiciário em relação àquela política é ou não legítima. Ambas as abordagens, seja uma visão totalmente deferente ao Administrador ou uma que justifique a intervenção em todos os casos, podem ser contestadas. (op. cit. p. 119)

Em terceiro lugar, há hipóteses de intervenção judicial de criação. Nesses casos, a atuação judicial se baseia em normas gerais, de baixa densidade normativa e concebidas para situações diversas, a exemplo do princípio da dignidade humana, cuja abrangência permite sua aplicação em praticamente qualquer contexto. Nessas situações, o juiz decide pela criação de uma política pública para a qual não há parâmetros legais pré-definidos, e nem mesmo é possível antecipar o desenho institucional que essa política teria, sem um debate adequado. (op. cit. p. 120)

Feita essa diferenciação, no que concerne à judicialização da saúde, a forma como os tribunais superiores pátrios encaram a questão pode ser dividida em três momentos:

Na primeira fase, iniciada em meados da década de 1990, denota-se a prevalência das teses da Fazenda Pública, no sentido da impossibilidade de atendimento estatal das demandas judicializadas relacionadas ao direito à saúde.

Na segunda fase, que pode ser verificada a partir de uma série de julgados do ano de 2000, as duas cortes superiores passam a ressaltar aprioristicamente a necessidade de se resguardar o princípio da dignidade da pessoa humana, com base no mínimo existencial, para conceder pleitos ligados às prestações materiais de saúde em detrimento das teses fazendárias. Nessa etapa, nota-se que os ministros se debruçam basicamente no conflito entre mínimo existencial e reserva do possível, sem maiores considerações sobre as especificidades do pedido.

Finalmente, uma terceira fase inicia-se em meados da década de 2000, quando os tribunais eventualmente começam a negar pedidos ligados ao direito fundamental à saúde, analisando as questões próprias das ações – medicamentos fora da lista nacional, medicamentos experimentais etc. [...] (NETO, 2015, p. 94-95)

Seja qual for o momento considerado da judicialização da saúde, as principais críticas sobre essa atuação do Poder Judiciário residem na alegação de ausência de legitimidade dos juízes para decidir sobre a alocação de recursos públicos, e, conseqüentemente, porque suas decisões têm o potencial de causar impactos significativos nas finanças públicas e nas políticas públicas.

Além da questão orçamentária, os críticos do ativismo judicial em políticas públicas se valem da chamada doutrina *Chevron*, advinda dos Estados Unidos, segundo a qual deve o Poder Judiciário mostrar deferência à interpretação e valoração realizadas pela Administração Pública sobre determinado assunto.

Nas palavras de Moreira (2016), o princípio da deferência estabelece que as decisões tomadas por autoridades com competência específica, principalmente em assuntos técnicos, devem ser respeitadas por outros órgãos e entidades estatais, incluindo o Poder Judiciário, o Ministério Público e as Cortes de Contas.

Ainda sobre a teoria da deferência, como aborda Jordão (2016, p. 17), os tribunais deveriam questionar se a questão trazida para análise possui uma resposta clara na legislação e, em havendo uma resposta explícita na legislação, a opção legislativa deve ser cumprida, e qualquer interpretação administrativa que vá contra a legislação deve ser anulada. No entanto, se a legislação for ambígua ou omissa em relação à questão apresentada, os tribunais não devem impor a solução que considerem correta, mas sim avaliar se a interpretação da Administração Pública é permitida e razoável.

Outro fundamento na seara da autocontenção judicial é a doutrina *Chenery*<sup>9</sup>, pela qual existem situações em que as decisões administrativas são tão complexas e técnicas que o Poder Judiciário não possui a mesma *expertise* e, portanto, não tem a possibilidade de impor a adoção de uma interpretação diferente. (ESPÍNDOLA, 2019, p. 17)

---

<sup>9</sup> O tema já foi abordado, inclusive, pelo Superior Tribunal de Justiça:

“[...] 9. Eventual intento político da medida não poderia ensejar a invalidação dos critérios tarifários adotados, tout court. Conforme leciona Richard A. Posner, o Poder Judiciário esbarra na dificuldade de concluir se um ato administrativo cuja motivação alegadamente política seria concretizado, ou não, caso o órgão público tivesse se valido tão somente de metodologia técnica. De qualquer forma, essa discussão seria inócua, pois, segundo a doutrina *Chenery* – a qual reconheceu o caráter político da atuação da Administração Pública dos Estados Unidos da América –, as cortes judiciais estão impedidas de adotarem fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria, notadamente nas questões técnicas e complexas, em que os tribunais não têm a *expertise* para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos (*Economic Analysis of Law*. Fifth Edition. New York: Aspen Law and Business, 1996, p. 671). Portanto, as escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário. [...]” (AgInt no AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2.240 - SP [2017/0011208-5])

Contudo, mesmo em meio a críticas, fato é que a judicialização da saúde não para de crescer: como divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça, “*foram identificados, em 2022, cerca de 460 mil novos processos judiciais sobre saúde no Brasil [...]*” e, entre os assuntos mais judicializados, estão o fornecimento de medicamentos, o tratamento médico-hospitalar, o reajuste contratual e os leitos hospitalares.<sup>10</sup>

Ainda conforme o CNJ:

[...]

A diretora da FenaSaúde mencionou ainda que o estudo “Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das demandas, causas e propostas de soluções”, realizado entre 2008 e 2017 pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), mostra que as demandas judiciais de saúde cresceram 130% no período enquanto as demandas por assuntos gerais cresceram 50%.

Nos tribunais de segunda instância, o aumento no número de ações sobre saúde foi de 85%. “Nas decisões de indeferimento de pedidos, observou-se uma maior atenção dos juízes a normas ou instituições responsáveis pela regulação da política de Saúde Pública, como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)”, destacou. (CNJ, 2023)

Em análise sobre os números da judicialização da saúde no Brasil, Duarte e Oliveira (2020), referente ao estudo “Judicialização da saúde no Brasil: dados quantitativos sobre saúde pública”, produzido por Asensi e Pinheiro (2016) em parceria com o CNJ, concluíram que as informações analisadas revelam que a judicialização da saúde tem se mostrado um instrumento significativo para suprir a carência de políticas públicas relacionadas a necessidades primordiais, que envolvem a proteção da vida e as condições mínimas de dignidade, destacando que, embora tais serviços de saúde já devessem fazer parte das políticas públicas regulares, a judicialização das demandas tem desempenhado um papel importante na efetivação desse direito social, especialmente nos estados com recursos orçamentários limitados e, possivelmente, por consequência, com negligência na implementação de políticas públicas adequadas. (DUARTE; OLIVEIRA, 2020, p. 361)

Ademais, referidos autores destacam que os dados também indicam a falta de observância de critérios para a concessão das demandas de saúde, exemplificando que se observa que os argumentos relacionados à reserva do possível e à insuficiência orçamentária do ente público são pouco mencionados pelas cortes (representando apenas 8% das decisões que acataram os recursos), apesar de sua baixa pertinência em relação às alegações das entidades públicas brasileiras. (op. cit. p. 361)

<sup>10</sup> A notícia pode ser acessada no sítio eletrônico: <

E continuam:

Do mesmo modo, os tribunais deveriam observar o princípio da igualdade nas referidas demandas, sob pena não só de invadirem a competência dos Poderes Legislativo e Executivo, aos quais cabe tomar as decisões políticas de alocação dos recursos financeiros do Estado, como também de concederem, de forma privilegiada, determinada prestação de saúde a um cidadão em detrimento dos demais. [...]

[...]

Por fim, confirmou-se que o Poder Judiciário ainda não incorporou as contribuições do Conselho Nacional de Justiça em seu processo decisório, como a realização de consulta prévia à comissão técnica de apoio e a observância dos enunciados aprovados nas Jornadas de Direito da Saúde, o que se revela preocupante, tendo em vista que tais orientações visam justamente à otimização da prestação jurisdicional, com o fim de efetivar, no maior grau possível, o direito fundamental à saúde em condições de igualdade. (DUARTE; OLIVEIRA, 2020, p. 361-362)

Percebe-se, pois, que a judicialização da saúde é crescente e, contudo, não parece solucionar o real problema que a fomenta, o que representa indicativo de as demandas envolvendo o direito a saúde trazem, muitas vezes, litígios estruturais, os quais demandam o tratamento judicial adequado por meio de processos estruturais, o que será abordado no próximo capítulo.

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

Como visto, 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.

No presente capítulo se abordarão 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.

##### **4.1 Da importância da identificação de litígios estruturais sobre o direito à saúde trazidos em ações judiciais**

Antes de tudo, importante seja lembrado o que são litígios estruturais, conceito que foi explorado no primeiro capítulo deste trabalho.

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, 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. (VITORELLI, 2023, p. 77)

Outro exemplo pode ser emprestado da pandemia ocasionada pela COVID-19: com a dificuldade de o sistema de saúde público comportar o aumento de demandas, principalmente no que toca a disponibilização de vagas em UTI para tratar pacientes em estado grave, para não falar que até mesmo o sistema privado conta com superlotação, foram ajuizadas inúmeras demandas visando conseguir vaga para internação de pacientes.

Paquet e Schertzer (2020) denominam a pandemia da COVID-19 um *complex intergovernmental problem*, de forma que demanda mais coordenação intergovernamental que políticas corriqueiras, não podendo a solução ser alcançada por um único ator em um sistema intergovernamental, levando, muitas vezes, a situações em que intervenções conjuntas são necessárias:

First, addressing their root causes is not something that is amenable to resolution by the actions of any one government. Instead, governments can generally only address the consequences of the problem on their territory and within their regulatory space. Second, the nature of CIPs requires high levels of coordination and collaboration among implicated governments. Responding to their consequences cannot be achieved by a single actor in an intergovernmental system. Third, these problems challenge the existing norms and venues of intergovernmental relations. Often, the novelty of a CIP requires close collaboration from agencies and governments that have not traditionally worked together. They can also create situations where joint interventions are necessary even though the existing mandates, agendas and processes of intergovernmental forums are not well suited to coordinate government action. Similarly, a novel CIP can exacerbate poorly functioning aspects of intergovernmental relations—representing a stress test that exposes cracks in the system. Failure to effectively respond to CIPs can also have trickle-down effects on intergovernmental relations in other sectors, including conflicts or disengagement. (Ibid., 2020)<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Em tradução livre: “Em primeiro lugar, abordar suas causas básicas não é algo passível de resolução pelas ações de qualquer governo. Em vez disso, os governos geralmente só podem abordar as consequências do problema em seu território e dentro de seu espaço regulatório. Em segundo lugar, a natureza dos CIPs requer altos níveis de coordenação e colaboração entre os governos envolvidos. Responder às suas consequências não pode ser alcançado por um único ator em um sistema intergovernamental. Terceiro, esses problemas desafiam as normas existentes e os locais das relações intergovernamentais. Muitas vezes, a novidade de um CIP requer uma colaboração próxima

Quanto ao exemplo dado sobre ações envolvendo leitos de UTI em tempos de pandemia, importante seja feita a ressalva de que a COVID-19 não foi a responsável pela criação dos problemas estruturais na saúde pública. Na verdade, a pandemia se tornou ainda mais séria ao atingir um país que já enfrentava graves omissões por parte da Administração Pública em relação ao acesso à saúde, de forma que, antes da pandemia, o Judiciário já recebia um grande número de demandas individuais relacionadas ao direito à saúde, o que ocorria justamente devido às falhas estruturais existentes. Nessa senda, seria mais eficaz abordar a causa raiz do problema, que é de natureza estrutural, em vez de lidar apenas com várias ações individuais que são apenas sintomas das falhas subjacentes na estrutura do sistema de saúde. (FRANÇA; SERAFIM; BRAGA, 2021, p. 48)

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.

---

de agências e governos que tradicionalmente não trabalham juntos. Eles também podem criar situações em que intervenções conjuntas são necessárias, mesmo que os mandatos, agendas e processos existentes dos fóruns intergovernamentais não sejam adequados para coordenar a ação do governo. Da mesma forma, um novo CIP pode exacerbar aspectos de mau funcionamento das relações intergovernamentais – representando um teste de estresse que expõe rachaduras no sistema. A falha em responder efetivamente aos CIPs também pode ter efeitos decrescentes nas relações intergovernamentais em outros setores, incluindo conflitos ou desengajamento.”

## 4.2 Algumas considerações sobre os litígios estruturais da saúde tratados em demandas individuais

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.

Processos estruturais, conforme estudado em momento anterior deste trabalho, é um instituto importado da Suprema Corte Norte Americana, sendo demandas judiciais por meio das quais se visa à reestruturação de uma instituição pública ou privada, cuja forma de atuação acaba por gerar um litígio estrutural. Referida reestruturação impescinde da confecção de um plano de longo prazo, com vistas a, efetivamente, proporcionar a alteração da engrenagem de funcionamento da instituição, lançando-se mão do aparato necessário, garantindo-se o atingimento das metas estabelecidas em juízo, sem que, por ricochete, haja efeitos colaterais não previstos, ou que, ao menos, estes sejam minimizados.

Pode-se afirmar que o processo estrutural é um processo coletivo<sup>12</sup>, não sendo, necessariamente, uma ação civil pública, entretanto.

---

<sup>12</sup> A opção por considerar o processo estrutural como um processo coletivo neste trabalho está de acordo com a doutrina de Edilson Vitorelli (2023). Porém, importante seja frisado que existe posicionamento doutrinário em sentido contrário, ou seja, que processos estruturais também podem ser individuais.

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<sup>13</sup>, 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. In: WAMBIER [et al], 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 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

---

<sup>13</sup> Mais uma vez, importante haja atenção quanto ao fato de que litígios estruturais e processos estruturais não são sinônimos, pois, ao se afirmar neste trabalho que processos estruturais são processos coletivos, isso não impede de se fazer alusão à possibilidade de existirem litígios estruturais trazidos por meio de demandas individuais. Ou seja, pode-se ter um processo individual – que não será estrutural, haja vista não ser coletivo –, porém, a causa de pedir é um litígio estrutural.

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)<sup>14</sup>

No mesmo sentido, Landau (2012, p. 230) aduz que, no Brasil, os tribunais têm protegido agressivamente o direito à saúde, mas quase sempre por meio de imposição individualizada e não estrutural:

[...] the basic rule of the Brazilian judiciary in these individualized cases is that “the right of the individual must always prevail, irrespective of its costs.” As in Colombia, the individual cases are detached from their systematic context.

In contrast, few collective claims have been filed, and these have usually been denied. Hoffmann and Bentes posit that the Brazilian judiciary is still steeped in a civil law tradition and thus unwilling to take on the obvious policymaking role implied by aggregate litigation. That is, they decide individualized claims from a “purely individual civil rights perspective” without giving much thought to economic or social impact; thus they tend to grant these claims.<sup>15</sup>

Trazendo-se para o contexto do direito à saúde em tempos de pandemia, importante se mencionarem os impactos das decisões judiciais determinando a internação de pacientes em leitos de UTI na esfera jurídica de terceiros:

O deferimento de um pedido liminar esparsos desconsideraria que cabe ao sistema de regulação da rede pública o estabelecimento de regras para submissão dos pacientes à triagem, avaliação médica e conclusão do estado clínico, com a respectiva definição das prioridades de atendimento, principalmente quando da existência de fila de espera, podendo gerar outro problema: quem não teve acesso ao Poder Judiciário seria preterido, levando à conclusão de que a judicialização seria a “porta de entrada” no SUS, e não mais a Administração Pública, para não citar inúmeras outras problemáticas.

[...]

Ora: um indivíduo em condições tão graves quanto outro que conseguiu uma decisão judicial favorável de internação em leito de UTI, e que estivesse aguardando vaga na fila administrada pelo SUS, restaria preterido única e exclusivamente por não ter buscado o Poder Judiciário para reafirmar seu direito à saúde.

Ressalte-se que tal violação se daria em verdadeiro “efeito dominó”: seja por lesar inúmeros indivíduos que aguardam o acesso à saúde pela via

<sup>14</sup> O autor traz importante estudo comparativo realizado por Brinks e Gauri quanto a processos relacionados a prestações de saúde pública, envolvendo Índia, Brasil, África do Sul, Indonésia e Nigéria, os quais concluíram que o Poder Judiciário Brasileiro obteve os resultados mais desfavoráveis em relação ao impacto social de suas decisões, enquanto a Índia, a África do Sul e a Indonésia conseguiram alcançar um maior impacto, uma vez que focaram nos aspectos estruturais do problema, resultando em mudanças positivas na vida de um maior número de pessoas. (VITORELLI, 2023, p. 78)

<sup>15</sup> Em tradução livre: “[...] a regra básica do judiciário brasileiro nesses casos individualizados é que “o direito do indivíduo deve sempre prevalecer, independentemente de seus custos”. Como na Colômbia, os casos individuais são separados de seu contexto sistemático.

Em contrapartida, poucas reivindicações coletivas foram ajuizadas e, geralmente, negadas. Hoffmann e Bentes postulam que o judiciário brasileiro ainda está imerso na tradição do direito civil e, portanto, relutante em assumir o óbvio papel de formulador de políticas implícito no litígio agregado. Ou seja, eles decidem reivindicações individualizadas de uma “perspectiva puramente individual dos direitos civis” sem pensar muito no impacto econômico ou social; assim, eles tendem a conceder essas reivindicações.”.

administrativa, seja por poder resultar na necessidade de retirada de pacientes que já se encontram internados em leitos de UTI. (OLIVEIRA; SOUSA, 2023, p. 17)

Importante se lembrar, contudo, o disposto no item 3.2 deste trabalho, quando se mencionaram as fases vividas pelo Poder Judiciário brasileiro quanto à judicialização da saúde, especialmente a terceira fase, que, em certos casos, os tribunais começam a rejeitar solicitações relacionadas ao direito fundamental à saúde, ao avaliar questões particulares das ações, como o uso de medicamentos não listados nacionalmente ou medicamentos experimentais, entre outras situações.

Assim, em consulta pública ao sítio eletrônico<sup>16</sup> de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, é possível observar que há decisões em ambos os sentidos, quando se trata de internação de pacientes em UTI que buscaram o Poder Judiciário tocantinense por conta da COVID-19, por meio de ações individuais.

Para exemplificar, tem-se a seguinte decisão, prolatada em sede de julgamento de apelação, em que se mostra uma preocupação do Poder Judiciário quanto ao regulamento administrativo do SUS para ingresso de pacientes na UTI:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. INTERNAÇÃO POR COVID EM UTI DE HOSPITAL PARTICULAR. PRETENSÃO DE PAGAMENTO DAS DESPESAS PELO ESTADO. NÃO OBEDIÊNCIA AO "PROTOCOLO DE FLUXO DE ADMISSÃO DE PACIENTES NA UTI- COVID 19". ESTADO NÃO É OBRIGADO A CUSTEAR HOSPITAL PARTICULAR ESCOLHIDO PELA PARTE.

1. De acordo com o "Plano de Contingência do Tocantins/ Novo Coronavírus, de 26 de junho de 2020", "(a) o paciente é admitido em uma das portas de entrada do SUS: através da Unidade de Pronto Atendimento - UPA, no caso de urgência/emergência, ou através do Pronto Socorro - PS, no caso de demanda espontânea de pacientes urgentes; (b) o médico assistente faz o atendimento e a elaboração do prontuário, com descrição e evolução do prognóstico de cada paciente, e, se houver necessidade de leito de UTI - COVID 19, solicita vaga junto ao Núcleo Interno de Regulação - NIR; (c) por sua vez, o Núcleo Interno de Regulação faz a reavaliação do paciente e solicita vaga para a Regulação Estadual, responsável pela liberação dos leitos de UTI das Unidades Hospitalares do Estado do Tocantins".

2. Parte que optou pela internação em leito de UTI da rede privada ante a quantidade de pessoas na fila aguardando atendimento na Upa Sul de Palmas/TO, sem ter seguido o "protocolo de fluxo de admissão de pacientes na UTI- COVID 19". Hospital privado não é uma das portas de entrada de acesso ao SUS (salvo exceção normatizada). Não houve busca administrativa para inserção do paciente junto ao Sistema Único de Saúde. Conforme informações do NATJUS, no ESUS não há registro de atendimento em favor do autor pela UPA Sul ou em outras unidades de saúde vinculadas à Secretaria Municipal de Saúde de Palmas.

3. Embora se reconheça que o direito à saúde é direito universal e que deve ser estendido a todos os cidadãos, de acordo com os ditames constitucionais (art. 196, CF), deve ser respeitada a paridade de tratamento, a isonomia, o direito de igualdade entre os semelhantes, que deve ser levado a efeito como sinelo a todas as pessoas. Justificativa da parte apelante foi de que a fila para atendimento na

<sup>16</sup> O endereço eletrônico para consulta pública da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins é: < <https://jurisprudencia.tjto.jus.br/>>. Acesso em 15/07/2023.

UPA-SUL estava demasiadamente extensa, não sendo possível a espera, o que deixa desproporcional e desigual o tratamento dispensado aos demais pacientes que estavam na fila. 4. Recurso de apelação conhecido. Provimento negado. (TJTO , Apelação Cível, 0007001-38.2021.8.27.2729, Rel. MAYSA VENDRAMINI ROSAL , 3ª TURMA DA 1ª CÂMARA CÍVEL , julgado em 10/08/2022, DJe 18/08/2022 15:58:41)

Já no sentido de conceder o pleito individual pleiteado:

EMENTA: 1. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. COVID. LEITO EM UTI. INTERNAÇÃO. DIREITO À SAÚDE. 1.1. Para a concessão da tutela de urgência de natureza antecipada, exige-se a presença de requisitos obrigatórios que justificam a mencionada antecipação, consubstanciados na prova inequívoca da verossimilhança, na reversibilidade da decisão e no fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação. 1.2. Constatada a necessidade do paciente (idoso de 73 anos, hipertenso, diabético e com diagnóstico de COVID-19, apresentando quadro de grave comprometimento pulmonar), de obter vaga em Unidade de Terapia Intensiva (UTI) para prosseguimento e eficácia do seu tratamento, diante da gravidade do seu quadro clínico, deve o Poder Público fornecer as condições necessárias à implementação do direito fundamental à saúde. (TJTO , Agravo de Instrumento, 0004617-92.2021.8.27.2700, Rel. MARCO ANTHONY STEVESON VILLAS BOAS , 1ª TURMA DA 2ª CÂMARA CÍVEL , julgado em 23/03/2022, DJe 31/03/2022 18:08:28)

Muitos desses problemas trazidos em juízo por meio de ações individuais quanto ao direito à saúde são, pois, estruturais, a exemplo da ausência de vagas em leitos de UTI durante a pandemia da COVID-19. Contudo, como defendido neste trabalho, os processos nos quais ditas ações individuais tramitam não podem ser considerados estruturais, pois o processo estrutural é um processo coletivo.

Caso processos individuais fossem tratados como processos estruturais, haveria, como lembra Vitorelli (2023, p. 84), um obstáculo quanto à legitimidade, pois o indivíduo não poderia visar a uma reestruturação institucional, de alcance coletivo, em uma ação individual.

Outro obstáculo seria a necessidade de que, para a aplicação das técnicas processuais necessárias à realização de uma transformação institucional no seio de um processo individual, ele teria que sofrer inúmeras transformações, de forma que restaria desnaturado seu caráter individual. (op. cit.)

Como tratar, então, litígios estruturais que aparecem em ações individuais? A resposta não é simples nem definitiva.

Tendo em vista o veto ao art. 333 do Código do Processo Civil, que previa a conversão de demanda individual em coletiva, Marçal<sup>17</sup> (2019, p. 4) defende, por

<sup>17</sup> O referido autor defende a possibilidade de que processos individuais possam ser considerados estruturais: “Assim, muitas demandas estruturantes são formalmente individuais (“bipolares”), não obstante seu objeto não possa ser adequadamente resolvido mediante mecanismos e procedimentos tradicionais de resolução de conflitos. É necessário, portanto, tratar essas demandas formalmente individuais como aquilo que elas verdadeiramente são:

exemplo, que é totalmente viável que órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública trabalhem em conjunto para estabelecer setores de identificação de litígios que possam ter impacto estrutural. Dessa forma, os legitimados coletivos poderiam entrar com ações individuais que estejam relacionadas a reformas estruturais subjacentes e, inclusive, ajuizar ações estruturantes ao serem informados sobre esses casos individuais (conforme previsto no art. 8º da Lei 7.347/85).

E segue o autor:

Outra possível alternativa seria a reunião de demandas (art. 69, II, do CPC) ou a centralização de processos repetitivos (art. 69, § 2º, VI, do CPC), como formas de cooperação jurisdicional, para processamento e julgamento conjunto das demandas individuais que, globalmente, impliquem modificações estruturais.

Além disso, a prática de atos concertados (arts. 69, IV, e § 2º) também pode ser realizada com finalidade de facilitação da execução de decisões e de medidas executivas (§ 2º, III, IV e VII), pelo procedimento estruturante (o § 2º expressamente estabelece que “os atos concertados entre os juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento”). (MARÇAL, 2019, p. 4)

Enquanto isso, Vitorelli (2023, p. 84) defende que a solução mais adequada para o cenário referido é que o juiz, com fulcro no art. 139, X, do CPC<sup>18</sup>, ao detectar um litígio estrutural em uma ação individual, remeta a informação ao Ministério Público ou à Defensoria Pública, assim como a outros legitimados coletivos, com o fito de que, se entenderem necessário, promovam a ação civil pública, por exemplo, relativa ao litígio estrutural em sua totalidade.

Como ressalva dito autor, uma situação distinta ocorre quando o juiz dá tratamento estrutural a um processo coletivo, no qual o litígio é discutido a partir da perspectiva da sociedade impactada. “Outra, muito diferente, é dar tratamento estrutural a um processo individual, cujas balizas são mais estreitas.”. (op. cit.)

Feitas as considerações necessárias sobre os processos individuais da saúde que trazem consigo problemas estruturais, mister que seja discorrido sobre a importância de que os litígios estruturais sobre saúde pública sejam tratados, em havendo judicialização, no bojo de um processo estrutural.

---

demandas estruturantes, com todas as características e observações apontadas no presente trabalho.”. (MARÇAL, 2019, p. 3)

<sup>18</sup> CPC – Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: [...]

X - quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para, se for o caso, promover a propositura da ação coletiva respectiva.

### **4.3 Do tratamento processual adequado dos litígios estruturais sobre saúde pública sob a perspectiva da especialidade do processo estrutural**

Os processos estruturais se apresentam como processos coletivos qualificados, pois estão relacionados a problemas complexos, com múltiplas causas, caracterizados pela violação sistemática de direitos, intrinsecamente ligados ao funcionamento de uma entidade ou órgão. Portanto, esses litígios não tratam apenas de violações pontuais de direitos, mas, sim, de uma perspectiva sistêmica.

Problemas ligados ao sistema público de saúde se mostram, muitas vezes, estruturais, a exemplo da ausência de vagas em leitos de UTI, as longas filas para ingresso no SUS, o fornecimento de medicamentos não incorporados ao SUS, caso essa demanda apresente alta conflituosidade e complexidade, dentre outros casos.

Antes que se diga que é preciso que tais problemas recebam o tratamento processual adequado, não se pode perder de vista que litígios estruturais não precisam, necessariamente, ser tratados em processos judiciais estruturais, afinal, existe a possibilidade de que se dê na via extrajudicial, a exemplo dos procedimentos preparatórios oriundos do Ministério Público, bem como da utilização do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC – a ser firmado entre o *parquet* e o gestor da política pública de saúde, *v.g.* além de outras hipóteses.

Assim, não se almeja neste trabalho, ao se focar na judicialização de litígios estruturais, por questões de recorte temático, pretender qualquer hierarquização entre os métodos de solução daqueles, tendo cada um suas peculiaridades, vantagens e desvantagens.

Fixada tal ressalva, pode-se seguir com a análise do processo estrutural como uma das melhores alternativas para se resolverem, de fato, problemas estruturais que assolam políticas públicas de saúde.

Com vistas a se evitarem repetições desnecessárias sobre as características fundamentais do processo estrutural, remete-se ao Capítulo 2 desta dissertação, de forma que o presente se prestará a analisar como a técnica processual estrutural se mostra de grande valia.

Primeiramente, há de se ressaltar que o sistema processual brasileiro não dispõe de uma normatização acerca do processo estrutural, muito se emprestando do próprio Código de Processo Civil, da Lei nº 7.347/85, que trata das ações civis públicas, bem como do Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8.078/90.

Contudo, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 8.058/2014<sup>19</sup>, que tem como objetivo regular o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, dispondo, em seu art. 2º, parágrafo único, que o processo especial para controle jurisdicional de políticas públicas terá características “estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes”.

Percebe-se a intenção de regulamentar o processo estrutural no Brasil, trazendo as seguintes características para o mesmo:

Art. 2º [...]

Parágrafo único. O processo especial para controle jurisdicional de políticas públicas, além de obedecer ao rito estabelecido nesta Lei, terá as seguintes características:

- I – estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes;
- II – policêntricas, indicando a intervenção no contraditório do Poder Público e da sociedade;
- III – dialogais, pela abertura ao diálogo entre o juiz, as partes, os representantes dos demais Poderes e a sociedade;
- IV – de cognição ampla e profunda, de modo a propiciar ao juiz o assessoramento necessário ao pleno conhecimento da realidade fática e jurídica;
- V – colaborativas e participativas, envolvendo a responsabilidade do Poder Público;
- VI – flexíveis quanto ao procedimento, a ser consensualmente adaptado ao caso concreto;
- VII – sujeitas à informação, ao debate e ao controle social, por qualquer meio adequado, processual ou extraprocessual;
- VIII – tendentes às soluções consensuais, construídas e executadas de comum acordo com o Poder Público;
- IX – que adotem, quando necessário, comandos judiciais abertos, flexíveis e progressivos, de modo a consentir soluções justas, equilibradas e exequíveis;
- X – que flexibilizem o cumprimento das decisões;
- XI – que prevejam o adequado acompanhamento do cumprimento das decisões por pessoas físicas ou jurídicas, órgãos ou instituições que atuem sob a supervisão do juiz e em estreito contato com este. (BRASIL, 2014)

Tais características demonstram que o Poder Legislativo adotou, em grande parte, os ensinamentos doutrinários sobre o tema dos processos estruturais, principalmente a defesa da flexibilidade e maior plasticidade do procedimento.

Litígios estruturais em geral, especialmente os sobre saúde pública, não comportam o tratamento com base no processo civil comum, focado na solução imediata do problema posto em juízo, muito mais que com a sua causa, gerando-se, pois, uma resolução aparente, mas não definitiva do problema.

Não basta que exista um litígio estrutural posto em juízo, pois, como diversas vezes afirmado, é possível que tal demanda seja tratada em processos comuns, não estruturais: é preciso vontade do juiz, que é quem determinará a adoção do rito especial, o que pode ser facilitado, por exemplo, por uma boa delimitação do problema estrutural

<sup>19</sup> O dito projeto de lei é resultado de trabalho coletivo empreendido inicialmente pelo CEBEPEJ - Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais -, então presidido pela Professora Ada Pellegrini Grinover, que sucedeu a seu criador, o Professor Kazuo Watanabe.

na petição inicial, com pedidos claros e que destaquem a necessidade reforma de uma estrutura pública ou privada.

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)

A flexibilidade deste tipo de processo pode ser percebida por meio da possibilidade de alteração do pedido inicial, à medida em que forem notadas novas nuances no problema estrutural trazido em juízo, em verdadeira atenuação das regras da congruência objetiva externa e da estabilização objetiva, que “supõem que a interpretação do pedido (art. 322, § 2º, CPC (LGL\2015\1656)) leve em consideração a complexidade do litígio estrutural.”. (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2020, p. 15)

No caso de demanda estrutural da saúde envolvendo insuficiência de leitos de UTI, por exemplo, suponha-se que, à época do ajuizamento da ação, não havia a pandemia da COVID-19; contudo, enquanto o processo estava em curso, a pandemia chegou e assolou o país e se notou que, além da insuficiência de leitos de UTI, o número de respiradores também se mostrava insuficiente na rede pública de saúde.

Indaga-se: caso já tivesse sido apresentada contestação pelo ente público e este não concordasse com o aditamento da petição inicial, para inclusão do pedido de sanar a deficiência do número de respiradores artificiais nos hospitais da rede estadual pública de saúde, restaria, então, alguma solução que não o indeferimento pelo magistrado do pedido autoral, em conformidade com o art. 329, II, do CPC<sup>20</sup>?

---

<sup>20</sup> CPC - Art. 329. O autor poderá:

I - até a citação, aditar ou alterar o pedido ou a causa de pedir, independentemente de consentimento do réu;

II - até o saneamento do processo, aditar ou alterar o pedido e a causa de pedir, com consentimento do réu, assegurado o contraditório mediante a possibilidade de manifestação deste no prazo mínimo de 15 (quinze) dias, facultado o requerimento de prova suplementar.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo à reconvenção e à respectiva causa de pedir.

A resposta seria condicional, pois, caso se tratasse de um processo coletivo comum, muito provavelmente o juiz se apegaria à letra da lei e indeferiria o pedido de aditamento. Entretanto, em se tratando de um processo estrutural, há maior flexibilidade de procedimento, de forma que não há impeditivo ao acatamento do aditamento, eis que não se pode pretender que a parte autora anteveja todas as variáveis possíveis.

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<sup>21</sup>, 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.

Quanto aos meios probatórios, “[...] além dos meios típicos de prova, outros meios probatórios, como a prova por amostragem, a prova estatística, a prova *prima facie*, a prova indiciária, dentre outros”, podem e devem ser utilizados. (DIDIER JR; ZANETTI JR., 2020, p. 16)

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 seguintes forma<sup>22</sup>, inspirado em Vitorelli (2023).

Primeiro, devem ser verificadas e apreendidas as características do litígio

---

<sup>21</sup> CPC - Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

<sup>22</sup> Adaptação feita com base no citado no Capítulo 2 deste trabalho, quanto às fases do processo estrutural: “1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesse sejam ouvidos, em respeito ao caráter policêntrico do litígio; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da estrutura, em um documento ou a partir de diversos acordos ou ordens judiciais, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos, ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e, 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social que se afigure apropriado, dadas as circunstâncias do conflito, a partir da reorganização da estrutura.”. (VITORELLI, 2023, p. 73)

sanitário posto em juízo, especialmente quanto à sua complexidade e conflituosidade, de forma que todos os grupos interessados sejam ouvidos, a exemplo do Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Pública, associações civis correlatas e demais pessoas diretamente interessadas na resolução do litígio, afinal, este é policêntrico.

Em segundo lugar, é preciso que seja elaborado um plano de alteração do funcionamento da estrutura sanitária em debate, seja por meio de um documento ou por vários acordos ou determinações judiciais, com vistas a que ela cesse o comportamento tido como disfuncional.

Em terceiro, uma das fases mais importantes do processo estrutural, que é a implementação do plano, seja compulsoriamente, seja de forma negociada.

Em quarto lugar, é preciso se avaliarem os resultados da implementação, de forma a garantir a alteração sanitária pretendida no início do processo, não bastando a correção da violação, mas é preciso que também se atente à obtenção de condições que não permitam a reiteração futura do problema sanitário posto em juízo.

Em quinto, caso seja preciso, deve-se a reelaborar o plano, com base nos resultados avaliados, afinal, litígios estruturais são mutáveis, ainda mais no âmbito do direito sanitário, especialmente complexo, com vistas a se abordarem aspectos que, de início, não foram percebidos, ou, se for o caso, reduzir efeitos colaterais não previstos.

Em sexto lugar, mas que não indica necessariamente o fim, é preciso que haja a implementação do plano revisto, reiniciando-se o ciclo, que perdurará até a resolução do problema sanitário, com a reorganização da estrutura respectiva.

Definitivamente, uma das fases mais importantes e delicadas do processo estrutural é justamente a de implementação do plano de reforma, que pode se prolongar no tempo, sendo continuamente revisto, e, além disso, depende bastante da resistência ou não da instituição objeto de reestruturação ao seu cumprimento.

Nesse aspecto, uma das maiores flexibilidades do processo estrutural é justamente a atipicidade das medidas executivas.

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

como os deslizamentos, inundações e desalojamentos em função das chuvas no Rio de Janeiro.”.

No aspecto do cumprimento de medidas executivas estruturais, como aduz Costa (2012), em exemplo relacionado ao fornecimento de medicamentos excepcionais por ordem judicial e a problemática advinda do exíguo prazo concedido para cumprimento, é possível perceber que o cumprimento da decisão em tais condições é sempre complicado, pois há de se observarem os rígidos trâmites burocráticos, disponibilidade orçamentária e financeira, avaliações de mercado e uma comunicação intersetorial:

Da mesma maneira, quando existe determinação judicial para o fornecimento de medicamentos excepcionais, o Poder Público tem de: a) verificar se o medicamento está disponível no mercado nacional e se existe mais de um fornecedor; b) se o medicamento estiver disponível no mercado nacional e existir mais de um fornecedor, providenciar a primeira aquisição por dispensa de licitação emergencial [Lei 8.666/93, art. 24, IV] e as próximas aquisições por licitação (geralmente pelo sistema de registro de preços); c) se o medicamento estiver disponível no mercado interno, mas existir tão-só um fornecedor, comprar por exclusividade [Lei 8.666/93, art. 25, I], mediante apresentação de atestado de exclusividade pelo princípio ativo; d) se não houver disponibilidade do medicamento no mercado interno, iniciar o procedimento de compra internacional e verificar se existe mais de um fornecedor; e) se houver mais de um fornecedor internacional, providenciar a primeira aquisição por dispensa de licitação emergencial [Lei 8.666/93, art. 24, IV] e as próximas aquisições por licitação internacional, caso em que deverá obter licença de importação e desembaraço aduaneiro; f) se houver um único fornecedor internacional, comprar por inexigibilidade de licitação [Lei 8.666/93, art. 25], mediante a apresentação de documentos que comprovem que somente um fabricante possui o medicamento. Não se pode olvidar que também aqui vários órgãos e repartições têm participação (setor de assistência farmacêutica, que informa o nome do princípio ativo, a forma farmacêutica, a quantidade a ser adquirida e os possíveis fornecedores, etc.; o setor responsável pelas compras; o órgão de consultoria jurídica). Ou seja, o cumprimento da decisão num curto lapso temporal é sempre dramático, pois ele pressupõe obediência a rígidos trâmites burocráticos, disponibilidade orçamentária e financeira, avaliações de mercado e uma comunicação intersetorial (sempre problemática na Administração Pública). (COSTA, 2012, p. 15)

Como bem coloca Costa (2012, p. 16), é comum que haja situações em que o réu reconheça a necessidade de realizar a demanda de direito material alegada em juízo, porém resista em concretizá-la no prazo pretendido pelo autor, pois, muitas vezes, as várias limitações orçamentárias e os rígidos controles burocráticos internos e externos frequentemente impedem a Administração Pública de cumprir seus importantes deveres no tempo desejado pela população, ansiosa por melhorias, ou mesmo pelos gestores públicos, que buscam reconhecimento eleitoral.

E qual seria, então, uma das alternativas possíveis para esse empasse?

Ela é oferecida pelo processo estrutural: a construção de uma solução ou execução baseada no diálogo, o que consta, inclusive, no art. 2º, parágrafo único, inciso III, do Projeto de Lei nº 8.058/2014, como característica daquele: “dialogais, pela abertura ao

diálogo entre o juiz, as partes, os representantes dos demais Poderes e a sociedade”.

Um dos exemplos possíveis de solução construída de modo dialógico no processo estrutural é o estabelecimento, pelo juiz, de um cronograma com marcos temporais bem definidos: no caso do fornecimento de medicamentos, é preciso que o magistrado, em conjunto com o gestor, acertem um prazo razoável para que eles sejam adquiridos, dentro do rigor legal, levando em consideração as reais dificuldades enfrentadas, como determinado pelo art. 22 da LINDB, segundo o qual, em se tratando de interpretação de normas sobre gestão pública, “[...] serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.”.

Nesse contexto de construção de um cronograma negociado, importante sejam trazidas as recomendações sugeridas por Costa (2012) para que se chegue a tanto:

Para que se consiga um cronograma negociado desse tipo, recomenda-se, dentre outras coisas: i) que o juiz da causa se reúna as sós com cada uma das partes para ouvir suas posições, identificar interesses subjacentes comuns e contrapostos, simular algumas alternativas de acordo e interromper a audiência quando a conversação se mostrar hostil ou obstruída (na técnica da mediação, essa reunião privada é chamada de “cáucus”); ii) a instauração de rodadas de negociação para a discussão dos temas e de cada uma das etapas do cronograma; iii) a presença não apenas dos advogados, do Ministério Público e dos representantes legais dos entes envolvidos, mas também dos responsáveis técnicos encarregados internamente do cumprimento de cada etapa do cronograma; iv) a consulta eventual a terceiros especialistas – nomeados pelo juiz como peritos, ou intervenientes na qualidade de amici curiae – para a ampliação das informações imprescindíveis; v) a possibilidade democrática de participação não só das partes e dos auxiliares da justiça, mas dos setores da sociedade interessados na implantação da política pública, fazendo-se, assim, com que a relação processual assuma uma estrutura polifônica e transponha a bilateralidade autor-réu (já que, no Estado Social e Democrático de Direito, construído para uma sociedade fragmentária e pluralista, as experiências institucionais conquistam maior legitimidade – de natureza tópica, sublinhe-se – à medida que se estruturam sob canais de controle e participação direta dos destinatários da ação governamental); vi) a possibilidade de os presentes usarem na audiência mapas, planilhas, gráficos, plantas, desenhos, estudos, rascunhos, orçamentos, croquis, vídeos, fotografias, retroprojetores, slides, quadros, lousas, telas para PowerPoint, propostas, comentários e toda sorte de recursos audiovisuais necessários à explanação técnica de suas perspectivas; vii) a possibilidade de eventual interrupção da audiência para a realização de inspeção judicial nos locais de instalação das estruturas que serão necessárias à implantação da política; viii) a reserva de um espaço amplo e informal para acolher com conforto os presentes, facilitar o diálogo entre eles e comportar toda a estrutura física acima sugerida. (COSTA, 2012, p. 19)

Quanto a esse último aspecto, ele se mostra deveras relevante no contexto de problemas estruturais da saúde, pois estes envolvem, muitas vezes, questões eminentemente técnicas, que precisam ser conversadas em juízo e explicadas para os demais atores processuais que não possuem expertise sobre o tema, a exemplo do funcionamento do sistema administrativo de regulação de entrada no SUS, dos casos de

listagem de medicamentos alternativos e substitutivos para determinadas doenças, dentre outros.

A importância dessa abordagem dialógica nos processos estruturais da saúde é tratada, também, por França, Serafim e Albuquerque (2021), ao citarem a ADPF nº 709, na qual a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), em sua inicial, apresentou o estado de vulnerabilidade dos povos indígenas do Brasil em face da pandemia de COVID-19:

No julgamento da medida cautelar, confirmada pelo Pleno do Tribunal em 05/08/2020, o relator, ministro Luís Roberto Barroso, fixou algumas importantes medidas para a proteção dos grupos indígenas: criação de barreiras sanitárias que impeçam o ingresso de terceiros nos territórios dos PIIRC; criação de sala de situação para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos povos em isolamento; necessidade de elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os povos indígena, com a participação do Conselho Nacional de Direitos Humanos e dos representantes das comunidades indígenas.

A inclusão de representantes das comunidades indígenas e de instituições técnicas na elaboração do plano de ação é uma medida alinhada à perspectiva experimentalista, capaz de promover o efeito desestabilizador. Como os requerentes alegaram em sua inicial, os povos indígenas, além de uma vulnerabilidade imunológica e sociocultural, também são vulneráveis politicamente, visto que são grupos minoritários e insuficientemente representados nas esferas políticas. “Em razão disso, as comunidades indígenas enfrentariam enorme dificuldade em ter os seus interesses contemplados nas instâncias majoritárias e teriam baixíssimo acesso a todo tipo de serviços públicos essenciais, tais como: educação, saneamento básico e saúde”. (FRANÇA; SERAFIM; ALBUQUERQUE, 2021, p. 19-20)

Como discorrido por Luís Roberto Barroso no julgamento da medida cautelar em dita ADPF, nem mesmo a exigência de ações emergenciais e respostas rápidas, como o fizeram a pandemia, não justificaria a exclusão extraordinária da participação indígena no processo, pois a participação é relevante e necessária para a elaboração de um plano concreto, com um cronograma de implementação e identificação das autoridades responsáveis pelo problema posto em juízo (BRASIL, 2020 apud FRANÇA; SERAFIM; ALBUQUERQUE, 2021, p. 20).

Outro exemplo de aplicação do processo estrutural em demandas sanitárias é o caso citado por Vitorelli (2023), em que, no contexto de duas ações civis públicas que requereram a regulação e regularização das filas de cirurgia ortopédica de alta complexidade, a Justiça Federal do Ceará tomou medidas estruturais conduzidas pela Juíza Cíntia Menezes Brunetta e, em resultado dessas ações, em 2017, foi criado o Sistema Integrado de Cirurgia, que permite o acompanhamento *online* do paciente na fila para cirurgia.

Contudo, como destaca o referido autor, com base em relato da juíza

supramencionada, “no litígio estrutural relativo às cirurgias ortopédicas no Estado do Ceará, foram realizadas, até o final de 2020, mais de cem audiências e quatro inspeções judiciais”. (VITORELLI, 2023, p. 571)

Isso demonstra, pois, que o processo estrutural apresenta algumas desvantagens, como ser muito trabalhoso e, ainda, não garantir os resultados almejados; a cultura do diálogo e do consenso ainda não serem muito desenvolvidas, o que dificulta o avanço do processo estrutural; o fato de o processo brasileiro ser uma boa alternativa para o réu que não quer se comprometer, o que dificulta reformas estruturais que não forem de interesse do gestor; ainda, o processo estrutural se mostra muito dependente do perfil do juiz e do seu interesse em conduzir o processo sob as premissas do processo estrutural; e a implementação do plano de reestruturação estrutural conta com a flexibilização dos institutos processuais ordinários, que ainda são bastante fortes na cultura nacional (Ibid. p. 571-572).

Em contrapartida, não se pode esquecer das suas vantagens:

Sinteticamente, o processo estrutural tem como vantagens: 1) o caráter dialogado e colaborativo; 2) que permite a produção de mais informação; 3) informação que, por sua vez, subsidia uma decisão de maior qualidade; 4) decisão que pode ser implementada de modo isonômico em relação ao público destinatário da atividade institucional; 5) com a possibilidade de lidar com efeitos colaterais; 6) inclusive a possibilidade de evitar o comprometimento de outras políticas públicas em virtude do redirecionamento de recursos para uma única política, situação que comumente ocorre quando o processo não tem esse caráter. (Ibid. p. 571)

Nota-se, pois, que o processo estrutural se mostra como uma alternativa para a quebra do paradigma processual simplificado de deferimento de tutelas jurisdicionais que resolvem momentaneamente a questão posta em juízo, sem que haja, entretanto, a solução do problema estrutural que por trás reside, o que fica mais ainda evidenciado nas demandas sobre saúde pública, eis que, muitas vezes, o próprio direito à vida se encontra igualmente violado.

O próprio Projeto de Lei nº 8.058/2014, já mencionado, na justificção de sua apresentação, destaca atenção especial ao controle jurisdicional de políticas públicas, ante uma assimetria de informações existente, e que acaba dificultando a atividade do juiz:

São dificuldades oriundas da falta de informações e de dados, da falta de assessoria, da falta de contatos com a própria Administração encarregada da implementação da política pública, com os demais juízes, com os tribunais; dificuldades de ordem orçamentária, dificuldades oriundas da multiplicidade de ações individuais que vão inevitavelmente incidir sobre as políticas públicas.

É preciso fixar parâmetros seguros para o juiz e para as partes e é preciso, principalmente, criar um novo processo, de cognição e contraditório ampliados, de natureza dialogal e colaborativa, com ampla intervenção do Poder Público e da

sociedade, ou seja, um novo processo adequado à tutela jurisdicional dos chamados conflitos de ordem pública. (BRASIL, 2014)

Por fim, corroborando a necessidade do tratamento processual adequado dos litígios estruturais sobre políticas públicas e definindo o processo estrutural como método preferencial de intervenção judicial em tal seara, o Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento do Recurso Extraordinário nº 684612, discutiu, à luz dos arts. 2º e 196, da Constituição federal, a possibilidade de o Poder Judiciário determinar a implementação de políticas públicas urgentes com a finalidade de assegurar o direito à saúde, em substituição ao juízo de oportunidade e conveniência do Poder Executivo para a prática do ato administrativo, bem como sem indicar as receitas orçamentárias necessárias ao cumprimento da obrigação imposta.

Foram fixadas, em sede de repercussão geral, com caráter vinculante, em junho de 2023, 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, 2023)

O caso em apreço representa, pois, um avanço quanto ao reconhecimento da importância do processo estrutural como meio a permitir reformas reais, de cunho estrutural, capazes de remodelar instituições, órgãos e pessoas jurídicas de direito público ou privado, o que é especialmente relevante no âmbito das políticas públicas de saúde, que inclusive, foi o pano de fundo do mencionado Recurso Extraordinário.

Explanada, assim, a importância do tratamento processual adequado dos litígios estruturais sobre políticas públicas, passa-se à análise de como a Procuradoria Geral do Estado do Tocantins pode contribuir para a promoção do processo estrutural nas demandas judiciais sobre direito sanitário.

## **5. DA IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS NOS LITÍGIOS E PROCESSOS ESTRUTURAIS DA SAÚDE**

Perpassada toda a explicação sobre a necessidade de que litígios estruturais sobre saúde pública recebam o tratamento processual adequado, para que se promovam, de fato, mudanças na estrutura pública que fomenta a judicialização em massa em tal seara, e demonstrado que o processo estrutural apresenta ferramentas adequadas e flexíveis para tanto, como é o caso da execução dialogada, mister que o último capítulo deste trabalho se debruce sobre como a atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins pode auxiliar no bom desempenho daquele em demandas de direito sanitário.

Tal estudo se mostra importante para que haja uma melhora na eficiência quanto à atuação da PGE/TO em ditas ações, de forma a que não seja mero coadjuvante nas mudanças pretendidas em eventual processo estrutural, adquirindo, pois, uma postura mais ativa em relação aos litígios estruturais da saúde.

Para tanto, neste capítulo serão abordadas as funções institucionais da PGE, bem como algumas formas de atuação desta, tanto em sede judicial quanto extrajudicial, que possam catalisar a reforma estrutural de políticas públicas de saúde que sejam deficitárias.

No fim, espera-se que os dados teóricos e sugestões trazidos em toda esta dissertação possam ser organizados na forma de um manual a ser utilizado pela Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, em especial o Núcleo Judicial de Demandas da Saúde e a Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, os principais atores que podem contribuir para uma boa condução dos processos estruturais sobre direito sanitário.

### **5.1 Algumas considerações sobre o papel institucional da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins**

As Procuradorias Estaduais estão previstas no Capítulo IV da Constituição Federal de 1988, sendo, pois, funções essenciais à Justiça, tendo sua previsão específica no art. 132:

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases,

exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

Como se percebe, são órgãos de representação judicial e prestam a consultoria jurídica dos Estados e do Distrito Federal, vigorando no Brasil o princípio da unicidade orgânica de representação judicial: isso se refere ao fato de que os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal serão os exclusivos responsáveis pela representação judicial e consultoria jurídica de suas respectivas unidades federativas. Em outras palavras, apenas um órgão pode exercer essas funções nos Estados e no Distrito Federal, que é a Procuradoria-Geral do Estado ou PGDF (CAVALCANTE, 2023).<sup>23</sup>

No caso específico da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, conforme elucidado por (GOES, 2023, p. 4):

[...] é uma instituição de natureza permanente, essencial à justiça e à Administração Pública estadual. Trata-se da unidade de representação judicial e extrajudicial do Estado, e de consultoria e assessoramento jurídicos ao Chefe do Poder Executivo (art. 132 da Constituição Federal, art. 51 da Constituição do Estado do Tocantins e art. 1º da Lei Complementar n. 20/1999)

Através de suas especializadas (as denominadas subprocuradorias), a PGE/TO garante a tutela do interesse público, viabilizando a solução adequada de conflitos, a implementação eficiente das políticas públicas e a promoção da segurança jurídica – tudo em benefício dos tocaninenses.

Como dito, a Lei que regula a PGE/TO é a Lei Complementar n.º 20/1999, que traz, em seu art. 1º, as competências fundamentais do órgão, das quais convém se citarem:

I - as de representar judicial e extrajudicialmente o Estado, incluindo os seus órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, promovendo-lhes a

<sup>23</sup> Evidentemente, tal princípio possui algumas exceções: “• Exceção 1: é o caso da possibilidade de criação de procuradorias vinculadas ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas, para a defesa de sua autonomia e independência perante os demais Poderes, hipótese em que se admite a consultoria e assessoramento jurídico dos órgãos por parte de seus próprios procuradores. Nesse sentido: é constitucional a criação de órgãos jurídicos na estrutura de Tribunais de Contas estaduais, vedada a atribuição de cobrança judicial de multas aplicadas pelo próprio tribunal (STF. Plenário. ADI 4070/RO, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 19/12/2016).

• Exceção 2: cargos efetivos de advogados no quadro administrativo do Poder Judiciário com finalidade de assessoramento jurídico e também postulatória, quando o objetivo for zelar pela independência funcional e as prerrogativas inerentes ao Poder (STF. Plenário ADI 5024, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 20/09/2018).

• Exceção 3: ADCT/Art. 69. Será permitido aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções. [...]

O Min. Luis Roberto Barroso defende a existência de uma outra exceção. Para ele, as universidades estaduais também podem criar e organizar procuradorias jurídicas, em razão de sua autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial (art. 207, caput, CF/88). Tais órgãos jurídicos exercem um papel fundamental na defesa dos interesses das universidades, inclusive em face dos próprios Estados-membros que as constituíram. Portanto, em razão da autonomia universitária e seguindo a lógica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na matéria, a existência dessas procuradorias não viola o art. 132 da Constituição. STF. Plenário. ADI 5215, Rel. Roberto Barroso, julgado em 28/03/2019.”. (CAVALCANTE, 2023)

defesa em qualquer juízo ou instância e orientando-os quanto aos instrumentos e procedimentos jurídicos adequados à solução de problemas a eles atinentes;

II - promover ação civil pública;

III - exercer o controle da legalidade e moralidade dos atos do Poder Executivo;

[...]

VI - orientar o pensamento jurídico do Poder Executivo, mediante a fixação de jurisprudências, devidamente atualizadas;

[...]

IX - exercer outras funções administrativas no âmbito das relações jurídicas que lhe forem expressamente autorizadas pelo Chefe do Poder Executivo;

X - zelar pelo cumprimento, na Administração Direta e Indireta, das normas jurídicas, das decisões judiciais e dos pareceres por ela emitidos; (TOCANTINS, 1999)

Tendo em vista que o foco desta dissertação é a aplicação da teoria dos processos estruturais a demandas sanitárias estruturais, mister que seja explanado como funciona a Subprocuradoria Judicial.

A Subprocuradoria Judicial representa o Estado do Tocantins em todas as ações de seu interesse, exceto nas de competência privativa das demais especializadas. Sua atribuição, portanto, é residual, sendo a sua atuação extensa e envolve diversas matérias, as quais apresentam subdivisão interna (GOES, 2023, p. 27).

Uma dessas subdivisões, que possui pertinência com este trabalho, é o “Núcleo da Saúde”, como é conhecido: ele cuida de pretensões individuais de medicamentos, tratamentos, consultas, exames e outros relacionados ao SUS, bem como de demandas condizentes a medida de segurança na esfera criminal de atribuição/interesse da Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins, relativo à política de saúde pública, além de ações coletivas envolvendo questões de saúde pública relativas ao SUS e a propositura de ações judiciais de sua atribuição (Ibid., p. 38-39).

No Núcleo da Saúde, costumam chegar demandas judiciais diariamente, tanto de cunho individual, quanto coletivo, em número variável, que são repassadas aos Procuradores do Estado ali lotados.

A principal fonte de subsídios técnicos aos procuradores, para fins de manifestação judicial, é a Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins, de forma que o referido núcleo e esta Secretaria acabam por manter contato diário.

Quanto ao último aspecto, ressalte-se que esse contato não é apenas para fornecimento de informações técnicas sobre processos judiciais, mas, também, para se tratar de demandas extrajudiciais relativas às políticas públicas de saúde no Estado do Tocantins e que demandem um olhar jurídico da Procuradoria.

Importante seja citado, também, que a SESAU costuma acompanhar os procuradores em audiências judiciais, especialmente as de cunho coletivo, afinal, muitas destas necessitam de que sejam prestadas informações técnicas concernentes ao funcionamento do sistema público de saúde estadual ou problemas encontrados em litígios sanitários de competência do ente federativo.

Percebe-se, pois, que a atuação da PGE em demandas da saúde é feita, muitas vezes, com o auxílio do órgão técnico competente, pois, muitas vezes, a solução de um processo demanda bem mais que um olhar estritamente jurídico, e, sim, uma análise por quem possui expertise para embasar a atuação ou não do Estado em determinado caso, bem como outras informações que se façam pertinentes.

Além da Subprocuradoria Judicial, cabe-se mencionar que a Lei Complementar n.º 137/2022, alterando a Lei Complementar n.º 20/1999, criou, como unidade de execução finalística integrante da estrutura operacional da PGE/TO, a Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos. (GOES, 2023, p. 144)

A essa nova especializada cabe avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução consensual de conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, bem como dirimir, por intermédio da mediação e da conciliação, conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, entre esta e a Administração Pública dos Municípios e entre a Administração Pública Estadual e particulares. (op. cit.)

Uma das suas principais funções é, também, promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta, submetendo-o à aprovação do Procurador-Geral do Estado, além de propor a este, quando couber, o arbitramento de controvérsias não solucionadas por meio da mediação e da conciliação.

Importante se ressaltar que ela deve contribuir para o desenvolvimento e a afirmação de práticas e políticas públicas de prevenção de conflitos no âmbito da Administração Pública Estadual.

A criação dessa Subprocuradoria se mostrou um grande avanço institucional no âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, por fomentar uma visão voltada à diminuição da judicialização, através da composição, o que representa, inclusive, instrumento poderoso a ser utilizado na resolução de processos estruturais no âmbito das políticas públicas de saúde.

Feita essa explanação sobre os aspectos institucionais básicos da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, bem como sobre sua organização administrativa interna, passa-se à análise da importância deste órgão público no bojo de litígios estruturais da

saúde, com a sugestão de algumas formas de atuação, por meio das quais se pode beneficiar o processo estrutural em tal seara.

## **5.2 Do papel a ser desempenhado pela Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em processos estruturais sobre direito sanitário**

Como estudado neste trabalho, os litígios estruturais estão associados a problemas policêntricos, que possuem causas variadas e são caracterizados por violações de direitos de forma sistêmica, estreitamente relacionados ao funcionamento de uma entidade ou órgão. Portanto, esses litígios não se limitam a uma simples violação pontual de direitos, mas sim são abordados sob uma perspectiva sistêmica.

Assim, o processo estrutural deve possuir um procedimento mais flexível, permitindo o uso de formas atípicas de intervenção de terceiros e execução, a alteração do objeto da lide, a adoção de meios de cooperação judiciária e a consensualidade, como os negócios jurídicos processuais, entre outras características comuns, embora não essenciais.

Um dos principais objetivos deste trabalho é fornecer à Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, especialmente ao seu núcleo que cuida de demandas judiciais sobre direito sanitário, dados teóricos e práticos sobre litígios e processos estruturais, que possibilitem a tal órgão reconhecer, em meio ao volume de processos que chegam diariamente, quais demandas são, de fato, estruturais, bem como, ao haver tal reconhecimento, que tipo de postura institucional pode ser tomada, seja no bojo do próprio processo judicial, seja por meio extrajudicial.

Com vistas a facilitar a visualização das sugestões aqui trazidas, organizar-se-á este tópico em subdivisões temáticas.

### **5.2.1 Da atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em litígios estruturais da saúde trazidos em ações individuais**

Como defendido aqui, o processo estrutural é um processo coletivo, de forma que processos individuais contam com limitações que não permitem essa conversão em processo coletivo, o que, entretanto, não lhes tira a possibilidade de trazerem consigo litígios estruturais.

Nessa toada, o que pode ser feito pelo Núcleo Judicial da Saúde da PGE/TO ao identificar uma cascata de processos judiciais individuais que demonstram litígios

estruturais, a exemplo de demandas que corroboram a insuficiência de leitos de UTI na rede pública de saúde estadual?

Aqui existem algumas possibilidades plausíveis.

A primeira delas seria quantificar, catalogar e organizar os processos individuais por matéria, de forma a se terem dados concretos que podem ser levados à discussão com o Procurador Geral do Estado, o Coordenador da Subprocuradoria Judicial, o Coordenador da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, bem como com o gestor responsável pelas políticas públicas de saúde no Estado, especialmente a SESAU.

Essa discussão servirá para delimitar o problema estrutural, *v.g.*, insuficiência de estoque de determinado medicamento, número insuficiente de profissionais da saúde, grandes filas para cirurgias ortopédicas, más condições hospitalares, dentre inúmeros outros problemas estruturais.

Feita essa delimitação, deve-se verificar se existe algum plano de solução ou atuação quanto ao problema que está gerando judicialização em massa, e, se não houver, ao menos servirá como oportunidade para se dar conhecimento aos gestores sobre a problemática, bem como para que seja repassado eventual posicionamento judicial que venha sendo tomado em tais demandas.

Em caso positivo, a existência de um plano de ação dará subsídios à PGE/TO, para que esta informe, nos processos relacionados ao tema, as medidas tomadas administrativamente, de preferência com cronogramas exequíveis ou outras medidas palpáveis.

A relevância dessa postura em litígios estruturais da saúde trazidos em processos individuais é importante para se demonstrar em juízo a mudança do paradigma estatal de se resistir, pura e simplesmente, à lide, em prol de uma atuação com caráter de maior cooperação processual.

Tendo em vista que não se pode converter processos individuais em processos coletivos – ao menos enquanto não for transformado em lei o Projeto de Lei nº 8.058/2014<sup>24</sup> -, havendo a sinalização de que a Administração Pública está tomando

---

<sup>24</sup> O Projeto de Lei nº 8.058/2014 traz a pretensão de instituir a “coletivização de ações individuais” que possam impactar políticas públicas:

“Art. 30. Atendido o requisito da relevância social e ouvido o Ministério Público, o juiz poderá converter em coletiva a ação individual que:

I - tenha efeitos coletivos, em razão da tutela de bem jurídico coletivo e indivisível, cuja ofensa afete ao mesmo tempo as esferas jurídicas do indivíduo e da coletividade;

II – tenha por escopo a solução de conflitos de interesses relativos a uma mesma relação jurídica plurilateral, cuja solução deva ser uniforme, por sua natureza ou por disposição de lei, assegurando-se tratamento isonômico para

medidas que visam sanar o problema estrutural judicializado de forma multitudinária, abre-se campo para que a PGE peticione em ditos processos individuais requerendo a reunião dos mesmos, ante a existência de conexão processual por prejudicialidade, ou, mesmo que se entenda que não há conexão propriamente dita, a fim de que o órgão jurisdicional possa dispor de todos os elementos necessários para uma decisão equitativa e exequível.

Ainda no contexto dessas demandas individuais, outra postura ativa que pode ser adotada pela PGE diz respeito à realização de reuniões com membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, nas quais se levarão os dados técnicos coletados anteriormente, como número de ações individuais, matérias versadas nos mesmos, medidas administrativas que estão sendo tomadas, dentre outras, com o fito de que os mencionados órgãos optem, em caso de judicialização inevitável, pelo processo coletivo estrutural como meio adequado para tanto.

Deve-se demonstrar a necessidade de racionalização no ajuizamento de demandas atinentes a políticas públicas de saúde, sob o enfoque do impacto que ações individuais têm no desarranjo de tais políticas, além de não resolverem, efetivamente, os problemas estruturais por trás daquelas, pois dar tratamento estruturante a uma demanda individual, ou criar um processo estruturante a partir de demandas individuais, quando envolver uma violação sistêmica de certos direitos, oferece mais esperanças e vantagens do que a litigância pontual ou fragmentada (TOSTA; MARÇAL. In: ARENHART; JOBIM [Org.], 2019, p. 194).

Outra sugestão de atuação da PGE em tal campo envolve não somente o Núcleo de Saúde da Subprocuradoria Judicial, mas, também, a Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, na medida em que esta pode atuar conjuntamente àquela, com o escopo de se propor acordo de suspensão em massa das demandas individuais que forem identificadas pelo Núcleo da Saúde como abarcadas pelo conceito de litígios estruturais.

E por que seria interessante para as partes autoras esse tipo de acordo?

Para responder tal questionamento, considere-se a seguinte situação hipotética: a PGE, depois de identificar que a fila imensa do sistema público de saúde para a realização de cirurgias ortopédicas é o litígio estrutural que está por trás da excessiva judicialização individual sobre o tema, quantifica e qualifica as ações individuais respectivas e, como sugerido no começo deste tópico, após reunião com os demais atores interessados na sua

solução, seja apresentado um plano ou cronograma de ação que possa resolver ou, ao menos, demonstrar que o Estado do Tocantins está no caminho para tanto, e que dito plano ou cronograma será apresentado em cada uma desses processos.

Apresentado o plano em juízo, a PGE demonstrará que se trata de um problema estrutural, que não pode ser resolvido em processos individuais, bem como informará sobre os aspectos técnicos do funcionamento das filas de espera no sistema público de saúde para a realização das mencionadas cirurgias, o que pode fazer com que o juiz adote uma das três posturas a seguir mencionadas: a) não acolha as alegações do Estado do Tocantins, seguindo com o processo e julgando o pleito procedente; b) acolha as alegações do ente público, reconhecendo a inadequação da via eleita e extinguindo-se o feito; c) não determine a extinção do feito, porém, ao analisar o caso concreto e, em confronto com as informações técnicas trazidas aos autos, perceba que a parte autora não respeitou o fluxo administrativo de ingresso no SUS, e, então, julgue o feito extinto, com resolução do mérito, de forma contrária ao interesse do autor.

Matematicamente falando, a parte autora terá 1/3 de chance de sair vitoriosa no pleito, considerando-se um panorama simplificado de evolução do processo, o que corresponde a cerca de 33% (trinta e três por cento) de chance de êxito, com consequentes 67% (sessenta e sete por cento) de chances de sair sucumbente, tendo que arcar com os respectivos ônus, afinal, mesmo que tenha obtido o benefício da justiça gratuita, tal condição é resolutive, tendo a Fazenda Pública cinco anos<sup>25</sup> para cobrar essas verbas.

Contudo, caso a Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, em conjunto com a Subprocuradoria Judicial e seu Núcleo da Saúde, bem como com a SESAU, apresentem proposta de suspensão dos processos individuais enquanto se cumpre o cronograma administrativo de reforma estrutural planejado, e, por exemplo, nele conste que a parte autora será mantida na fila administrativa do SUS para a realização da cirurgia pretendida, com as anotações e observações pertinentes às condições de saúde de cada interessado, enquanto o processo judicial estiver suspenso, a parte autora não sairá prejudicada, pois estará duplamente

---

<sup>25</sup> CPC – “Art. 98 [...]”

§ 2º A concessão de gratuidade não afasta a responsabilidade do beneficiário pelas despesas processuais e pelos honorários advocatícios decorrentes de sua sucumbência.

§ 3º Vencido o beneficiário, as obrigações decorrentes de sua sucumbência ficarão sob condição suspensiva de exigibilidade e somente poderão ser executadas se, nos 5 (cinco) anos subsequentes ao trânsito em julgado da decisão que as certificou, o credor demonstrar que deixou de existir a situação de insuficiência de recursos que justificou a concessão de gratuidade, extinguindo-se, passado esse prazo, tais obrigações do beneficiário.”

protegida: continuará abarcada pela possibilidade da via administrativa de ingresso no SUS, bem como poderá exigir o prosseguimento do processo judicial em caso de não cumprimento do acordo realizado.

Também, pode-se propor que, em caso de adesão ao acordo, em havendo posterior extinção do feito, seja por perda do objeto, seja por reconhecimento de inadequação da via eleita, restará a parte dispensada do pagamento de honorários de sucumbência.

E qual seria a contrapartida para o Estado?

Eis, pois, a mudança de postura institucional: não se busca apenas a solução individual daquele processo, seja ganhando ou perdendo, mas, sim, uma solução efetiva e que, realmente, resolva o problema das filas de espera para cirurgias ortopédicas no sistema público estadual de saúde, como citado no exemplo. E a suspensão dessas lides multitudinárias, por meio do acordo proposto, possibilitará o emprego de esforços e recursos onde realmente tais se fazem necessários, que é a reforma de políticas públicas deficitárias de saúde, esforço esse que não restará pulverizado por atuações judiciais casuísticas e inefetivas, adotando-se, pois, uma perspectiva do macro.

Esse é apenas um direcionamento, sendo o número de possibilidades de atuação infinito, pois, como prescreve a própria teoria do processo estrutural, o litígio aqui tratado é mutável, e a solução não deve ser focada no passado, mas, sim, *pro futuro*, ou seja, com foco na reestruturação, e não na remediação casuística. Além disso, no âmbito do direito à saúde, intimamente ligado ao direito à vida, há de se verificar, caso a caso, a urgência do direito posto em juízo, afinal, em havendo risco de vida da parte autora, por exemplo, a possibilidade de acordo restará bastante prejudicada.

Deve-se, contudo, ter sempre em vista que os processos individuais analisados não são estruturais, mas as medidas eventualmente propostas e adotadas pela PGE e demais envolvidos, sim. As ações estruturais serão, pois, executadas extraprocessualmente.

Outro ponto de cautela é que, ao se realizarem negócios jurídicos envolvendo processos individuais da saúde, ditos negócios sejam, na maior medida possível, uniformes, sob pena de se cair, novamente, em soluções casuísticas e imediatistas, que retroalimentam o problema estrutural pulverizado no “mar” de processos individuais.

Rememore-se, por fim, que a implementação de reformas estruturais pode ser longa e contínua, e, com certeza, a atuação da PGE não se exaurirá na fase de conhecimento, demandando, pois, acompanhamento contínuo, principalmente na fase de execução.

### 5.2.2 Da atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em litígios estruturais da saúde trazidos em ações coletivas não estruturais

Perpassados os processos individuais da saúde, os processos coletivos apresentam, também, peculiaridades que precisam de atenção por parte da PGE.

Conforme explanado neste trabalho, nem todo processo coletivo é um processo estrutural, de modo que é possível que muitas ações coletivas sobre direito sanitário, mesmo que tragam litígios estruturais em seu bojo, não consigam atingir uma solução efetiva ao problema posto em juízo, justamente porque, no fim das contas, acaba-se por conferir a tais ações um tratamento processual ordinário e formalista, sem enfoque na reestruturação da política pública deficiente.

Constatado pela PGE que a ação coletiva de saúde se embasa em um problema estrutural, mas não houve, seja por parte do autor, seja por parte do juiz, indicativo de que se pretenda lançar mão do processo estrutural como método de solução da lide, sugere-se o peticionamento em juízo, requerendo-se a readequação do rito processual, com a demonstração da importância do tratamento do processo como estrutural, os benefícios advindos nesse caso, bem como os impactos possíveis em não havendo o acatamento do pleiteado.

Eis, mais uma vez, a importância de se manter uma boa relação com o Ministério Público e a Defensoria Pública, de forma que, juntamente com a Procuradoria Geral do Estado, estejam os entendimentos alinhados, em especial, sobre a necessidade de tratamento uniforme das demandas estruturais sanitárias.

Evidentemente que, no caso de ações coletivas não estruturais, há de se reiterar o quanto disposto relativamente às ações individuais, principalmente sobre a necessidade de que o Estado do Tocantins, enquanto réu, apresente plano de ação que busque solucionar a deficiência constatada pelo legitimado coletivo, com a presença, por exemplo, de cronogramas exequíveis, em atenção ao princípio da cooperação processual, o que pode, inclusive, catalisar a apreciação do pedido de conversão da processo comum em processo estrutural.

Cabe aqui, com mais razão, a atuação conjunta da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, que pode contribuir para a apresentação de trabalhos voltados à intermediação da solução do litígio estrutural posto em juízo, a exemplo da proposição de acordo com o Ministério Público para a conversão

do processo coletivo comum em processo estrutural, caso acatado, também, pelo juiz da causa, para não falar a própria possibilidade de suspensão do feito enquanto se cumpre eventual plano de atuação apresentado.

Outro ponto há ser averiguado pela PGE é a coexistência de ação coletiva e ações individuais sobre o mesmo litígio estrutural, com vistas a se requerer sua reunião e julgamento conjunto, ou, ainda, a suspensão das ações individuais respectivas, enquanto se aguarda o julgamento da ação coletiva, com base no art. 104 da Lei n.º 8.078/90<sup>26</sup>, evitando-se, assim, decisões contraditórias.

### 5.2.3 Da atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em processos realmente estruturais

Para facilitar a visualização das possíveis formas de atuação catalisadora da PGE/TO no bojo de processos estruturais, mister sejam trazidos, conforme Vitorelli (2023), os ciclos relativos ao problema da realização de reforma estrutural pela via jurisdicional:

1º Ciclo: caracterização do litígio:

- a) Identificação das características do problema e suas causas;
- b) Identificação dos atores relevantes para o tratamento do problema, inclusive os gestores da instituição que se pretende transformar, terceiros interessados e sociedade impactada;
- c) Estabelecimento de métodos de diálogo entre o legitimado coletivo que pretende promover a reforma institucional e os sujeitos mencionados anteriormente;
- d) Elaboração do diagrama do perfil do litígio coletivo, definindo quais são os grupos mais afetados e que devem ser priorizados, relativamente a outros, mais periféricos.

2º Ciclo: definição de uma estratégia de condução da reforma:

- a) Atuação mediante técnicas extraprocessuais, por exemplo, na condução de um inquérito civil, com maior flexibilidade, mas menor imperatividade;
- b) Atuação mediante técnicas processuais, com ajuizamento de ação, que atribuem maior imperatividade, mas com menor flexibilidade.

3º Ciclo: elaboração de um plano de reestruturação da instituição:

- a) Em cooperação com os agentes responsáveis pela estrutura, com a sociedade impactada pela sua atividade e com o juiz, se for o caso, firmar um plano que oriente as metas futuras;
- b) O plano deve definir metas de curto, médio e longo prazo, indicadores para a verificação do seu alcance e sujeitos responsáveis, da forma mais clara e objetiva

<sup>26</sup> Lei n.º 8.078/90 – “Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada erga omnes ou ultra partes a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva.”.

possíveis. Deve também definir sanções, justificativas aceitáveis para o descumprimento e eventos que podem ensejar a repactuação.

4º Ciclo: implementação do plano:

- a) Acompanhamento das medidas de reestruturação, com a análise dos indicadores de metas, verificando-se de que forma o plano impacta sobre a realidade;
- b) Colheita de elementos técnicos que permitam identificar as falhas do plano e as metas que se mostram não correspondentes com a realidade;
- c) Adoção de estratégias de diálogo periódico com a sociedade impactada, para recolher feedbacks sobre a sua percepção acerca da mudança do comportamento institucional.

5º Ciclo: reelaboração do plano ou encerramento do caso:

- a) Se os dados da implementação do plano demonstrarem que o problema foi resolvido ou, pelo menos, foram alcançadas as metas inicialmente determinadas, encerra-se a atividade jurisdicional ou ministerial;
- b) Se os dados indicarem a necessidade de revisão do plano, deve-se reiniciar o trabalho, a partir do primeiro ciclo, com a redefinição das características do litígio, agora alteradas pela implementação do plano original, redefinição de estratégia, elaboração de um plano modificado, nova implementação e novo monitoramento. (VITORELLI, 2023, p. 586-587)

Quanto ao primeiro ciclo, definitivamente uma das principais formas de participação dos Procuradores Estaduais é possibilitar que, tanto o juiz quanto a parte autora da ação, seja o Ministério Público ou a Defensoria Pública, aprofundem-se no conhecimento da instituição que se quer reformar estruturalmente, bem como seu funcionamento, limites, problemas e possibilidades.

A PGE está diariamente em contato com a SESAU, tendo, pois, maior possibilidade de trazer esclarecimentos em juízo sobre o litígio estrutural sanitário questionado, afinal, tal matéria é de maior conhecimento do réu que do próprio juiz ou da parte autora.

Como aduz Vitorelli (2023, p. 461), “ninguém pode bem reformar prisões sem entender de prisões, nem definir como será o sistema de saúde sem entender de saúde pública.”.

Ainda, conforme citado pelo autor referido:

O que recorrentemente acontece, em reformas estruturais, é que o juiz, conquanto seja o condutor do processo, é quem menos entende do objeto do debate. Isso decorre tanto dos aspectos técnicos implicados, que costumam ser complexos, quanto do pouco tempo de dedicação investido, em virtude das demais atribuições judiciais. O juiz se encastela em sua autoridade e se contenta em proferir ordens. Ainda que bem-intencionadas, é provável que essas ordens acabem impondo resultados inatingíveis ou que não podem ser avaliados concretamente pelo julgador. Enquanto o réu for o único sujeito processual que entende da atividade que se pretende reformar, ele terá instrumentos para frustrar a implementação de mudanças. (VITORELLI, 2023, p. 461-462)

E essa é uma das questões mais delicadas no processo estrutural, pois o juiz precisa entender profundamente a estrutura que se pretende alterar, sob pena de se

proferir uma decisão, muitas vezes, inexecutável e que não trará a mudança almejada.

Quanto ao segundo ciclo, remete-se à possibilidade elencada no tópico sobre litígios estruturais tratados em demandas individuais, qual seja, a realização de reuniões com membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, nas quais a PGE levará os dados técnicos coletados juntamente aos órgãos técnicos competentes, como a quantificação de ações individuais, matérias versadas nos autos, medidas administrativas que estão sendo tomadas, dentre outras, com o fito de que o MPE e a DPE optem, em caso de judicialização inevitável, pelo processo coletivo estrutural como meio adequado para tanto.

No que concerne ao terceiro ciclo, deve a Procuradoria Geral do Estado, com a participação, também, dos gestores públicos e demais atores técnicos necessários, apresentar plano que vise solucionar o problema estrutural sanitário posto em juízo, em constante diálogo com o juiz, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, e, claro, membros da sociedade civil interessados, o que pode se dar, inclusive, por meio de audiências públicas.

Outra abordagem interessante da atuação da PGE é que, devido à complexidade e diversidade de interesses nas lides estruturais, deve-se considerar a possibilidade de realização de negócios jurídicos processuais, conforme o art. 190 do Código de Processo Civil<sup>27</sup>.

Essa possibilidade surge como uma opção preferencial para alcançar os meios e objetivos de promover a reforma estrutural: é por meio da celebração de acordos que a atuação dos Advogados Públicos ganha destaque nos processos estruturantes (LIMA, 2022, p. 38).

Ainda, nas palavras de Lima (2022):

Nos processos estruturantes em que o Estado figura como um dos atores processuais litigantes, os procuradores estatais apresentarão o ente governamental. Para que a reforma estrutural obtenha êxito, é primordial que os sujeitos interessados no litígio participem de maneira colaborativa para serem determinados os remédios judiciais para a implementação paulatina da reforma estrutural para o fim desejado na decisão estruturante: realização de direitos fundamentais e princípios constitucionais. (LIMA, 2022, p. 38)

A atuação conjunta da Subprocuradoria Judicial, por meio do seu Núcleo da Saúde, e da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de

---

<sup>27</sup> CPC - Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

Conflitos se mostra indispensável para tanto: a primeira conhece a realidade da judicialização da saúde no Estado do Tocantins, acompanhando e sentindo, diariamente, as tendências e obstáculos enfrentados em tal seara; a segunda conta com a especialização quanto às formas de contribuir para o desenvolvimento e a afirmação de práticas e políticas públicas de prevenção de conflitos no âmbito da Administração Pública Estadual.

Embora as Resoluções n.º 1, 3, 4 e 5/2023, que disciplinam as matérias que são passíveis de submissão à Câmara, não mencionem expressamente demandas sobre saúde pública, é perfeitamente possível sua atuação em tal matéria, fazendo-se, para tanto, uma interpretação teleológica e sistemática da Lei Complementar n.º 137/2022, que alterou a Lei Complementar n.º 20/99, e da Resolução n.º 05/2023, segundo as quais:

Lei Complementar n.º 20/99 - Art. 13-D. À Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos compete:

[...]

V - contribuir para o desenvolvimento e a afirmação de práticas e políticas públicas de prevenção de conflitos no âmbito da Administração Pública Estadual;

Resolução n.º 05/2023 - Art. 1º Os Subprocuradores das Unidades de Direção e Assessoramento Superior ou das Unidades de Execução Finalística da Procuradoria-Geral do Estado podem submeter à Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, para a devida apreciação, as proposituras de trabalhos voltados à intermediação de solução de conflitos que envolvam a Administração Pública Estadual, em quaisquer matérias e temáticas.

Assim, de muita valia se faz a atuação da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos na elaboração de acordos judiciais: sejam eles de suspensão do processo enquanto se cumpre o plano estratégico apresentado em juízo, sejam de elaboração de calendário processual ou regime de transição consentâneo com a razoabilidade, como se denota do art. 23 da LINDB:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Quanto ao quarto ciclo, importante que a PGE participe da construção da decisão estrutural a ser proferida, com constantes *feedbacks* sobre as mudanças que já foram implementadas, mesmo que pequenas, pois isso demonstra alteração de postura institucional. Ou seja, tem-se o que a doutrina convencionou chamar de “modelo compartilhado de decisões”.

Segundo Lima e França (2021), as características centrais desse modelo seriam:

[...] a ampla participação dos interessados e a possibilidade de negociação entre eles (pois o processo não é fechado nem hierarquizado); o estabelecimento de objetivos gerais por parte do órgão judicial - ao invés de ordens detalhadas-, permitindo que o enfoque do processo seja mais na solução do problema que na indicação de medidas que disponham como os objetivos visados serão atingidos; a flexibilidade (que viabiliza o ciclo de tentativa-acerto/erro-ajuste) e revisão contínua (que é mais efetiva para a garantia de que as medidas estão sendo cumpridas que a imposição pura e simples de ordens fortes, pois os procedimentos vão sendo alterados conforme os problemas vão surgindo; transparência (visando garantir que as normas, ainda que genéricas e provisórias, sejam explícitas e públicas).

Por fim, o quinto ciclo é um dos mais importantes, pois pode acontecer de haver a mudança fática do arcabouço que vigorava quando da análise do problema estrutural, e a decisão estrutural proferida tenha que ser revista, sob pena da impossibilidade de seu cumprimento, por exemplo.

Nesse viés, cabe à Procuradoria Geral do Estado estar atenta às intimações judiciais que questionem o cumprimento das decisões proferidas no processo estrutural, para que se oponha, conforme o caso, a cláusula *rebus sic standibus*, pois, em se tratando de processo estrutural, a atividade cognitiva não se exaure com o fim da fase de conhecimento, podendo ter a etapa executiva, também, esse caráter.

Assim, em havendo, v.g., descumprimento involuntário de alguma determinação judicial, por conta de mudanças fáticas ou jurídicas no problema estrutural que se visa solucionar, deve a PGE, de pronto, comprovar isso em juízo, com vistas a se evitar a aplicação de eventuais multas processuais e demais sanções cabíveis.

A atuação, pois, da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins no âmbito de processos estruturais sobre o direito à saúde deve ser, nos termos de reflexão trazida por Vitorelli (2023, p. 588), de “manter as esperanças em um nível modesto, para evitar frustrações, mas, ao mesmo tempo, acreditar piamente na possibilidade de implementar mudanças sociais pela via do processo.”.

#### 5.2.4 Algumas considerações sobre a possibilidade de atuação extrajudicial da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins

Os litígios estruturais podem ser tratados em sede de processos estruturais pela via judicial, bem como ser resolvidos pela via extrajudicial.

Quando se fala na atuação da Advocacia Pública em litígios estruturais da saúde ou outras demandas que envolvam políticas públicas, é comum que se associe ao viés resolutivo da via judicial, mas não se pode perder de vista que existe a possibilidade de atuação extrajudicial daquela.

Antes da propositura de uma ação coletiva estrutural pelo Ministério Público, por exemplo, é possível que este adote alguns instrumentos, como o procedimento administrativo (PA), regulamentado pela Resolução 174 do Conselho Nacional do Ministério Público, sendo bastante utilizado para o acompanhamento e a fiscalização contínuos de políticas públicas ou instituições (VITORELLI, 2023, p. 162-163).

É, pois, uma das formas de produção de reformas estruturais no âmbito da saúde e outras políticas públicas por meio do consenso, na qual a Procuradoria Geral do Estado do Tocantins pode contribuir bastante, em colaboração com a SESAU, por exemplo, de modo que, em sendo satisfatórias as informações prestadas e o planejamento apresentado por aqueles órgãos seja considerado adequado, evita-se a judicialização do litígio estrutural.

Outra possibilidade reside na celebração de termo de ajustamento de conduta – TAC –, instituto usualmente associado ao Ministério Público, que, porém, não lhe é exclusivo, e consiste em um acordo que pode ser firmado entre algum dos legitimados coletivos públicos previstos no art. 5º da Lei n.º 7.347/85<sup>28</sup> e o agente que pratica ato considerado ilegal.

Nos termos do art. 13-D, III, da Lei Complementar Estadual n.º 20/99, pode a Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta:

Art. 13-D. À Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos compete:  
[...]  
III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta, submetendo-o à aprovação do Procurador-Geral do Estado;

Assim, é possível que seja firmado pela PGE, em conjunto com as autoridades sanitárias respectivas, um TAC para estruturar, por exemplo, a fila de espera para realização de cirurgias ortopédicas no Estado do Tocantins, com o estabelecimento de prazos, qualificação do custo e benefício dos produtos ortopédicos a serem utilizados, dentre outros termos.

---

<sup>28</sup> Lei n.º 7.347/85 – “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.”.

Percebe-se, mais uma vez, que a PGE conta com vários instrumentos e competências que possibilitam sua atuação como agente catalisador de reformas estruturais no âmbito de políticas públicas de saúde, e, como mencionado acima, até pela via extrajudicial.

Foram mencionadas apenas a participação da PGE em procedimento administrativo e na celebração de TAC, mas nada impede que sejam adotados, eventualmente, outros instrumentos extrajudiciais.

Contudo, como adverte Vitorelli (2023, p. 195-196), é preciso que seja considerado que acordos estruturais não são a panaceia para problemas sociais complexos e duradouros, mas são, com certeza, “caminhos para avançar na tutela dos direitos ameaçados ou violados por esses conflitos, de forma mais organizada e efetiva do que as alternativas atualmente disponíveis.”

A Procuradoria Geral do Estado do Tocantins é, pois, uma das principais instituições que pode, caso aja dentro das premissas dos litígios estruturais, influenciar positivamente na resolução destes, além da possibilidade de se destacar positivamente no cenário nacional, haja vista o fato de o processo estrutural não ser, ainda, de ampla utilização no espaço jurídico brasileiro, o que está, entretanto, prestes a mudar.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para uma melhor sistematização do trabalho, optou-se por se trazer, inicialmente, o estudo acerca dos conceitos essenciais relacionados à teoria dos processos estruturais, bem como algumas diferenciações necessárias a uma melhor compreensão.

Percebe-se que a diferenciação entre litígios coletivos globais, locais e irradiados feita por Vitorelli (2023) é relevante, representando uma evolução em relação ao conceito clássico de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Dita diferenciação pode ter efeitos significativos na seara processual, como questões atinentes à legitimidade ativa para ajuizar ações coletivas.

Seguindo, viu-se que o processo coletivo é uma ferramenta disponibilizada pelo ordenamento jurídico, mas não é a única para tutelar litígios coletivos, onde um legitimado atua em nome dos titulares do direito material. Ademais, ressaltou-se que, caso se opte pelo ajuizamento de demandas individuais, principalmente em matérias de políticas públicas, pode-se prejudicar a qualidade e a economicidade da prestação jurisdicional, resultando, inclusive, em julgamentos contraditórios e sem solução completa.

Perpassados os conceitos de litígios coletivos e processos coletivos, mostrou-se essencial o entendimento acerca dos litígios estruturais, que são caracterizados por sua complexidade, tendo origem no modo de funcionamento de uma estrutura burocrática, seja pública ou privada. Contudo, a remoção da violação não resolve completamente o problema, o que pode levar a sua repetição no futuro.

Os litígios estruturais possuem, assim, múltiplos polos com interesses entrelaçados, marcados por violações estruturais de direitos dentro de uma causalidade complexa.

Aparece, então, o processo estrutural como técnica processual para abordagem de problemas estruturais, nos quais se busca um estado de coisas ideal, com procedimentos flexíveis e a possibilidade de se utilizarem formas atípicas de intervenção e consensualidade.

De modo geral, o processo estrutural se diferencia por ter como base problemas estruturais, ou seja, situações de desconformidade institucional bem definidas, buscando alcançar um estado ideal de funcionamento. Esse processo é composto por duas fases essenciais: o reconhecimento e a definição do problema estrutural, seguido pela delimitação de um programa ou projeto de reestruturação a ser seguido.

Ademais, o processo estrutural é intrinsecamente flexível, permitindo a utilização de formas atípicas de intervenção de terceiros e execução, além da possibilidade de alteração do objeto da lide e a adoção de mecanismos de cooperação judiciária. A consensualidade também se mostra presente, possibilitando negociações e acordos processuais, como os negócios jurídicos processuais, entre outras características comuns, porém não essenciais. Tais características tornam o processo estrutural uma ferramenta dinâmica e adaptável, especialmente em litígios que envolvem complexidades sistêmicas.

Ao fim do capítulo 2, fez-se uma breve explanação sobre a essencialidade de se compreender que os conceitos de processo civil de interesse público, processos estratégicos e processos estruturais não são sinônimos, afinal, cada um apresenta suas particularidades e importância no contexto jurídico.

No capítulo 3, concluiu-se que as políticas públicas desempenham um papel fundamental na organização coletiva da oferta e fruição de direitos limitados, especialmente direitos prestacionais, como o direito à saúde, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 196).

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 *Chevron*, dos Estados Unidos, 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.

No capítulo 4, tratou-se da necessidade do tratamento adequado a ser dispensado às demandas estruturais sobre saúde pública, pois a judicialização de demandas em tal seara é um fenômeno recorrente, com exemplos variados que demonstram a complexidade de tais litígios. Um desses exemplos envolve a definição dos medicamentos ou tratamentos que devem ser fornecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS), exigindo alterações na dinâmica do sistema e critérios científicos para incorporação de novas tecnologias (VITORELLI, 2023, p. 77).

Outro exemplo é a pandemia da COVID-19, que sobrecarregou o sistema de saúde público e privado, resultando em inúmeras demandas judiciais que objetivaram a disponibilização de vagas em UTIs e tratamentos médicos emergenciais.

Entretanto, é importante se ressaltar que nem todos os litígios estruturais são tratados por meio de processos judiciais estruturais, havendo outras possibilidades, como a via extrajudicial, a exemplo do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

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 juiz 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.

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, definindo 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, 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.

Note-se que, até o capítulo 4 deste trabalho, foi construída toda uma base teórica sobre processos estruturais e sua correlação com os litígios estruturais advindos de demandas sobre políticas públicas de saúde, o que servirá de base para a confecção de um manual voltado à atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em tal seara, especialmente lhe fornecendo subsídios para uma correta identificação de litígios estruturais sanitários.

E, como não basta os identificar, o capítulo 5 foi dedicado a apresentar algumas das formas pelas quais a PGE pode, assim que identificados litígios estruturais, atuar, o que também fará parte do mencionado manual.

A análise da atuação da Procuradoria Geral do Estado (PGE) em demandas relacionadas à saúde é de suma importância para que a instituição possa aprimorar sua participação em processos estruturais e possa assumir uma postura mais proativa nessas questões.

A Subprocuradoria Judicial, especialmente o Núcleo da Saúde, acaba por ser o foco e destinatária do manual a ser confeccionado, afinal, é quem mais atua em demandas sobre direito sanitário.

Em muitos casos, a atuação da PGE é apoiada por um órgão técnico competente, considerando que a solução desses litígios exige uma abordagem mais abrangente e embasada em expertise para subsidiar as decisões do Estado em cada caso específico.

Ressaltou-se, também, que a PGE implementou uma nova estrutura operacional, a Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, por meio da Lei Complementar nº 137/2022. Essa especializada tem a atribuição de avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução consensual de conflitos envolvendo

órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, buscando a mediação e conciliação como mecanismos para dirimir conflitos tanto entre órgãos estaduais quanto entre a Administração Pública Estadual e outras esferas governamentais ou particulares.

Essa iniciativa representa um grande avanço institucional para a PGE/TO, pois promove uma visão voltada à diminuição da judicialização, por meio da composição, tornando-se um poderoso instrumento a ser utilizado na resolução de processos estruturais no âmbito das políticas públicas de saúde. Ao priorizar a resolução consensual de conflitos, a PGE demonstra seu compromisso em buscar soluções mais ágeis e eficazes, contribuindo para a melhoria do sistema de saúde e atendendo aos interesses da sociedade como um todo.

Portanto, ao aprimorar sua atuação e adotar uma abordagem mais aberta à composição, a Procuradoria Geral do Estado do Tocantins demonstra estar alinhada com a busca por uma gestão mais eficiente e responsável dos litígios estruturais da saúde. A criação da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos representa um avanço significativo na abordagem das demandas relacionadas às políticas públicas de saúde, evidenciando o comprometimento da PGE com a busca por alternativas extrajudiciais para a solução desses litígios complexos e de grande impacto social.

Ademais, o capítulo 5 foi dividido em alguns subtópicos, nos quais se deram algumas sugestões de atuação da PGE, seja pelo Núcleo da Saúde, seja pela Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, ou ambos, nos litígios estruturais da saúde tratados em processos judiciais individuais, processos coletivos não estruturais, nos processos realmente estruturais e, por fim, na seara extrajudicial.

A postura ativa da Procuradoria Geral do Estado (PGE) em litígios estruturais da saúde, mesmo quando trazidos em processos individuais, é fundamental para demonstrar em juízo a mudança do paradigma estatal, priorizando uma atuação mais cooperativa no enfrentamento dos problemas estruturais. Considerando que, por enquanto, não é possível converter processos individuais em coletivos, a PGE pode buscar a reunião desses casos por prejudicialidade, visando fornecer ao órgão jurisdicional todos os elementos necessários para uma decisão equitativa e exequível.

Nesse contexto, a PGE também pode adotar uma postura proativa ao realizar reuniões com membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, apresentando dados técnicos coletados anteriormente, como o número de ações individuais, a matéria

em discussão e as medidas administrativas em andamento. O objetivo é buscar o consenso em relação ao uso do processo coletivo estrutural como meio adequado para lidar com esses litígios, caso sejam inevitavelmente judicializados.

É importante destacar a necessidade de racionalização no ajuizamento de demandas relacionadas às políticas públicas de saúde, uma vez que as ações individuais podem gerar desarranjo nessas políticas e não solucionar de forma efetiva os problemas estruturais subjacentes. A estratégia de dar tratamento estruturante a uma demanda individual ou criar um processo estruturante a partir de várias demandas individuais, quando envolve uma violação sistêmica de direitos, pode oferecer mais esperanças e vantagens do que a litigância pontual ou fragmentada.

Além disso, a PGE pode aproveitar a atuação conjunta do Núcleo de Saúde da Subprocuradoria Judicial e da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos para propor acordos de suspensão em massa das demandas individuais identificadas como abarcadas por litígios estruturais. Essa abordagem colaborativa e cooperativa permite uma gestão mais eficiente dos litígios e representa um passo importante na busca por soluções mais adequadas e sustentáveis para os problemas estruturais relacionados à saúde pública.

Assim, ao adotar uma postura ativa, cooperativa e propositiva, a PGE contribui para uma melhor gestão dos litígios estruturais da saúde e fortalece a busca por soluções mais abrangentes e eficazes, que promovam a efetivação dos direitos fundamentais da população.

A abordagem coletiva e estruturante, quando possível, representa um avanço na busca pela racionalização do sistema e pela solução dos problemas estruturais que afetam a saúde pública, demonstrando o compromisso da PGE em atuar como agente efetivo na busca por uma sociedade mais justa e equitativa.

Ademais, ao se constatar que a ação coletiva de saúde está fundamentada em um problema estrutural, mas não há indícios de que as partes pretendem utilizar o processo estrutural como método de solução da lide, sugere-se que a Procuradoria Geral do Estado (PGE) peticione em juízo, requerendo a readequação do rito processual. Nessa petição, é importante se demonstrar a relevância do tratamento do processo como estrutural, enfatizando-se os benefícios advindos e os possíveis impactos caso a abordagem não seja acatada.

No caso de ações coletivas não estruturais, é fundamental que sejam reiteradas as orientações relativas às ações individuais, especialmente sobre a obrigação do Estado do

Tocantins, enquanto réu, de apresentar um plano de ação para solucionar a deficiência apontada pelo legitimado coletivo. Esse plano deve incluir cronogramas exequíveis, em consonância com o princípio da cooperação processual. Além disso, a apresentação de um plano de ação pode catalisar a análise do pedido de conversão do processo comum em processo estrutural, caso seja necessário.

No caso dos processos realmente estruturais, fez-se menção à forma de atuação da PGE por meio dos ciclos dos processos estruturais propostos por Vitorelli (2023).

A atuação proativa da Procuradoria Geral do Estado (PGE) em litígios estruturais da saúde pode ser dividida em cinco ciclos distintos, cada um desempenhando um papel fundamental na busca por soluções efetivas e colaborativas.

O primeiro ciclo destaca a importância dos Procuradores Estaduais em fornecer informações relevantes ao juiz e às partes envolvidas na ação, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, sobre o funcionamento e limitações da instituição que se deseja reformar estruturalmente. A PGE, por estar em constante contato com a Secretaria de Saúde (SESAU), possui um conhecimento mais aprofundado do litígio estrutural sanitário em questão, permitindo esclarecer dúvidas e embasar os argumentos em juízo.

No segundo ciclo, a PGE pode realizar reuniões com o Ministério Público e a Defensoria Pública, apresentando os dados técnicos coletados pelo órgão, como o número de ações individuais, medidas administrativas em curso e outras informações relevantes. O objetivo é possibilitar que esses órgãos optem pelo processo coletivo estrutural como meio adequado para enfrentar a judicialização inevitável.

O terceiro ciclo aborda a importância da PGE, juntamente com gestores públicos e outros atores técnicos, apresentar um plano de solução para o problema estrutural discutido em juízo. Esse plano deve ser construído em diálogo contínuo com o juiz, o Ministério Público, a Defensoria Pública e membros da sociedade civil interessados, e pode incluir audiências públicas.

No quarto ciclo, a PGE participa da construção da decisão estrutural, fornecendo *feedback* constante sobre as mudanças já implementadas. Essa atuação conjunta é essencial para um "modelo compartilhado de decisões", em que a PGE colabora na busca de soluções adequadas e viáveis.

Por fim, o quinto ciclo destaca a importância de a PGE estar atenta às intimações judiciais relacionadas ao cumprimento das decisões proferidas no processo estrutural. Em alguns casos, pode haver mudanças fáticas que exijam revisão da decisão estrutural, com a oposição da cláusula *rebus sic standibus*.

A atuação da Advocacia Pública em litígios estruturais da saúde e outras demandas que envolvam políticas públicas não se limita apenas à via judicial, mas pode se estender ao campo extrajudicial, oferecendo oportunidades para a produção de reformas estruturais de forma mais consensual e cooperativa.

Antes mesmo de propor uma ação coletiva estrutural, o Ministério Público pode adotar instrumentos como o procedimento administrativo (PA) para o acompanhamento e fiscalização contínuos das políticas públicas, evitando, assim, a judicialização do litígio estrutural. Nessa etapa, a Procuradoria Geral do Estado do Tocantins pode colaborar significativamente com a Secretaria de Saúde (SESAU), fornecendo informações relevantes e auxiliando no planejamento adequado.

Outra possibilidade é a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), geralmente associado ao Ministério Público, mas que pode ser firmado pela PGE em conjunto com as autoridades sanitárias. Um TAC pode estruturar, por exemplo, a fila de espera para cirurgias ortopédicas no Estado, estabelecendo prazos, critérios de custo-benefício para produtos ortopédicos, entre outros termos.

Ao utilizar tanto a via judicial quanto a extrajudicial de maneira estratégica, a Procuradoria Geral do Estado do Tocantins se torna uma das principais instituições capazes de contribuir para o avanço e aprimoramento das políticas públicas de saúde, impulsionando a busca por soluções mais efetivas e cooperativas para os problemas estruturais.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Cláudio Gonçalves. **Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul. 2020. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81879/78084>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. Revista de Processo. Vol. 225, 2013.

\_\_\_\_\_; JOBIM, Marco Félix (Org). **Processos estruturais**. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

AZEVEDO, Júlio Camargo de. **O Microsistema de Processo Coletivo Brasileiro: uma análise feita à luz das tendências codificadoras**. In: Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. v. 2. 2013. p. 111-130.

BARCELLOS, Ana Luiza Berg. Direito sociais e políticas públicas: algumas aproximações. **Revista do Direito Público**, v. 11, n. 2, p. 109-138, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **(Syn) thesis**, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.

BRASIL. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 15287: informação e documentação – projeto de pesquisa – apresentação**. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projetos de Leis e Outras Proposições. **PL 8.058/2014**.

Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>>.

Acesso em: 10 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Saúde suplementar pontua impacto de processos**

**judiciais para equilíbrio do setor**. Disponível em < [https://www.cnj.jus.br/saude-suplementar-pontua-impacto-de-processos-judiciais-para-equilibrio-do-setor/#:~:text=Foram%20identificados%2C%20em%202022%2C%20cerca,Nacional%20de%20Justi%C3%A7a%20\(CNJ\).](https://www.cnj.jus.br/saude-suplementar-pontua-impacto-de-processos-judiciais-para-equilibrio-do-setor/#:~:text=Foram%20identificados%2C%20em%202022%2C%20cerca,Nacional%20de%20Justi%C3%A7a%20(CNJ).>)> Acesso em 10/07/2023.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 03/07/2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Versa sobre a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. Disponível em: <

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm)>. Acesso em 01/07/2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em 16/07/2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm#:~:text=Lei%207.347&text=L EI%20No%207.347%2C%20DE%2024%20DE%20JULHO%20DE%201985.&text=Dis ciplina%20a%20a%C3%A7%C3%A3o%20civil%20p%C3%BAblica,VETADO\)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.>](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm#:~:text=Lei%207.347&text=L EI%20No%207.347%2C%20DE%2024%20DE%20JULHO%20DE%201985.&text=Dis ciplina%20a%20a%C3%A7%C3%A3o%20civil%20p%C3%BAblica,VETADO)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.>)> Acesso em 01/08/2023.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2.240 - SP [2017/0011208-5]. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=2017%2F0011208-5&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>>. Acesso em 12/07/2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 45.** Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2175381>>. Acesso em 15/07/2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 709.** Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>>. Acesso em 15/07/2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 684612.** Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4237089>>. Acesso em 28/07/2023.

BUCCI, Maria Laura Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al (Org.). **Direitos humanos e políticas públicas.** São Paulo: Pólis, 2001.

\_\_\_\_\_. O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural.** Revista Consultor Jurídico, 1 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>>. Acesso em 06 nov. 2022.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **É constitucional a instituição de órgãos, funções ou carreiras especiais voltadas à consultoria e assessoramento jurídicos dos Poderes Judiciário e Legislativo estaduais?** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/7212a6567c8a6c513f33b>>

[858d868ff80](#)>. Acesso em: 01/08/2023.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A “execução negociada” de políticas públicas em juízo. In: **Revista de processo**. 2012.

DA CUNHA FRANÇA, Eduarda Peixoto; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A judicialização de litígios estruturais como estratégia de mobilização política: mudanças sociais “de baixo para cima” ou “de cima para baixo”?. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 20, n. 34, p. 85-113, 2022.

DE LIMA, Bruno Roberto. ESTABILIDADE NA ADVOCACIA PÚBLICA PARA A CONFORMAÇÃO DE VALORES PÚBLICOS E CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS EM PROCESSOS ESTRUTURANTES. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, v. 9, n. 16, p. 31-44, 2022.

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 processo civil 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**. 11ª 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.

DOS SANTOS, Irailde Ferreira; GABRIEL, Mariana; DE CAMPOS MELLO, Tatiana Ribeiro. Sistema único de saúde: marcos históricos e legais dessa política pública de saúde no Brasil. **Humanidades & Inovação**, v. 7, n. 5, p. 381-391, 2020.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades Duarte; VIDAL, Víctor Luna Vidal (Coordenação). **Direito à saúde: judicialização e pandemia do novo coronavírus**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; OLIVEIRA, Lucas Barros de. A pertinência do emprego do princípio da reserva do possível: um estudo comparativo dos sistemas de saúde no mundo. In: DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; VIDAL, Victor Luna (Coordenadores). **Direito à saúde: judicialização e pandemia do novo coronavírus**. São

Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; OLIVEIRA, Wellington Adriano da Costa de. Reflexões sobre os números da judicialização da saúde no Brasil. In: DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; VIDAL, Victor Luna (Coordenadores). **Direito à saúde: judicialização e pandemia do novo coronavírus**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; PIMENTA, Liana de Barros. Direito à saúde: histórico, judicialização e prognóstico. In: DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; VIDAL, Victor Luna (Coordenadores). **Direito à saúde: judicialização e pandemia do novo coronavírus**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

ESPÍNDOLA, Renata Carvalho. As políticas públicas de saúde e o mérito dos protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas: considerações sobre a aplicabilidade da doutrina *Chenery*. In: **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, v. 42, n. 1, p. 10–22, jan/jun, 2019.

FISS, Owen. **As formas de Justiça**. In: WATANABE, Kazuo (et al) (org.). *O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: JusPODIVM, 2017.

\_\_\_\_\_. **Two models of adjudication**. In: DIDIER JR., Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira (Coord.). *Teoria do processo: panorama doutrinário mundial*. Salvador: JusPodivm, 2008.

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.

GOES, Carolina Mattos. **PGE na palma da mão**. Livro digital disponibilizado pelo Centro de Estudos da PGE – Tocantins. Palmas: 1ª ed., 2023.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

JORDÃO, Eduardo. **Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa: a experiência estrangeira na Adaptação da Intensidade do Controle**. São Paulo, SP: Malheiros, 2016.

JR., Fredie Didier; JR. Hermes Zaneti; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. *Revista dos Tribunais Online*. vol. 303/2020. p. 45 – 81. Maio 2020.

LANDAU, David. The reality of social rights enforcement. **Harvard International Law Journal**, v. 53, n.1, p. 190-247, 2012.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; DA CUNHA FRANÇA, Eduarda Peixoto. Repensando o papel da jurisdição nos litígios estruturais de interesse público: do ativismo antidialógico à decisão compartilhada. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, n. 1, 2021.

LINKE, Micaela Porto Filchtiner; JOBIM, Marco Felix. A pandemia da COVID-19 no Brasil e os processos estruturais: uma abordagem para litígios complexos. **Revista eletrônica de direito processual**, v. 21, n. 3, 2020.

LORDELO, João. **O habeas corpus coletivo na jurisprudência do STF**: comentários ao julgamento do HC nº 143.641. Arquivo digital. Disponível em: <[https://www.academia.edu/download/77429631/O\\_habeas\\_corpus\\_coletivo\\_na\\_jurisprudencia\\_do\\_STF\\_comentarios\\_ao\\_julgamento\\_do\\_HC\\_no\\_143.641\\_Emporio\\_do\\_Direito.pdf](https://www.academia.edu/download/77429631/O_habeas_corpus_coletivo_na_jurisprudencia_do_STF_comentarios_ao_julgamento_do_HC_no_143.641_Emporio_do_Direito.pdf)>. Acesso em 02/07/2023.

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

MOREIRA, Egon BOCKMANN. Crescimento econômico, discricionariedade e o princípio da deferência. In: **Direito do Estado**, 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/egon-bockmann-moreira/crescimento-economico-discricionariedade-e-o-principio-da-deferencia>>. Acesso em 12/07/2023.

NETO, Otávio Balestra. A jurisprudência dos tribunais superiores e o direito à saúde – evolução rumo à racionalidade. In: **R. Dir. sanit.**, São Paulo v.16 n.1, p. 87-111, mar./jun. 2015.

NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. **DOS LITÍGIOS AOS PROCESSOS ESTRUTURAIS**: pressupostos e fundamentos. In: FARIA, Juliana Cordeiro de; REZENDE, Ester Camila Gomes Norato; NETO, Edgard Audomar Marx. [Orgs.]. *Novas tendências, diálogos entre direito material e processo: estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Júnior*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

\_\_\_\_\_. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**. p. 1051-1076, 2019.

OLIVEIRA, Gustavo Paschoal Teixeira de Castro; SOUSA, Lucas Leal. Das decisões judiciais de deferimento de internação em leitos de UTI para jurisdicionados acometidos pela COVID-19 e a sua relação com a mistanásia. In: JÚNIOR, Walsir Edson Rodrigues [et al] (Coordenadores). **Novos direitos privados, autonomia e exercício de direitos, direitos fundamentais e novas perspectivas para o direito privado**. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023.

OSNA, Gustavo. Nem “Tudo”, Nem “Nada” – decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos**

**Estruturais.** Salvador: JusPodivm, 2017.

OSTROM, Elinor. **New horizons in institutional analysis.** American Political Science Review, v. 89, n. 1, p. 174-178, 1995.

PAQUET, M., & SCHERTZER, R. (2020). **COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem.** Canadian Journal of Political Science, 53(2), 343-347. Disponível em <<https://doi.org/10.1017/S0008423920000281>>. Acesso em 18/07/2023.

PARIS, ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>> Acesso em 11 abr. 2021.

PEREIRA, Adelyne Maria Mendes. **Análise de políticas públicas e neoconstitucionalismo histórico:** ensaio exploratório sobre o campo e algumas reflexões. In: GUIZARDI, Francini L. et al (Org.). Políticas de participação e saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; Recife: Editora Universitária UFPE, 2014. p. 143-164.

PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, v. 1, n. 2, p. 41-82, 2014.

RIZZI, Ester; XIMENES, Salomão Barros. Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo. **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**, v. 8, 2014.

Rosenzweig, James. State Prison Conditions and the Eighth Amendment: What Standard for Reform under Section 1983?. University of Chicago Legal Forum, vol. 1987, Article 17, p. 411-429, 1987.

SANTANA, Hector Valverde; FILHO, Roberto Freitas. Os limites da defesa de direitos fundamentais por meio de instrumentos processuais de cognição estreita. Mandado de segurança e o caso da saúde. In: **Direito à saúde:** questões teóricas e a prática dos tribunais. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

TOCANTINS. **Lei Complementar n. 20/1999.** Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Estado e adota outras providências. Disponível em: <<https://central.to.gov.br/download/290974>>. Acesso em 01/08/2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Ferramenta pública de busca jurisprudencial.** Disponível em: <<https://jurisprudencia.tjto.jus.br/>>. Acesso em 16/07/2023.

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 (Org.). *Processos estruturais*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

VITORELLI, Edilson. **Devido processo legal coletivo**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). 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. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/321/edicao-1/devido-processo-legal-coletivo>>. Acesso em 01/07/2023.

\_\_\_\_\_. **Levando os Conceitos a Sério:** processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista dos Tribunais Online*. vol. 284/2018. p. 333 – 369. Out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Processo Civil Estrutural:** teoria e prática. 4ª 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. *R. Dir. sanit., São Paulo* v.16 n.2, p. 147-159, jul./out. 2015.

\_\_\_\_\_. **O direito social e o direito público subjetivo à saúde** - o desafio de compreender um direito com duas faces. *Revista de Direito Sanitário, São Paulo* v. 9, n. 2 p. 92-131 Jul./Out. 2008.

ZANETI JR., H. Processo coletivo no Brasil: sucesso ou decepção?. **Civil Procedure Review**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 11–40, 2019. Disponível em: <<https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/188>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

## **APÊNDICE**

APÊNDICE A - Processos Estruturais em Questões de Saúde Pública: Manual para a Atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins

**Lucas Leal Sousa**

**Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira**

### **PROCESSOS ESTRUTURAIS EM QUESTÕES DE SAÚDE PÚBLICA: MANUAL PARA A ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS**

Manual apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins, na Linha de Pesquisa “Instrumentos da Jurisdição, Acesso à Justiça e Direitos Humanos”, e subárea “Direitos Humanos, Ambiente, Saúde e Políticas Públicas”, como requisito parcial e um dos produtos técnicos para obtenção do título de Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos.

Orientador e coautor: Dr. Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira

Palmas, TO

2023

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
CEBEPEJ - Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
CPC – Código de Processo Civil  
DPE – Defensoria Pública Estadual  
ESMAT – Escola Superior da Magistratura Tocantinense  
LINDB – Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro  
MPE – Ministério Público Estadual  
PA – Procedimento Administrativo  
PGDF – Procuradoria Geral do Distrito Federal  
PGE/TO – Procuradoria Geral do Estado do Tocantins  
RE – Recurso Extraordinário  
SESAU – Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Tocantins  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta  
UTI – Unidade de Terapia Intensiva

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>95</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>98</b>
<b>CAPÍTULO 1 - PROCESSOS ESTRUTURAIS: CONCEITOS E DIFERENCIAÇÕES NECESSÁRIOS .....</b>	<b>99</b>
1.1 - Da conceituação de litígios coletivos e seus tipos .....	99
1.2 - Considerações sobre o processo coletivo.....	100
1.3 - Dos aspectos gerais dos litígios estruturais.....	102
1.4 - Teoria do Processo Estrutural: Origens e Características .....	102
<b>CAPÍTULO 2 - CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS DE SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL E SUA JUDICIALIZAÇÃO .....</b>	<b>105</b>
2.1 Considerações sobre Políticas Públicas Envolvendo o Direito Social à Saúde no Brasil .....	105
2.2 Aspectos Relevantes da Judicialização da Política Pública de Saúde no Brasil .....	106
<b>CAPÍTULO 3 - DA NECESSIDADE DE TRATAMENTO DAS DEMANDAS JUDICIAIS ENVOLVENDO O DIREITO À SAÚDE POR MEIO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS.....</b>	<b>109</b>
3.1 Da importância da identificação de litígios estruturais sobre o direito à saúde tratados em ações judiciais .....	109
3.2 Litígios estruturais em demandas individuais sobre direito à saúde .....	110
3.3 Do tratamento processual adequado dos litígios estruturais sobre saúde pública sob a perspectiva da especialidade do processo estrutural .....	112
<b>CAPÍTULO 4 - A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS NOS LITÍGIOS E PROCESSOS ESTRUTURAIS DA SAÚDE.....</b>	<b>116</b>
4.1 O Papel Institucional da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins .....	116
4.2 Atuação da PGE/TO em Demandas da Saúde.....	116
4.3 Do papel a ser desempenhado pela Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em processos estruturais sobre direito sanitário .....	117
4.3.1 Da atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em litígios estruturais da saúde trazidos em ações individuais.....	118
4.3.2 Da atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em litígios estruturais da saúde trazidos em ações coletivas não estruturais.....	122
4.3.3 Da atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em processos realmente estruturais .....	123
4.3.4 Algumas considerações sobre a possibilidade de atuação extrajudicial da Procuradoria Geral	

do Estado do Tocantins .....	127
<b>CAPÍTULO 5 – ROTEIROS PRÁTICOS E SISTEMÁTICOS PARA UTILIZAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DO TOCANTINS NA ROTINA DE TRABALHO .....</b>	<b>130</b>
5.1 Roteiro para Identificação de Litígios Estruturais em Demandas Judiciais Individuais da Saúde e Formas de Atuação da PGE/TO .....	130
5.2 Roteiro para Atuação em Processos Coletivos Não Estruturais da Saúde pela PGE/TO .....	132
5.3 Roteiro de Atuação da PGE/TO em Processos Realmente Estruturais na Área da Saúde .....	134
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>137</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>139</b>

## APRESENTAÇÃO

A ideia do presente Manual de processos estruturais nas demandas judiciais sobre saúde pública para atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins surgiu no seio do Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins, em parceria com a ESMAT, sob a orientação do Prof. Dr. Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira, que se apresenta, também, como coautor do presente, dentro na Linha de Pesquisa “Instrumentos da Jurisdição, Acesso à Justiça e Direitos Humanos”, e subárea “Direitos Humanos, Ambiente, Saúde e Políticas Públicas”.

O recorte temático da pesquisa desenvolvida no Mestrado Profissional mencionado foi o estudo da teoria dos processos estruturais aplicada à judicialização de políticas públicas de saúde, correlacionando os mesmos à atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, afinal, o então mestrando é Procurador nesta instituição e, por conhecer a realidade do órgão, viu nesta pesquisa a chance de contribuir, de alguma forma, à melhoria da rotina administrativa e judicial do mesmo.

Sabendo-se que o a Subprocuradoria Judicial, principalmente o seu Núcleo da Saúde, lida com uma carga de processos diária bastante grande, com tendências a aumentar ainda mais, a atuação dos Procuradores acaba por restar prejudicada, ante a impossibilidade fática de dar conta de tantas demandas, com pouco tempo para tanto.

Então se pensou: 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 pode ser solucionado com o proferimento de uma decisão judicial acompanhada da imposição de uma obrigação, apenas. O que poderia ser feito, então?

Durante a pesquisa, percebeu-se que, seguindo a tendência da constitucionalização das diversas áreas do direito, a sistemática processual brasileira vem demonstrando preocupação com a multipolaridade e complexidade dos conflitos postos em juízo, de modo tal que a solução destes se amolde a um caráter prospectivo e em conformidade com os ditames constitucionais, em tentativa de superação a um modelo individualista e linear de tutela jurídica.

Um instrumento que vem ganhando destaque para se tentar um melhor tratamento de processos delicados, que demonstram problemas estruturais, é o processo também chamado de estrutural, instituto importado da Suprema Corte Norte Americana, que visa à reestruturação de uma instituição pública ou privada, cuja forma de atuação acaba por gerar um litígio estrutural. Referida reestruturação impescinde da confecção de um plano de longo prazo, com vistas a,

efetivamente, proporcionar a alteração da engrenagem de funcionamento da instituição, lançando-se mão do aparato necessário, garantindo o atingimento das metas estabelecidas em juízo, sem que, por ricochete, haja efeitos colaterais não previstos, ou que, ao menos, estes sejam minimizados.

E como se relacionar tal técnica processual às demandas judiciais sobre direito sanitário?

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, o que demanda tempo e acompanhamento contínuo: eis onde entra 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.

Ante a importância de tal temática, a primeira parte deste Manual se dedicará a trazer os subsídios necessários para que a PGE/TO consiga identificar litígios estruturais no âmbito do direito à saúde, bem como a existência ou não da necessidade da existência de um processo estrutural para se resolver determinado tema. Para tanto, serão trazidos conceitos-chave sobre a matéria, posicionamentos doutrinários que podem ser importados para eventuais peças e manifestações processuais, bem como outros dados que, espera-se, possam abrir os olhos do órgão para um dos “temas do momento”, afinal, em junho de 2023, o Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 684612, discutiu, à luz dos arts. 2º e 196 da Constituição federal, a possibilidade de o Poder Judiciário determinar a implementação de políticas públicas urgentes com a finalidade de assegurar o direito à saúde, em substituição ao juízo de oportunidade e conveniência do Poder Executivo para a prática do ato administrativo, bem como sem indicar as receitas orçamentárias necessárias ao cumprimento da obrigação imposta, por meio de um processo estrutural.

A segunda parte do Manual será voltada ao momento posterior à identificação de litígios estruturais sanitários: os tipos de ações que a PGE/TO poderá adotar, a depender da forma processual que o litígio está sendo tratado, pois a postura institucional pode

variar se o caso estiver sendo tratado em processos individuais multitudinários, ou em processos coletivos não estruturais e, por fim, em processos realmente estruturais.

Outro ponto a ser considerado é que o Manual não se faz útil apenas para a Subprocuradoria Judicial, mas, também, à recém-criada Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, cuja atuação pode, em muito, também contribuir para uma boa condução dos processos estruturais sobre direito sanitário.

Portanto, na segunda parte do Manual serão abordadas as funções institucionais da PGE/TO, bem como algumas formas de atuação desta, tanto em sede judicial quanto extrajudicial, que possam catalisar a reforma estrutural de políticas públicas de saúde que sejam deficitárias, e, por via de consequência, possam contribuir para a diminuição da judicialização do direito sanitário no Estado do Tocantins.

Por ser um material que visa auxiliar no dia a dia da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, pretende-se utilizar uma linguagem direta, com uma breve explicação dos conceitos e sugestões de atuação, bem como roteiros práticos de aplicação do quanto estudado neste Manual, de forma que a sua leitura não seja morosa e realmente motive a mudança de perspectiva institucional sobre o tema abordado, para não falar na possibilidade de que a PGE/TO se torne referência nacional na sua atuação em processos estruturais sobre políticas públicas de saúde e, por que não, em outros problemas estruturais, como educação e meio ambiente?

**Lucas Leal Sousa**

**Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira**

## INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal cada vez mais permeando todas as áreas do Direito, os processos judiciais têm enfrentado desafios multifacetados e complexos. Diante dessa tendência, o sistema jurídico brasileiro se esforça para encontrar soluções que não apenas resolvam os conflitos de forma individual, mas também estejam alinhadas com os princípios constitucionais. Isso é especialmente evidente no cenário da saúde pública, onde a judicialização em larga escala aponta para problemas estruturais que demandam mais que uma solução pontual.

Nesse contexto, a judicialização em massa da saúde revela um problema crônico de desajuste estrutural, que não pode ser simplesmente corrigido através de decisões judiciais tradicionais e obrigações impostas. Muitas vezes, os litígios relacionados à saúde pública exigem mudanças significativas no sistema, realocação de recursos, consideração de dados científicos e uma série de variáveis complexas. No entanto, as ações judiciais frequentemente buscam uma solução imediata, sem levar em conta os impactos cumulativos no orçamento público resultantes de decisões em cadeia.

É evidente a necessidade de um processo judicial que permita a reestruturação das instituições públicas, a fim de lidar com esses problemas estruturais de forma abrangente. É aqui que entram os processos estruturais, uma abordagem que visa reformar instituições públicas ou privadas que geram litígios estruturais. Essa reestruturação requer um plano de longo prazo para alterar efetivamente o funcionamento da instituição, com medidas para atingir metas estabelecidas em juízo, minimizando efeitos colaterais não previstos.

Neste manual, iremos explorar a aplicação da teoria dos processos estruturais nas demandas judiciais de saúde pública, com foco na atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins: serão apresentados conceitos fundamentais sobre processos estruturais, as implicações da judicialização de políticas públicas de saúde e como a abordagem dos processos estruturais pode catalisar reformas necessárias.

Este manual foi organizado em capítulos e subtópicos para facilitar o estudo e fornecer um guia abrangente para a identificação e tratamento de litígios estruturais no contexto da saúde pública.

## CAPÍTULO 1 - PROCESSOS ESTRUTURAIS: CONCEITOS E DIFERENCIAÇÕES NECESSÁRIOS

Neste capítulo, exploramos os fundamentos dos processos estruturais, distinguindo-os de processos coletivos comuns, destacando sua flexibilidade em relação aos elementos processuais tradicionais.

Analisaremos, também, a relação entre litígios estruturais e processos estruturais, identificando o potencial dessa abordagem para resolver questões estruturais complexas de maneira eficiente.

Espera-se, assim, que sejam fornecidos os dados necessários à identificação pela PGE/TO de litígios estruturais sobre políticas públicas de saúde.

### 1.1 - Da conceituação de litígios coletivos e seus tipos

O entendimento dos litígios coletivos é fundamental para se compreender a abordagem de processos estruturais nas demandas judiciais sobre saúde pública.

Litígios coletivos referem-se a conflitos que envolvem interesses de um grupo de pessoas, afetando um número variável de indivíduos. A parte adversa trata o grupo como uma entidade coletiva, desconsiderando suas características individuais, diferenciando-os dos litígios individuais.

Os litígios coletivos podem ser diferenciados com base na intensidade do conflito interno e na complexidade do direito envolvido.

Edilson Vitorelli (2023, p. 36) destaca a importância de dois indicadores: a **conflituosidade** e a **complexidade**.

A **conflituosidade** mede o grau de conflito dentro do grupo envolvido no litígio. Isso determina se há discordância significativa sobre a solução do problema, o que desafia a ideia de que grupos em litígios coletivos são homogêneos, de forma que o conflito interno pode variar, influenciando a abordagem do litígio (Ibid.).

A **complexidade** não decorre da relação entre o litígio e o grupo, mas da relação entre o litígio e o Direito. Ela envolve, na verdade, a necessidade de que sejam consideradas, além da aplicação jurídica, aspectos como eficiência, proporcionalidade, economicidade, dentre outros fatores, o que é enfatizado pelo próprio artigo 20 da Lei de

Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)<sup>29</sup>, ante a necessidade de se considerarem as consequências práticas da decisão (VITORELLI, 2023, p. 37).

Com base nesses indicadores, Vitorelli (2023) classifica os litígios coletivos em três tipos:

1. **Litígios Globais:** Não é possível inferir que a lesão afete diretamente indivíduos específicos. Eles impactam a sociedade como um todo. A complexidade pode variar, e há pouco interesse dos indivíduos na resolução, pois o problema é coletivo (VITORELLI, 2023, p. 42).

2. **Litígios Locais:** Afetam indivíduos específicos de maneira significativa, como lesões graves a direitos de grupos específicos. A conflituosidade é moderada, pois as perspectivas sociais comuns mantêm certo grau de unidade entre os indivíduos (VITORELLI, 2018, p. 335).

3. **Litígios de Difusão Irradiada:** Lesões significativas atingem diferentes subgrupos da sociedade de maneira diversa, sem perspectiva social comum. Conflituosidade e complexidade são elevadas, devido à falta de vínculo de solidariedade e às mudanças na realidade ao longo do processo (VITORELLI, 2017).

Essa classificação oferece uma compreensão mais refinada dos litígios coletivos, indo além dos tradicionais direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Isso é relevante para determinar a abordagem mais adequada em processos estruturais envolvendo demandas judiciais sobre saúde pública. A compreensão dos diferentes tipos de litígios coletivos orientará a atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins na identificação e tratamento eficaz desses conflitos.

## 1.2 - Considerações sobre o processo coletivo

A distinção entre litígios coletivos e processo coletivo é crucial para se compreender a dinâmica legal.

Enquanto litígios coletivos referem-se a conflitos de interesses em um grupo, o processo coletivo é a ferramenta legal utilizada para lidar judicialmente com esses litígios, buscando soluções adequadas. O processo não deve ser confundido com o conteúdo do litígio, o que seria

---

<sup>29</sup> LINDB – “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.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”

uma metonímia jurídica.

Didier Jr. e Zanetti Jr. (2014, p. 58) definem o processo coletivo como aquele que envolve um direito coletivo em seu sentido amplo, ou seja, o processo coletivo lida com uma situação jurídica coletiva ativa ou passiva.

Antonio Gidi oferece outra definição, enfatizando a legitimidade autônoma e a coisa julgada especial (GIDI, 1995, p. 16, apud DIDIER JR; ZANETTI JR., 2014, p. 59).

É importante destacar que litígios coletivos podem existir independentemente do processo coletivo: enquanto litígios coletivos se referem ao conflito, o processo coletivo é a técnica disponibilizada pelo ordenamento jurídico para tutelar direitos afetados por esses litígios (VITORELLI, 2023, p. 58). Vitorelli também ressalta que o tratamento de litígios coletivos pode ocorrer por meio de técnicas outras que não o processo coletivo.

Embora não haja uma codificação específica para o processo coletivo no Brasil, legislações esparsas como a Lei n.º 7.347/85 (Ação Civil Pública), a Lei n.º 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), a Lei n.º 8.429/92 (Ação de Improbidade Administrativa) e a Lei n.º 12.016/2009 (Mandado de Segurança) abordam aspectos do microsistema processual coletivo. Contudo, Azevedo (2012, p. 127-128) argumenta a favor da codificação do processo coletivo, pois pode significar a melhor saída para se adequar o objeto material do processo coletivo e seu alinhamento às garantias constitucionais.

A relação entre litígios individuais e coletivos é complexa, pois litígios individuais podem ser tratados em processos coletivos e vice-versa. O fato é que o tratamento dos litígios coletivos por meio de ações individuais fomenta a litigância em cascata ou em massa, do qual são exemplos os litígios decorrentes da promoção da saúde e da educação.

No entanto, o tratamento de litígios coletivos por meio de ações individuais pode ser questionável devido à heterogeneidade das situações: por exemplo, o Supremo Tribunal Federal analisou um Habeas Corpus Coletivo que beneficiava mulheres submetidas à prisão cautelar na condição de gestantes, puérperas ou mães de crianças com até 12 anos (LORDELO, 2018, p. 1). No exemplo citado, a heterogeneidade pode prejudicar a obtenção de uma decisão unitária.

Assim, o processo coletivo é uma ferramenta fundamental para se lidar com litígios coletivos: muito embora possa não ser a opção preferida por indivíduos afetados, a utilização do processo coletivo ajuda a assegurar a qualidade, a isonomia e a eficácia da prestação jurisdicional, evitando decisões contraditórias e fragmentadas.

### 1.3 - Dos aspectos gerais dos litígios estruturais

Os litígios estruturais, como delineados anteriormente, emergem das entranhas de estruturas burocráticas, sejam elas públicas ou privadas, que perpetuam violações de direitos, permitindo que o problema subjacente persista, mesmo que temporariamente remediado (VITORELLI, 2023, p. 63).

O cerne desses litígios reside na complexidade das interações entre múltiplos polos, caracterizados por interesses intrincadamente entrelaçados, frequentemente com aspectos antagônicos, originando-se de práticas institucionalizadas que resultam em violações estruturais de direitos (NUNES; COTA; FARIA, 2019, p. 1054-1055).

Uma ilustração notável da abordagem dos litígios estruturais é apresentada por James Rosenzweig, ao correlacionar a reforma do sistema prisional a esses litígios. Ele argumenta que os desafios referentes às condições prisionais estão arraigados em limitações constitucionais derivadas do comportamento institucional do ente público envolvido. Dessa forma, a resolução demanda intervenções no funcionamento da instituição, visando a uma reforma estrutural (ROSENZWEIG, 1987, p. 422).

Contudo, o âmbito da estrutura burocrática que precisa de reforma não se restringe meramente às instituições públicas, abarcando também instituições privadas que possuam relevância para o ambiente social circundante.

É pertinente ressaltar que, enquanto nem todo litígio irradiado é necessariamente um litígio estrutural, todo litígio estrutural se manifesta como um litígio coletivo irradiado, visto que emerge de violações que afetam subgrupos sociais distintos, de maneiras diversas e desiguais (VITORELLI, 2018, p. 339).

Em suma, os litígios estruturais, por versarem sobre problemas multifacetados, demandam mais que a aplicação das técnicas ordinárias de decisão judicial, exigindo, assim, a alteração do funcionamento de uma estrutura pública ou privada, sob pena de o problema não ser resolvido ou resolvido de modo aparente, com chances de retorno.

### 1.4 - Teoria do Processo Estrutural: Origens e Características

A teoria do processo estrutural, cujas raízes remontam às décadas de 1950 e 1960, ganhou proeminência no cenário jurídico após o icônico julgamento do caso *Brown v. Board of Education* pela Suprema Corte dos Estados Unidos. Esse julgamento marcou o início do que ficou conhecido como "*structural reform*", envolvendo uma abrangente mudança no sistema

educacional público dos Estados Unidos, eliminando a segregação racial como critério de admissão em escolas públicas (FISS. In: DIDIER JR. 2008, p. 761).

No entanto, a Suprema Corte não detalhou explicitamente como essa decisão deveria ser implementada, focando-se principalmente em "o que" fazer. Edilson Vitorelli (2023, p. 87) destaca que, nesse contexto, o caso *Brown* não exemplifica um processo estrutural, mas sim a implementação gradual dessa reforma, realizada em algumas localidades por iniciativa dos juízes locais.

É importante mencionar que a dificuldade em implementar a política de não discriminação levou à revisão da situação pela Suprema Corte, resultando na decisão conhecida como *Brown v. Board of Education II*. Nessa decisão, devido à resistência de vários estados em cumprir a primeira decisão, a Suprema Corte determinou uma implementação progressiva da dessegregação racial, sob a supervisão das cortes locais, tornando-a mais adequada às realidades locais e, assim, exequível (ARENHART, 2013, p. 335-336).

Esse tipo de processo é definido por processualistas como aquele em que o juiz se empenha em reestruturar a organização de uma entidade ou sistema, a fim de eliminar ameaças aos valores constitucionais causadas pelas estruturas institucionais existentes (FISS apud WATANABE, Kazuo [et al], 2017, p. 120).

Mariela Puga (2014) apresenta elementos cruciais do processo estrutural, incluindo a intervenção de múltiplos atores processuais, a representação de um coletivo de afetados por indivíduos autorizados, a presença de uma causa que gera violações de direitos sistêmicas ou estruturais, e a invocação de valores constitucionais ou públicos para fins regulatórios (PUGA, 2014, p. 46).

O processo estrutural se caracteriza por buscar a reorganização de uma estrutura pública ou privada que promove a violação de direitos devido à sua operação. Exemplos incluem demandas para melhorar a acessibilidade de pessoas com necessidades especiais, lidar com surtos de doenças como o zika vírus ou assegurar direitos à população carcerária (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 5).

Edilson Vitorelli (2023, p. 73) identifica diversas fases no desenvolvimento de um processo estrutural:

1. A apreensão das características do litígio em toda sua complexidade, permitindo que os diferentes grupos de interesse sejam ouvidos;
2. A elaboração de um plano de reestruturação da entidade ou sistema envolvido, buscando corrigir seu funcionamento problemático;
3. A implementação compulsória ou negociada desse plano;

4. A avaliação dos resultados da implementação para garantir a correção da violação e evitar sua repetição;
5. A reelaboração do plano com base nos resultados avaliados;
6. A implementação do plano revisado, reiniciando o ciclo de mudanças.

O processo estrutural, é, pois, marcado por sua flexibilidade e a busca por reorganização contínua, diferenciando-o dos processos comuns, que muitas vezes visam apenas restaurar o *status quo ante*.

É importante se destacar que os processos estruturais não se limitam a uma única decisão, mas muitas vezes exigem uma série de decisões ao longo do tempo para atingir plenamente seus objetivos (ARENHART, 2013, p. 6).

A implementação pode ser complexa, devido à variedade de abordagens possíveis para alcançar a mudança estrutural desejada, mas o diálogo com as partes envolvidas e a flexibilidade na execução podem facilitar o processo (COSTA, 2012, p. 25).

Importante ressaltar que os conceitos de processo civil de interesse público, processos estratégicos e processos estruturais não são intercambiáveis. Processos de interesse público focam em garantir um direito negado pelo Estado, enquanto os processos estratégicos buscam estabelecer novos entendimentos jurídicos. Por outro lado, os processos estruturais têm como característica distintiva a reorganização de uma instituição para eliminar violações sistemáticas de direitos (VITORELLI, 2014, p. 343-345).

Em resumo, o processo estrutural envolve a transformação de sistemas e instituições que perpetuam violações de direitos, baseando-se em decisões programáticas de reorganização e exige uma implementação gradual ao longo do tempo para alcançar mudanças significativas e duradouras. Nesse contexto, a relação entre a decisão judicial e a reestruturação institucional é essencial para o sucesso do processo estrutural.

## **CAPÍTULO 2 - CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS DE SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL E SUA JUDICIALIZAÇÃO**

Antes de adentrarmos à interrelação entre a teoria dos processos estruturais e as demandas judiciais concernentes à saúde pública, é fundamental se trazerem algumas considerações acerca das políticas públicas e sua relação com o direito à saúde.

Além disso, exploraremos o conceito de políticas públicas na área da saúde, suas características e a natureza das demandas correlatas. Ademais, abordaremos os diferentes aspectos da judicialização da saúde no Brasil, diferenciando ativismo judicial e judicialização, assim como os tipos de intervenção judicial, incluindo críticas e dados sobre a judicialização no país.

### **2.1 Considerações sobre Políticas Públicas Envolvendo o Direito Social à Saúde no Brasil**

Ao discutirmos os processos estruturais relacionados à judicialização da saúde, é crucial compreendermos a natureza das políticas públicas nessa área.

Inicialmente, definiremos o conceito de política pública com base na concepção de Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39), a qual destaca que políticas públicas são programas de ação governamental regulados por processos diversos, visando alcançar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Essas políticas, frequentemente vinculadas a direitos prestacionais, requerem uma atuação específica do Estado para sua efetivação (SANTANA; FILHO, 2021, p. 13).

Segundo Bucci (2001), as políticas públicas englobam programas de ação destinados a concretizar direitos, seja através de prestações diretas, seja por meio da organização, normas e procedimentos necessários para tal. Nesse contexto, as políticas públicas não são apenas uma categoria jurídica, mas sim arranjos complexos que demandam análise e compreensão por parte da ciência jurídica, incorporando valores e métodos próprios do universo jurídico (BUCCI, 2001, p. 31).

O direito à saúde, como um dos principais direitos sociais, é objeto de políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 196 que a saúde é direito de todos e dever do Estado, devendo ser garantida através de políticas sociais e econômicas. O Sistema Único de Saúde (SUS) é o responsável por essa garantia, apresentando princípios como universalidade, equidade, integralidade, regionalização, hierarquização, descentralização,

comando único e participação popular (DOS SANTOS; GABRIEL; DE CAMPOS MELLO, 2020, p. 384).

No entanto, o SUS enfrenta desafios significativos devido a limitações financeiras, diferentes níveis de governo, pressões de grupos de interesse e relações comerciais globais. A complexidade desse sistema e a necessidade de alocação de recursos orçamentários adequados podem levar à judicialização da saúde, especialmente quando políticas públicas são implementadas de maneira insuficiente, impactando o acesso a tal direito (SANTANA; FILHO, 2021, p. 15).

## 2.2 Aspectos Relevantes da Judicialização da Política Pública de Saúde no Brasil

A judicialização do direito à saúde surgiu da constatação de que, embora previsto na Constituição, muitas vezes não é efetivamente implementado. Esse fenômeno suscita debates sobre a legitimidade da interferência do Poder Judiciário em políticas públicas, tema abordado em diversas jurisprudências do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), como exemplificado na ADPF 45:

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (BRASIL, 2004)

No contexto da judicialização, é importante se diferenciar ativismo judicial de judicialização. Enquanto a judicialização emerge da própria estrutura constitucional e não resulta de uma ação intencional, o ativismo judicial envolve uma participação ampliada e enérgica do Judiciário na realização de valores e objetivos constitucionais, incluindo maior interferência nas políticas públicas (BARROSO, 2012, p. 25-26).

A intervenção judicial em políticas públicas pode ocorrer de três formas: implementação, concretização e criação. No primeiro caso, a decisão se baseia na implementação de uma disposição já estabelecida pela legislação. No segundo, a decisão é fundamentada em princípios gerais que requerem interpretação. No terceiro, a intervenção envolve situações em que não há parâmetros legais pré-definidos e o juiz cria uma política pública para uma situação específica (VITORELLI, 2023, p. 118-120).

A judicialização da saúde tem recebido críticas quanto à legitimidade do Judiciário para alocar recursos públicos e à falta de observância da “doutrina da deferência” e da “doutrina Chenery”, que reconhecem a competência técnica das autoridades administrativas em assuntos específicos, decisões essas que devem ser observadas pelo Poder Judiciário (MOREIRA, 2016; JORDÃO, 2016; ESPÍNDOLA, 2019).

Contudo, mesmo em meio a críticas, fato é que a judicialização da saúde não para de crescer: como divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça, “*foram identificados, em 2022, cerca de 460 mil novos processos judiciais sobre saúde no Brasil [...]*” e, entre os assuntos mais judicializados, estão o fornecimento de medicamentos, o tratamento médico-hospitalar, o reajuste contratual e os leitos hospitalares.<sup>30</sup>

Ainda conforme o CNJ:

[...]

A diretora da FenaSaúde mencionou ainda que o estudo “Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das demandas, causas e propostas de soluções”, realizado entre 2008 e 2017 pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), mostra que as demandas judiciais de saúde cresceram 130% no período enquanto as demandas por assuntos gerais cresceram 50%.

Nos tribunais de segunda instância, o aumento no número de ações sobre saúde foi de 85%. “Nas decisões de indeferimento de pedidos, observou-se uma maior atenção dos juízes a normas ou instituições responsáveis pela regulação da política de Saúde Pública, como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)”, destacou. (CNJ, 2023)

Em análise sobre os números da judicialização da saúde no Brasil, Duarte e Oliveira (2020), referente ao estudo “Judicialização da saúde no Brasil: dados quantitativos sobre saúde pública”, produzido por Asensi e Pinheiro (2016) em parceria com o CNJ, concluíram que as informações analisadas revelam que a judicialização da saúde tem se mostrado um instrumento significativo para suprir a carência de políticas públicas relacionadas a necessidades primordiais, que envolvem a proteção da vida e as condições mínimas de dignidade, destacando que, embora tais serviços de saúde já devessem fazer parte das políticas públicas regulares, a judicialização das demandas tem desempenhado um papel importante na efetivação desse direito social, especialmente nos estados com recursos orçamentários limitados e, possivelmente, por consequência, com negligência na implementação de políticas públicas adequadas. (DUARTE; OLIVEIRA, 2020, p. 361)

A judicialização da saúde no Brasil é, pois, um fenômeno multifacetado, cujas

<sup>30</sup> A notícia pode ser acessada no sítio eletrônico: <

implicações vão além da esfera jurídica, impactando diretamente a estrutura das políticas públicas de saúde e a alocação de recursos.

Enquanto o Poder Judiciário busca equilibrar a garantia do direito à saúde com as limitações orçamentárias e técnicas, a sociedade enfrenta desafios inerentes à efetividade das políticas públicas nesse setor.

No próximo capítulo, exploraremos como a teoria dos processos estruturais pode lançar luz sobre essa complexidade e oferecer abordagens mais abrangentes para lidar com as questões subjacentes à judicialização da saúde.

### **CAPÍTULO 3 - DA NECESSIDADE DE TRATAMENTO DAS DEMANDAS JUDICIAIS ENVOLVENDO O DIREITO À SAÚDE POR MEIO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS**

Como visto, 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.

No presente capítulo, abordar-se-ão 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.

#### **3.1 Da importância da identificação de litígios estruturais sobre o direito à saúde tratados em ações judiciais**

A compreensão dos litígios estruturais no âmbito do direito à saúde é essencial para uma abordagem adequada das demandas judiciais nesse contexto.

Litígios estruturais são litígios coletivos que emergem das disfuncionalidades inerentes ao funcionamento de estruturas burocráticas, muitas vezes de caráter público. Nesse sentido, a violação decorre da própria operação dessa estrutura, resultando em conflitos complexos e de alta conflituosidade. Corrigir apenas a violação pontual não resolve substancialmente o problema subjacente, podendo levar a soluções superficiais e temporárias (VITORELLI, 2018, p. 338-339).

A alta complexidade e conflituosidade dos litígios estruturais são decorrentes da divisão da coletividade atingida em subgrupos com interesses concorrentes, impactados de maneira

distinta por decisões judiciais. Além disso, a diversidade de soluções jurídicas aplicáveis a cada caso e seus efeitos sobre os grupos envolvidos contribuem para a complexidade (FRANÇA; SERAFIM; BRAGA, 2021, p. 36).

Na esfera das políticas públicas de saúde, exemplos de litígios estruturais são evidentes, como ações judiciais que questionam a definição dos medicamentos e tratamentos a serem fornecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS): esses litígios exigem transformações profundas na dinâmica do sistema de saúde, incluindo alocação de recursos orçamentários e critérios científicos para incorporação de tecnologias (VITORELLI, 2023, p. 77).

A pandemia ocasionada pela COVID-19 também trouxe à tona litígios estruturais, como a disputa por leitos de UTI. Paquet e Schertzer (2020), por exemplo, caracterizam a pandemia como um problema complexo e intergovernamental, que demanda coordenação e colaboração entre entes governamentais, afirmando que a solução não pode ser alcançada por um único ator, e, sim, por meio de intervenções conjuntas.

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.

### **3.2 Litígios estruturais em demandas individuais sobre direito à saúde**

A judicialização massiva da saúde reflete a existência de um problema estrutural, que não pode ser efetivamente resolvido por decisões judiciais que impõem obrigações isoladas. Litígios relacionados à prestação da saúde frequentemente exigem mudanças profundas no sistema, realocação de recursos orçamentários e consideração de critérios técnico-científicos, sendo necessárias soluções estruturais.

Nem todas as demandas judiciais sobre saúde representam litígios estruturais. Casos individuais podem se concentrar em interesses particulares, não refletindo a complexidade e a conflituosidade dos litígios estruturais. A identificação desses litígios é crucial para interromper o ciclo de judicialização contínua e alcançar soluções eficazes para os problemas subjacentes (VITORELLI, 2023, p. 84).

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. In: WAMBIER [et al], 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 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.

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)<sup>31</sup>

Muitos desses problemas trazidos em juízo por meio de ações individuais quanto ao direito à saúde são, pois, estruturais, a exemplo da ausência de vagas em leitos de UTI durante a pandemia da COVID-19. Contudo, como defendido neste trabalho, os processos nos quais ditas ações individuais tramitam não podem ser considerados estruturais, pois o processo estrutural é um processo coletivo.

Caso processos individuais fossem tratados como processos estruturais, haveria, como lembra Vitorelli (2023, p. 84), um obstáculo quanto à legitimidade, pois o indivíduo não poderia visar a uma reestruturação institucional, de alcance coletivo, em uma ação individual.

---

<sup>31</sup> O autor traz importante estudo comparativo realizado por Brinks e Gauri quanto a processos relacionados a prestações de saúde pública, envolvendo Índia, Brasil, África do Sul, Indonésia e Nigéria, os quais concluíram que o Poder Judiciário Brasileiro obteve os resultados mais desfavoráveis em relação ao impacto social de suas decisões, enquanto a Índia, a África do Sul e a Indonésia conseguiram alcançar um maior impacto, uma vez que focaram nos aspectos estruturais do problema, resultando em mudanças positivas na vida de um maior número de pessoas. (VITORELLI, 2023, p. 78)

Outro obstáculo seria a necessidade de que, para a aplicação das técnicas processuais necessárias à realização de uma transformação institucional no seio de um processo individual, ele teria que sofrer inúmeras transformações, de forma que restaria desnaturado seu caráter individual. (op. cit.)

Uma possível abordagem para lidar com litígios estruturais que surgem em ações individuais é a cooperação entre órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública: esses órgãos poderiam trabalhar em conjunto para identificar litígios com potencial estrutural e, se necessário, ajuizar ações coletivas que abordem as questões subjacentes. Além disso, mecanismos como a reunião de demandas ou a centralização de processos repetitivos podem ser utilizados para tratar de litígios estruturais trazidos em processos individuais.

Feitas as considerações necessárias sobre os processos individuais da saúde que trazem consigo problemas estruturais, mister que seja discorrido sobre a importância de que os litígios estruturais sobre saúde pública sejam tratados, em havendo judicialização, no bojo de um processo estrutural.

### **3.3 Do tratamento processual adequado dos litígios estruturais sobre saúde pública sob a perspectiva da especialidade do processo estrutural**

Os litígios estruturais relacionados à saúde pública, caracterizados por violações sistêmicas de direitos, demandam abordagens processuais específicas devido à sua complexidade. Enquanto os problemas pontuais podem ser resolvidos por ações judiciais convencionais, as questões estruturais exigem um tratamento processual adequado que leve em consideração as peculiaridades dos casos.

No Brasil, os processos estruturais relacionados ao direito sanitário são vistos como qualificados e multifacetados, relacionados a problemas complexos, como a falta de vagas em leitos de UTI, longas filas no SUS e demandas para o fornecimento de medicamentos não incorporados ao sistema público de saúde.

Antes que se diga que é preciso que tais problemas recebam o tratamento processual adequado, não se pode perder de vista que litígios estruturais não precisam, necessariamente, ser tratados em processos judiciais estruturais, afinal, existe a possibilidade de que se dê na via extrajudicial, a exemplo dos procedimentos preparatórios oriundos do Ministério Público, bem como da utilização do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC – a ser firmado entre o *parquet* e o gestor da política pública de saúde, *v.g.*, além de outras hipóteses.

Importante se ressaltar que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 8.058/2014<sup>32</sup>, que tem como objetivo regular o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, dispondo, em seu art. 2º, parágrafo único, que o processo especial para controle jurisdicional de políticas públicas terá características “estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes”.

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 seguintes forma<sup>33</sup>, inspirado em Vitorelli (2023).

Primeiro, devem ser verificadas e apreendidas as características do litígio sanitário posto em juízo, especialmente quanto à sua complexidade e conflituosidade, de forma que todos os grupos interessados sejam ouvidos, a exemplo do Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Pública, associações civis correlatas e demais pessoas diretamente interessadas na resolução do litígio, afinal, este é policêntrico.

Em segundo lugar, é preciso que seja elaborado um plano de alteração do funcionamento da estrutura sanitária em debate, seja por meio de um documento ou por vários acordos ou determinações judiciais, com vistas a que ela cesse o comportamento tido como disfuncional.

Em terceiro, uma das fases mais importantes do processo estrutural, que é a implementação do plano, seja compulsoriamente, seja de forma negociada.

Em quarto lugar, é preciso se avaliarem os resultados da implementação, de forma a garantir a alteração sanitária pretendida no início do processo, não bastando a correção da violação, mas é preciso que também se atente à obtenção de condições que não permitam a reiteração futura do problema sanitário posto em juízo.

Em quinto, caso seja preciso, deve-se a reelaborar o plano, com base nos

---

<sup>32</sup> O dito projeto de lei é resultado de trabalho coletivo empreendido inicialmente pelo CEBEPEJ - Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais -, então presidido pela Professora Ada Pellegrini Grinover, que sucedeu a seu criador, o Professor Kazuo Watanabe.

<sup>33</sup> Adaptação feita com base nas ideias do citado autor: “1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesse sejam ouvidos, em respeito ao caráter policêntrico do litígio; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da estrutura, em um documento ou a partir de diversos acordos ou ordens judiciais, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos, ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e, 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social que se afigure apropriado, dadas as circunstâncias do conflito, a partir da reorganização da estrutura.”. (VITORELLI, 2023, p. 73)

resultados avaliados, afinal, litígios estruturais são mutáveis, ainda mais no âmbito do direito sanitário, especialmente complexo, com vistas a se abordarem aspectos que, de início, não foram percebidos, ou, se for o caso, reduzir efeitos colaterais não previstos.

Em sexto lugar, mas que não indica necessariamente o fim, é preciso que haja a implementação do plano revisto, reiniciando-se o ciclo, que perdurará até a resolução do problema sanitário, com a reorganização da estrutura respectiva.

Esse tipo de processo permite a adaptação das medidas conforme a evolução das circunstâncias, garantindo a solução eficaz e duradoura dos problemas. Uma característica importante é a inclusão de terceiros, permitindo que grupos afetados tenham voz no processo, desde que isso não prejudique a resolução dele.

Ademais, o processo estrutural oferece meios probatórios diversificados, indo além dos métodos tradicionais de prova. Ele se destaca por possibilitar a construção de soluções consensuais e progressivas, considerando as particularidades do problema em análise: em casos de litígios relacionados ao fornecimento de medicamentos, por exemplo, a flexibilidade do processo pode permitir a inclusão de novos pedidos à medida que surgem novas informações, respeitando-se a complexidade da situação.

A importância do diálogo é crucial no contexto dos litígios estruturais da saúde. A construção de soluções em conjunto, envolvendo diferentes partes interessadas, permite a implementação de medidas realistas e eficazes. Além disso, a possibilidade de criação de entidades especializadas para a execução de decisões estruturais reforça a abordagem colaborativa do processo.

Embora o processo estrutural apresente desafios, como a necessidade de um juiz engajado, a cultura do diálogo em desenvolvimento e as limitações orçamentárias, suas vantagens superam as dificuldades. O processo estrutural promove uma abordagem orientada para soluções duradouras, levando em consideração as complexidades dos problemas estruturais da saúde pública.

Inclusive, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a importância do tratamento processual adequado para litígios estruturais em saúde pública: a decisão no Recurso Extraordinário nº 684612, julgado 2023, reforçou a possibilidade de o Judiciário determinar a implementação de políticas públicas urgentes para garantir o direito à saúde, tendo sido fixadas 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, 2023)

Em suma, o processo estrutural se destaca como uma abordagem adequada para tratar litígios estruturais sobre saúde pública, permitindo uma intervenção judicial mais ordenada, efetiva e dialogada, em busca de soluções que atendam às complexidades e particularidades das políticas públicas.

Explanada, assim, a importância do tratamento processual adequado dos litígios estruturais sobre políticas públicas, passa-se à análise de como a Procuradoria Geral do Estado do Tocantins pode contribuir para a promoção do processo estrutural nas demandas judiciais sobre direito sanitário.

## **CAPÍTULO 4 - A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS NOS LITÍGIOS E PROCESSOS ESTRUTURAIS DA SAÚDE**

Neste capítulo, abordaremos a relevância da atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins (PGE/TO) nos litígios e processos estruturais relacionados à saúde pública. Após discutir a importância de tratar de forma adequada os litígios estruturais na área da saúde, bem como as ferramentas disponíveis, como a execução dialogada, examinaremos como a PGE/TO pode contribuir de maneira eficaz para o sucesso desses processos, especialmente no que diz respeito à demanda de direito sanitário.

### **4.1 O Papel Institucional da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins**

As Procuradorias Estaduais são funções essenciais à Justiça, sendo responsáveis por representar judicialmente e oferecer consultoria jurídica aos Estados e ao Distrito Federal, conforme estabelecido no artigo 132 da Constituição Federal de 1988.

No caso da PGE/TO, essa instituição desempenha um papel permanente e fundamental, oferecendo assessoramento jurídico ao Chefe do Poder Executivo e representando o Estado em ações judiciais e extrajudiciais (Goes, 2023).

Através de suas especializações, a PGE/TO assegura a proteção dos interesses públicos, facilitando a solução de conflitos, a implementação eficaz de políticas públicas e a promoção da segurança jurídica em benefício dos cidadãos do Tocantins.

A Lei Complementar n.º 20/1999 define suas competências fundamentais, incluindo a representação judicial e extrajudicial do Estado, a promoção de ações civis públicas, o controle da legalidade e moralidade dos atos do Poder Executivo, entre outras responsabilidades.

### **4.2 Atuação da PGE/TO em Demandas da Saúde**

O Núcleo Judicial de Demandas da Saúde, uma subdivisão da Subprocuradoria Judicial da PGE/TO, desempenha papel crucial na abordagem de questões de saúde pública. Esse núcleo lida com processos judiciais relacionados a medicamentos, tratamentos, consultas e outros serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), bem como questões de saúde pública no contexto criminal. Além disso, ele também trata de ações

coletivas envolvendo temas de saúde pública relacionados ao SUS (Goes, 2023).

A colaboração entre a Subprocuradoria Judicial e a Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins é fundamental para a obtenção de subsídios técnicos e informações necessárias para orientar a atuação jurídica da primeira.

Especialmente em casos de litígios sanitários, a interação com a Secretaria de Saúde é vital, pois ela não apenas fornece informações técnicas, mas também auxilia em questões extrajudiciais relacionadas às políticas de saúde.

Além disso, a recente criação da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos reforça o compromisso da PGE/TO em buscar a resolução consensual de conflitos, diminuindo a judicialização. Essa unidade é responsável por avaliar a admissibilidade de pedidos de resolução consensual, além de mediar conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, e propor termos de ajustamento de conduta.

A criação dessa Subprocuradoria se mostrou um grande avanço institucional no âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, por fomentar uma visão voltada à diminuição da judicialização, através da composição, o que representa, inclusive, instrumento poderoso a ser utilizado na resolução de processos estruturais no âmbito das políticas públicas de saúde.

#### **4.3 Do papel a ser desempenhado pela Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em processos estruturais sobre direito sanitário**

Como estudado neste trabalho, os litígios estruturais estão associados a problemas policêntricos, que possuem causas variadas e são caracterizados por violações de direitos de forma sistêmica, estreitamente relacionados ao funcionamento de uma entidade ou órgão. Portanto, esses litígios não se limitam a uma simples violação pontual de direitos, mas sim são abordados sob uma perspectiva sistêmica.

Assim, o processo estrutural deve possuir um procedimento mais flexível, permitindo o uso de formas atípicas de intervenção de terceiros e execução, a alteração do objeto da lide, a adoção de meios de cooperação judiciária e a consensualidade, como os negócios jurídicos processuais, entre outras características comuns, embora não essenciais.

Um dos principais objetivos deste manual é fornecer à Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, especialmente ao seu núcleo que cuida de demandas judiciais sobre

direito sanitário, dados teóricos e práticos sobre litígios e processos estruturais, que possibilitem a tal órgão reconhecer, em meio ao volume de processos que chegam diariamente, quais demandas são, de fato, estruturais, bem como, ao haver tal reconhecimento, que tipo de postura institucional pode ser tomada, seja no bojo do próprio processo judicial, seja por meio extrajudicial.

Com vistas a facilitar a visualização das sugestões aqui trazidas, organizar-se-á este tópico em subdivisões temáticas.

#### **4.3.1 Da atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em litígios estruturais da saúde trazidos em ações individuais**

Como defendido aqui, o processo estrutural é um processo coletivo, de forma que processos individuais contam com limitações que não permitem essa conversão em processo coletivo, o que, entretanto, não lhes tira a possibilidade de trazerem consigo litígios estruturais.

Nessa toada, o que pode ser feito pelo Núcleo Judicial da Saúde da PGE/TO ao identificar uma cascata de processos judiciais individuais que demonstram litígios estruturais, a exemplo de demandas que corroboram a insuficiência de leitos de UTI na rede pública de saúde estadual?

Aqui existem algumas possibilidades plausíveis.

A primeira delas seria quantificar, catalogar e organizar os processos individuais por matéria, de forma a se terem dados concretos que podem ser levados à discussão com o Procurador Geral do Estado, o Coordenador da Subprocuradoria Judicial, o Coordenador da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, bem como com o gestor responsável pelas políticas públicas de saúde no Estado, especialmente a SESAU.

Essa discussão servirá para delimitar o problema estrutural, *v.g.*, insuficiência de estoque de determinado medicamento, número insuficiente de profissionais da saúde, grandes filas para cirurgias ortopédicas, más condições hospitalares, dentre inúmeros outros problemas estruturais.

Feita essa delimitação, deve-se verificar se existe algum plano de solução ou atuação quanto ao problema que está gerando judicialização em massa, e, se não houver, ao menos servirá como oportunidade para se dar conhecimento aos gestores sobre a problemática, bem como para que seja repassado eventual posicionamento judicial que

venha sendo tomado em tais demandas.

Em caso positivo, a existência de um plano de ação dará subsídios à PGE/TO, para que esta informe, nos processos relacionados ao tema, as medidas tomadas administrativamente, de preferência com cronogramas exequíveis ou outras medidas palpáveis.

A relevância dessa postura em litígios estruturais da saúde trazidos em processos individuais é importante para se demonstrar em juízo a mudança do paradigma estatal de se resistir, pura e simplesmente, à lide, em prol de uma atuação com caráter de maior cooperação processual.

Tendo em vista que não se pode converter processos individuais em processos coletivos – ao menos enquanto não for transformado em lei o Projeto de Lei nº 8.058/2014<sup>34</sup> -, havendo a sinalização de que a Administração Pública está tomando medidas que visam sanar o problema estrutural judicializado de forma multitudinária, abre-se campo para que a PGE peticione em ditos processos individuais requerendo a reunião dos mesmos, ante a existência de conexão processual por prejudicialidade, ou, mesmo que se entenda que não há conexão propriamente dita, a fim de que o órgão jurisdicional possa dispor de todos os elementos necessários para uma decisão equitativa e exequível.

Ainda no contexto dessas demandas individuais, outra postura ativa que pode ser adotada pela PGE diz respeito à realização de reuniões com membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, nas quais se levarão os dados técnicos coletados anteriormente, como número de ações individuais, matérias versadas nos mesmos, medidas administrativas que estão sendo tomadas, dentre outras, com o fito de que os mencionados órgãos optem, em caso de judicialização inevitável, pelo processo coletivo estrutural como meio adequado para tanto.

Deve-se demonstrar a necessidade de racionalização no ajuizamento de demandas atinentes a políticas públicas de saúde, sob o enfoque do impacto que ações individuais têm no desarranjo de tais políticas, além de não resolverem, efetivamente, os problemas

---

<sup>34</sup> O Projeto de Lei nº 8.058/2014 traz a pretensão de instituir a “coletivização de ações individuais” que possam impactar políticas públicas:

“Art. 30. Atendido o requisito da relevância social e ouvido o Ministério Público, o juiz poderá converter em coletiva a ação individual que:

I - tenha efeitos coletivos, em razão da tutela de bem jurídico coletivo e indivisível, cuja ofensa afete ao mesmo tempo as esferas jurídicas do indivíduo e da coletividade;

II – tenha por escopo a solução de conflitos de interesses relativos a uma mesma relação jurídica plurilateral, cuja solução deva ser uniforme, por sua natureza ou por disposição de lei, assegurando-se tratamento isonômico para todos os membros do grupo e padrão de conduta consistente e unitária para a parte contrária.”.

estruturais por trás daquelas, pois dar tratamento estruturante a uma demanda individual, ou criar um processo estruturante a partir de demandas individuais, quando envolver uma violação sistêmica de certos direitos, oferece mais esperanças e vantagens do que a litigância pontual ou fragmentada (TOSTA; MARÇAL. In: ARENHART; JOBIM [Org.], 2019, p. 194).

Outra sugestão de atuação da PGE em tal campo envolve não somente o Núcleo de Saúde da Subprocuradoria Judicial, mas, também, a Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, na medida em que esta pode atuar conjuntamente àquela, com o escopo de se propor acordo de suspensão em massa das demandas individuais que forem identificadas pelo Núcleo da Saúde como abarcadas pelo conceito de litígios estruturais.

E por que seria interessante para as partes autoras esse tipo de acordo?

Para responder tal questionamento, considere-se a seguinte situação hipotética: a PGE, depois de identificar que a fila imensa do sistema público de saúde para a realização de cirurgias ortopédicas é o litígio estrutural que está por trás da excessiva judicialização individual sobre o tema, quantifica e qualifica as ações individuais respectivas e, como sugerido no começo deste tópico, após reunião com os demais atores interessados na sua solução, seja apresentado um plano ou cronograma de ação que possa resolver ou, ao menos, demonstrar que o Estado do Tocantins está no caminho para tanto, e que dito plano ou cronograma será apresentado em cada uma desses processos.

Apresentado o plano em juízo, a PGE demonstrará que se trata de um problema estrutural, que não pode ser resolvido em processos individuais, bem como informará sobre os aspectos técnicos do funcionamento das filas de espera no sistema público de saúde para a realização das mencionadas cirurgias, o que pode fazer com que o juiz adote uma das três posturas a seguir mencionadas: a) não acolha as alegações do Estado do Tocantins, seguindo com o processo e julgando o pleito procedente; b) acolha as alegações do ente público, reconhecendo a inadequação da via eleita e extinguindo-se o feito; c) não determine a extinção do feito, porém, ao analisar o caso concreto e, em confronto com as informações técnicas trazidas aos autos, perceba que a parte autora não respeitou o fluxo administrativo de ingresso no SUS, e, então, julgue o feito extinto, com resolução do mérito, de forma contrária ao interesse do autor.

Matematicamente falando, a parte autora terá 1/3 de chance de sair vitoriosa no pleito, considerando-se um panorama simplificado de evolução do processo, o que corresponde a cerca de 33% (trinta e três por cento) de chance de êxito, com

consequentes 67% (sessenta e sete por cento) de chances de sair sucumbente, tendo que arcar com os respectivos ônus, afinal, mesmo que tenha obtido o benefício da justiça gratuita, tal condição é resolutive, tendo a Fazenda Pública cinco anos<sup>35</sup> para cobrar essas verbas.

Contudo, caso a Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, em conjunto com a Subprocuradoria Judicial e seu Núcleo da Saúde, bem como com a SESAU, apresentem proposta de suspensão dos processos individuais enquanto se cumpre o cronograma administrativo de reforma estrutural planejado, e, por exemplo, nele conste que a parte autora será mantida na fila administrativa do SUS para a realização da cirurgia pretendida, com as anotações e observações pertinentes às condições de saúde de cada interessado, enquanto o processo judicial estiver suspenso, a parte autora não sairá prejudicada, pois estará duplamente protegida: continuará abarcada pela possibilidade da via administrativa de ingresso no SUS, bem como poderá exigir o prosseguimento do processo judicial em caso de não cumprimento do acordo realizado.

Também, pode-se propor que, em caso de adesão ao acordo, em havendo posterior extinção do feito, seja por perda do objeto, seja por reconhecimento de inadequação da via eleita, restará a parte dispensada do pagamento de honorários de sucumbência.

E qual seria a contrapartida para o Estado?

Eis, pois, a mudança de postura institucional: não se busca apenas a solução individual daquele processo, seja ganhando ou perdendo, mas, sim, uma solução efetiva e que, realmente, resolva o problema das filas de espera para cirurgias ortopédicas no sistema público estadual de saúde, como citado no exemplo. E a suspensão dessas lides multitudinárias, por meio do acordo proposto, possibilitará o emprego de esforços e recursos onde realmente tais se fazem necessários, que é a reforma de políticas públicas deficitárias de saúde, esforço esse que não restará pulverizado por atuações judiciais casuísticas e inefetivas, adotando-se, pois, uma perspectiva do macro.

Esse é apenas um direcionamento, sendo o número de possibilidades de atuação infinito, pois, como prescreve a própria teoria do processo estrutural, o litígio aqui tratado

---

<sup>35</sup> CPC – “Art. 98 [...]”

§ 2º A concessão de gratuidade não afasta a responsabilidade do beneficiário pelas despesas processuais e pelos honorários advocatícios decorrentes de sua sucumbência.

§ 3º Vencido o beneficiário, as obrigações decorrentes de sua sucumbência ficarão sob condição suspensiva de exigibilidade e somente poderão ser executadas se, nos 5 (cinco) anos subsequentes ao trânsito em julgado da decisão que as certificou, o credor demonstrar que deixou de existir a situação de insuficiência de recursos que justificou a concessão de gratuidade, extinguindo-se, passado esse prazo, tais obrigações do beneficiário.”

é mutável, e a solução não deve ser focada no passado, mas, sim, *pro futuro*, ou seja, com foco na reestruturação, e não na remediação casuística. Além disso, no âmbito do direito à saúde, intimamente ligado ao direito à vida, há de se verificar, caso a caso, a urgência do direito posto em juízo, afinal, em havendo risco de vida da parte autora, por exemplo, a possibilidade de acordo restará bastante prejudicada.

Deve-se, contudo, ter sempre em vista que os processos individuais analisados não são estruturais, mas as medidas eventualmente propostas e adotadas pela PGE e demais envolvidos, sim. As ações estruturais serão, pois, executadas extraprocessualmente.

Outro ponto de cautela é que, ao se realizarem negócios jurídicos envolvendo processos individuais da saúde, ditos negócios sejam, na maior medida possível, uniformes, sob pena de se cair, novamente, em soluções casuísticas e imediatistas, que retroalimentam o problema estrutural pulverizado no “mar” de processos individuais.

Rememore-se, por fim, que a implementação de reformas estruturais pode ser longa e contínua, e, com certeza, a atuação da PGE não se exaurirá na fase de conhecimento, demandando, pois, acompanhamento contínuo, principalmente na fase de execução.

#### 4.3.2 Da atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em litígios estruturais da saúde trazidos em ações coletivas não estruturais

No cenário das ações coletivas não estruturais que envolvem litígios estruturais da saúde, a PGE/TO deve adotar uma abordagem estratégica e colaborativa para promover soluções efetivas.

Nem todas as ações coletivas abordam adequadamente os problemas sistêmicos, e é crucial direcionar esses casos para um tratamento que enfatize a reestruturação das políticas públicas deficitárias.

A PGE/TO deve avaliar cuidadosamente as ações coletivas que apresentam litígios estruturais e identificar aquelas em que o processo estrutural pode ser uma ferramenta eficaz de solução.

Caso a ação coletiva não tenha considerado a abordagem estrutural, a PGE/TO pode requerer a readequação do rito processual, visando à conversão do processo em estrutural.

A colaboração com o Ministério Público e a Defensoria Pública é fundamental nesse processo, garantindo uma atuação coordenada para a promoção de reformas estruturais. A PGE/TO pode buscar a intermediação da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos para propor acordos de conversão de processos coletivos comuns em processos estruturais, com o objetivo de direcionar esses litígios para uma solução mais abrangente e reestruturante.

Além disso, a PGE/TO deve estar atenta à coexistência de ações coletivas e individuais sobre o mesmo litígio estrutural, buscando a reunião desses processos ou a suspensão das ações individuais, evitando decisões contraditórias e permitindo uma análise abrangente e coerente do problema, com base no art. 104 da Lei n.º 8.078/90<sup>36</sup>.

#### 4.3.3 Da atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em processos realmente estruturais

Para facilitar a visualização das possíveis formas de atuação catalisadora da PGE/TO no bojo de processos estruturais, mister sejam trazidos, conforme Vitorelli (2023, p. 586-587), os ciclos relativos ao problema da realização de reforma estrutural pela via jurisdicional. Esses ciclos são uma base sólida para a definição de estratégias concretas visando a resolução efetiva dos problemas de saúde pública, sempre com foco na transformação e aprimoramento das políticas públicas.

##### **1º Ciclo: Caracterização do Litígio**

- **Identificação das Características e Causas:** Identificar os problemas estruturais na área da saúde e suas causas subjacentes.
- **Identificação dos Atores Relevantes:** Identificar os principais atores, incluindo gestores institucionais, terceiros impactados e sociedade.
- **Métodos de Diálogo:** Estabelecer métodos de diálogo entre o legitimado coletivo e os envolvidos na reforma.
- **Elaboração do Perfil do Litígio:** Definir grupos prioritários afetados pelo litígio e estabelecer um diagrama do perfil do litígio.

---

<sup>36</sup> Lei n.º 8.078/90 – “Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada erga omnes ou ultra partes a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva.”.

## **2º Ciclo: Definição da Estratégia de Condução da Reforma**

- **Atuação Extrajudicial:** Utilizar técnicas extraprocessuais, como inquéritos civis, para flexibilidade na condução da reforma.

- **Atuação Judicial:** Utilizar técnicas processuais, como ajuizamento de ações, para maior imperatividade.

## **3º Ciclo: Elaboração de um Plano de Reestruturação**

- **Cooperação para Elaboração do Plano:** Elaborar um plano de reestruturação da instituição em cooperação com gestores, juiz e sociedade.

- **Definição de Metas e Indicadores:** Estabelecer metas de curto, médio e longo prazo, com indicadores de alcance e responsáveis.

## **4º Ciclo: Implementação do Plano**

- **Acompanhamento da Implementação:** Acompanhar medidas de reestruturação, analisar indicadores e colher elementos técnicos.

- **Diálogo Periódico com a Sociedade:** Realizar reuniões para recolher *feedback* sobre a mudança institucional.

## **5º Ciclo: Reelaboração do plano ou encerramento do caso**

- **Avaliação do Cumprimento do Plano:** Encerrar o caso se o problema foi resolvido ou metas foram alcançadas.

- **Revisão do Plano:** Em caso de necessidade, revisar o plano e recomeçar os ciclos anteriores.

Quanto ao primeiro ciclo, definitivamente uma das principais formas de participação dos Procuradores Estaduais é possibilitar que, tanto o juiz quanto a parte autora da ação, seja o Ministério Público ou a Defensoria Pública, aprofundem-se no conhecimento da instituição que se quer reformar estruturalmente, bem como seu funcionamento, limites, problemas e possibilidades.

A PGE está diariamente em contato com a SESAU, tendo, pois, maior possibilidade de trazer esclarecimentos em juízo sobre o litígio estrutural sanitário questionado, afinal, tal matéria é de maior conhecimento do réu que do próprio juiz ou da parte autora.

Como aduz Vitorelli (2023, p. 461), “ninguém pode bem reformar prisões sem entender de prisões, nem definir como será o sistema de saúde sem entender de saúde pública.”.

E essa é uma das questões mais delicadas no processo estrutural, pois o juiz precisa entender profundamente a estrutura que se pretende alterar, sob pena de se

proferir uma decisão, muitas vezes, inexecutável e que não trará a mudança almejada.

Quanto ao segundo ciclo, remete-se à possibilidade elencada no tópico sobre litígios estruturais tratados em demandas individuais, qual seja, a realização de reuniões com membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, nas quais a PGE levará os dados técnicos coletados juntamente aos órgãos técnicos competentes, como a quantificação de ações individuais, matérias versadas nos autos, medidas administrativas que estão sendo tomadas, dentre outras, com o fito de que o MPE e a DPE optem, em caso de judicialização inevitável, pelo processo coletivo estrutural como meio adequado para tanto.

No que concerne ao terceiro ciclo, deve a Procuradoria Geral do Estado, com a participação, também, dos gestores públicos e demais atores técnicos necessários, apresentar plano que vise solucionar o problema estrutural sanitário posto em juízo, em constante diálogo com o juiz, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, e, claro, membros da sociedade civil interessados, o que pode se dar, inclusive, por meio de audiências públicas.

Outra abordagem interessante da atuação da PGE é que, devido à complexidade e diversidade de interesses nas lides estruturais, deve-se considerar a possibilidade de realização de negócios jurídicos processuais, conforme o art. 190 do Código de Processo Civil<sup>37</sup>.

Essa possibilidade surge como uma opção preferencial para alcançar os meios e objetivos de promover a reforma estrutural: é por meio da celebração de acordos que a atuação dos Advogados Públicos ganha destaque nos processos estruturantes (LIMA, 2022, p. 38).

A atuação conjunta da Subprocuradoria Judicial, por meio do seu Núcleo da Saúde, e da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos se mostra indispensável para tanto: a primeira conhece a realidade da judicialização da saúde no Estado do Tocantins, acompanhando e sentindo, diariamente, as tendências e obstáculos enfrentados em tal seara; a segunda conta com a especialização quanto às formas de contribuir para o desenvolvimento e a afirmação de práticas e políticas públicas de prevenção de conflitos no âmbito da Administração

---

<sup>37</sup> CPC - Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

Pública Estadual.

Embora as Resoluções n.º 1, 3, 4 e 5/2023, que disciplinam as matérias que são passíveis de submissão à Câmara, não mencionem expressamente demandas sobre saúde pública, é perfeitamente possível sua atuação em tal matéria, fazendo-se, para tanto, uma interpretação teleológica e sistemática da Lei Complementar n.º 137/2022, que alterou a Lei Complementar n.º 20/99, e da Resolução n.º 05/2023, segundo as quais:

Lei Complementar n.º 20/99 - Art. 13-D. À Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos compete:

[...]

V - contribuir para o desenvolvimento e a afirmação de práticas e políticas públicas de prevenção de conflitos no âmbito da Administração Pública Estadual;

Resolução n.º 05/2023 - Art. 1º Os Subprocuradores das Unidades de Direção e Assessoramento Superior ou das Unidades de Execução Finalística da Procuradoria-Geral do Estado podem submeter à Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, para a devida apreciação, as proposituras de trabalhos voltados à intermediação de solução de conflitos que envolvam a Administração Pública Estadual, em quaisquer matérias e temáticas.

Assim, de muita valia se faz a atuação da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos na elaboração de acordos judiciais: sejam eles de suspensão do processo enquanto se cumpre o plano estratégico apresentado em juízo, sejam de elaboração de calendário processual ou regime de transição consentâneo com a razoabilidade, como se denota do art. 23 da LINDB:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Quanto ao quarto ciclo, importante que a PGE participe da construção da decisão estrutural a ser proferida, com constantes *feedbacks* sobre as mudanças que já foram implementadas, mesmo que pequenas, pois isso demonstra alteração de postura institucional. Ou seja, tem-se o que a doutrina convencionou chamar de “modelo compartilhado de decisões”.

Segundo Lima e França (2021), as características centrais desse modelo seriam:

[...] a ampla participação dos interessados e a possibilidade de negociação entre eles (pois o processo não é fechado nem hierarquizado); o estabelecimento de objetivos gerais por parte do órgão judicial - ao invés de ordens detalhadas-, permitindo que o enfoque do processo seja mais na solução do problema que na indicação de medidas que disponham como os objetivos visados serão atingidos; a flexibilidade (que viabiliza o ciclo de tentativa-acerto/erro-ajuste) e revisão contínua (que é mais efetiva para a garantia de que as medidas estão sendo cumpridas que a imposição pura e simples de ordens fortes, pois os procedimentos vão sendo alterados conforme os problemas vão surgindo;

transparência (visando garantir que as normas, ainda que genéricas e provisórias, sejam explícitas e públicas).

Por fim, o quinto ciclo é um dos mais importantes, pois pode acontecer de haver a mudança fática do arcabouço que vigorava quando da análise do problema estrutural, e a decisão estrutural proferida tenha que ser revista, sob pena da impossibilidade de seu cumprimento, por exemplo.

Nesse viés, cabe à Procuradoria Geral do Estado estar atenta às intimações judiciais que questionem o cumprimento das decisões proferidas no processo estrutural, para que se oponha, conforme o caso, a cláusula *rebus sic standibus*, pois, em se tratando de processo estrutural, a atividade cognitiva não se exaure com o fim da fase de conhecimento, podendo ter a etapa executiva, também, esse caráter.

Assim, em havendo, *v.g.*, descumprimento involuntário de alguma determinação judicial, por conta de mudanças fáticas ou jurídicas no problema estrutural que se visa solucionar, deve a PGE, de pronto, comprovar isso em juízo, com vistas a se evitar a aplicação de eventuais multas processuais e demais sanções cabíveis.

A atuação da PGE/TO em litígios estruturais na área da saúde não apenas busca resolver casos individuais, mas também visa a promover mudanças sociais substanciais por meio do processo. A abordagem centrada na cooperação, no diálogo e na transformação efetiva das políticas públicas é fundamental para alcançar resultados duradouros em prol do bem-estar da sociedade.

#### 4.3.4 Algumas considerações sobre a possibilidade de atuação extrajudicial da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins

Os litígios estruturais podem ser tratados em sede de processos estruturais pela via judicial, bem como ser resolvidos pela via extrajudicial.

Quando se fala na atuação da Advocacia Pública em litígios estruturais da saúde ou outras demandas que envolvam políticas públicas, é comum que se associe ao viés resolutivo da via judicial, mas não se pode perder de vista que existe a possibilidade de atuação extrajudicial daquela.

Antes da propositura de uma ação coletiva estrutural pelo Ministério Público, por exemplo, é possível que este adote alguns instrumentos, como o procedimento administrativo (PA), regulamentado pela Resolução 174 do Conselho Nacional do Ministério Público, sendo bastante utilizado para o acompanhamento e a fiscalização contínuos de políticas públicas ou instituições (VITORELLI, 2023, p. 162-163).

É, pois, uma das formas de produção de reformas estruturais no âmbito da saúde e outras políticas públicas por meio do consenso, na qual a Procuradoria Geral do Estado do Tocantins pode contribuir bastante, em colaboração com a SESAU, por exemplo, de modo que, em sendo satisfatórias as informações prestadas e o planejamento apresentado por aqueles órgãos seja considerado adequado, evita-se a judicialização do litígio estrutural.

Outra possibilidade reside na celebração de termo de ajustamento de conduta – TAC -, instituto usualmente associado ao Ministério Público, que, porém, não lhe é exclusivo, e consiste em um acordo que pode ser firmado entre algum dos legitimados coletivos públicos previstos no art. 5º da Lei n.º 7.347/85<sup>38</sup> e o agente que pratica ato considerado ilegal.

Nos termos do art. 13-D, III, da Lei Complementar Estadual n.º 20/99, pode a Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta:

Art. 13-D. À Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos compete:

[...]

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta, submetendo-o à aprovação do Procurador-Geral do Estado;

Assim, é possível que seja firmado pela PGE, em conjunto com as autoridades sanitárias respectivas, um TAC para estruturar, por exemplo, a fila de espera para realização de cirurgias ortopédicas no Estado do Tocantins, com o estabelecimento de prazos, qualificação do custo e benefício dos produtos ortopédicos a serem utilizados, dentre outros termos.

Percebe-se, mais uma vez, que a PGE conta com vários instrumentos e competências que possibilitam sua atuação como agente catalisador de reformas estruturais no âmbito de políticas públicas de saúde, e, como mencionado acima, até pela via extrajudicial.

Contudo, como adverte Vitorelli (2023, p. 195-196), é preciso que seja

---

<sup>38</sup> Lei n.º 7.347/85 – “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.”.

considerado que acordos estruturais não são a panaceia para problemas sociais complexos e duradouros, mas são, com certeza, “caminhos para avançar na tutela dos direitos ameaçados ou violados por esses conflitos, de forma mais organizada e efetiva do que as alternativas atualmente disponíveis.”.

A Procuradoria Geral do Estado do Tocantins é, pois, uma das principais instituições que pode, caso aja dentro das premissas dos litígios estruturais, influenciar positivamente na resolução destes, além da possibilidade de se destacar positivamente no cenário nacional, haja vista o fato de o processo estrutural não ser, ainda, de ampla utilização no espaço jurídico brasileiro, o que está, entretanto, prestes a mudar.

## **CAPÍTULO 5 – ROTEIROS PRÁTICOS E SISTEMÁTICOS PARA UTILIZAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DO TOCANTINS NA ROTINA DE TRABALHO**

O presente manual foi elaborado com base na dissertação de mestrado feita por este autor, tendo-se tentado compilar as principais ideias, de forma a que a leitura não fosse cansativa e o manual extenso.

Mesmo assim, não se podia elaborar um manual super conciso, que não possibilitasse a apreensão dos conceitos necessários pelos seus leitores, o que, evidentemente, prejudicaria a aplicação prática do mesmo na rotina diária de trabalho.

Pensando-se, pois, em conciliar o aprofundamento necessário dos temas abordados com a agilidade que o dia a dia requer, os capítulos anteriores se dispuseram a cumprir o primeiro papel, enquanto que o segundo será trazido no presente capítulo, no qual serão disponibilizados espécies de roteiros práticos e sistemáticos, que podem, inclusive, ser impressos para utilização em reuniões, estudos, dentre outros.<sup>39</sup>

### **5.1 Roteiro para Identificação de Litígios Estruturais em Demandas Judiciais Individuais da Saúde e Formas de Atuação da PGE/TO**

A identificação de litígios estruturais em demandas judiciais individuais sobre saúde requer uma abordagem cuidadosa e detalhada. A seguir, apresenta-se um roteiro que a Procuradoria Geral do Estado do Tocantins (PGE/TO) pode utilizar para identificar litígios estruturais em tais casos:

#### **Passo 1: Análise da Demanda Judicial**

**1. Leitura da Petição Inicial:** Analisar cuidadosamente a petição inicial da demanda judicial, identificando as questões de saúde pública que estão sendo questionadas.

**2. Identificação das Partes:** Identificar as partes envolvidas na ação, incluindo a parte autora, a PGE/TO como ré, e outros envolvidos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública.

---

<sup>39</sup> Frise-se, novamente, que esses roteiros têm como base principal as ideias trazidas por Vitorelli (2023) quanto ao tema.

### **Passo 2: Diagnóstico da Situação de Saúde**

**1. Avaliação da Situação de Saúde:** Com base nas alegações da petição inicial, analisar a situação de saúde em questão, identificando quais direitos à saúde estão sendo discutidos e quais aspectos do sistema público estão sendo questionados.

**2. Análise das Demandas Individuais:** Identificar se a demanda judicial é um caso isolado ou se existem outras demandas individuais semelhantes que tratam do mesmo problema de saúde.

### **Passo 3: Identificação de Padrões**

**1. Quantificação de Demandas Individuais:** Identificar o número de demandas individuais semelhantes que foram ajuizadas, relacionadas ao mesmo problema de saúde.

**2. Identificação de Temas Recorrentes:** Analisar os temas recorrentes nas demandas individuais, como a falta de medicamentos, leitos de UTI insuficientes, demora no atendimento etc.

### **Passo 4: Levantamento de Dados e Informações**

**1. Coleta de Dados Técnicos:** Coletar dados técnicos sobre o problema de saúde em questão, incluindo relatórios de gestão da saúde pública, indicadores de atendimento, disponibilidade de recursos, entre outros.

**2. Diálogo com a SESAU:** Entrar em contato com a Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins (SESAU) para obter informações detalhadas sobre as medidas que estão sendo tomadas para resolver o problema em questão.

### **Passo 5: Avaliação das Medidas Tomadas**

**1. Análise das Medidas Administrativas:** Avaliar as medidas administrativas tomadas pela SESAU para resolver o problema estrutural de saúde discutido nas demandas.

**2. Verificação de Eficácia:** Analisar se as medidas administrativas têm sido eficazes em abordar o problema estrutural ou se as demandas individuais continuam sendo ajuizadas em grande quantidade.

### **Passo 6: Identificação de Mudanças de Paradigma**

**1. Mudança de Postura:** Identificar se a SESAU ou outros órgãos públicos estão adotando uma postura mais cooperativa e voltada para a solução estrutural, em vez de

resistir pura e simplesmente às demandas.

### **Passo 7: Proposição de Medidas Estratégicas**

**1. Proposta de Soluções Estruturais:** Com base nos dados coletados, propor medidas estratégicas que possam resolver o problema de saúde de maneira mais abrangente, em vez de abordar apenas casos individuais.

**2. Diálogo com Outros Órgãos:** Estabelecer diálogo com o Ministério Público e a Defensoria Pública para discutir a possibilidade de buscar soluções estruturais por meio de processos coletivos.

### **Passo 8: Elaboração de Plano de Ação**

**1. Elaboração do Plano de Ação:** Em conjunto com a SESAU e outros órgãos pertinentes, elaborar um plano de ação detalhado que aborde o problema de saúde de forma estrutural, incluindo metas, prazos e responsabilidades.

### **Passo 9: Acompanhamento e Monitoramento**

**1. Acompanhamento da Implementação:** Acompanhar a implementação do plano de ação, analisando os resultados e avaliando se as metas estão sendo alcançadas.

### **Passo 10: Revisão e Ajustes**

**1. Avaliação Contínua:** Realizar avaliações regulares do progresso, identificando necessidades de ajustes no plano de ação e nas estratégias adotadas.

### **Passo 11: Encerramento do Caso**

**1. Encerramento ou Revisão do Plano:** Encerrar o caso quando o problema estrutural for resolvido ou, se necessário, revisar o plano e recomeçar o ciclo de identificação e ação.

## **5.2 Roteiro para Atuação em Procesos Coletivos Não Estruturais da Saúde pela PGE/TO**

O tratamento de litígios estruturais da saúde em ações coletivas não estruturais requer uma abordagem específica por parte da PGE/TO. Este roteiro detalha as etapas a serem seguidas:

### **Passo 1: Identificação de Litígios Estruturais em Ações Coletivas**

**1. Identificação de Peculiaridades:** Reconhecer que nem toda ação coletiva é estrutural, mesmo que envolva litígios estruturais em sua essência.

### **Passo 2: Avaliação da Necessidade de Intervenção Estrutural**

**1. Avaliação da Abordagem Processual:** Verificar se a ação coletiva possui características que permitam abordá-la como um processo estrutural, buscando soluções abrangentes para o problema.

**2. Readequação do Rito Processual:** Caso a ação coletiva seja fundamentada em um problema estrutural, mas não indique a utilização do processo estrutural, considerar a possibilidade de peticionar em juízo, solicitando a readequação do rito processual para um enfoque estrutural.

### **Passo 3: Relacionamento com Ministério Público e Defensoria Pública**

**1. Diálogo com Outros Órgãos:** Manter uma boa relação com o Ministério Público e a Defensoria Pública para alinhar entendimentos sobre a abordagem uniforme das demandas estruturais sanitárias.

### **Passo 4: Proposição de Soluções Estruturais**

**1. Apresentação de Plano de Ação:** Em ações coletivas não estruturais, recomendar ao Estado do Tocantins, réu, a apresentação de um plano de ação que busque solucionar a deficiência apontada pelo legitimado coletivo.

**2. Inclusão de Cronogramas Exequíveis:** Sugerir a inclusão de cronogramas exequíveis no plano de ação, em consonância com o princípio da cooperação processual.

**3. Possibilidade de Conversão do Processo:** Explorar a possibilidade de solicitar a conversão do processo coletivo comum em processo estrutural, buscando o apoio da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos.

### **Passo 5: Coordenação de Ações Coletivas e Individuais**

**1. Coexistência de Processos:** Verificar se há ações individuais e coletivas sobre o mesmo litígio estrutural. Considerar a requisição da reunião e julgamento conjunto ou a suspensão das ações individuais, de acordo com o art. 104 da Lei n.º 8.078/90.

### **Passo 6: Acompanhamento e Diálogo Contínuo**

**1. Acompanhamento Processual:** Acompanhar de perto a evolução do processo, mantendo contato frequente com as partes envolvidas, como a SESAU, Ministério Público e Defensoria Pública.

### **Passo 7: Estratégias de Resolução**

**1. Mediação e Acordos:** Explorar a possibilidade de mediação e acordos com o Ministério Público para a conversão do processo em estrutural, suspensão temporária ou outras soluções que visem à resolução estrutural do litígio.

### **Passo 8: Adaptação e Revisão**

**1. Avaliação Contínua:** Avaliar regularmente a eficácia das estratégias adotadas e adaptar o plano de ação conforme necessário.

## **5.3 Roteiro de Atuação da PGE/TO em Processos Realmente Estruturais na Área da Saúde**

Para facilitar a condução de processos judiciais que sejam identificados como estruturais na área da saúde, a PGE/TO adotará um roteiro com base nos ciclos propostos por Vitorelli (2023):

### **1º Ciclo: Caracterização do Litígio**

**1. Identificação e Análise do Problema:** Reconhecer as características do problema de saúde e suas causas subjacentes.

**2. Identificação dos Atores Relevantes:** Identificar os principais atores envolvidos, incluindo gestores da instituição em foco, terceiros interessados e a sociedade afetada.

**3. Estabelecimento de Diálogo:** Criar métodos de diálogo entre o legitimado coletivo, gestores e outros envolvidos para promover a reforma institucional.

**4. Elaboração do Perfil do Litígio:** Criar um diagrama identificando os grupos mais afetados e prioritários, definindo as áreas que requerem foco imediato.

## **2º Ciclo: Definição da Estratégia de Condução da Reforma**

**1. Escolha de Abordagem Processual:** Avaliar a viabilidade de abordagens extraprocessuais ou processuais para a condução da reforma.

## **3º Ciclo: Elaboração de um Plano de Reestruturação**

**1. Cooperação na Elaboração do Plano:** Em conjunto com gestores, agentes técnicos e a sociedade, desenvolver um plano claro com metas de curto, médio e longo prazo.

## **4º Ciclo: Implementação do Plano**

**1. Monitoramento e Acompanhamento:** Acompanhar e analisar o impacto das medidas de reestruturação, coletando dados e *feedbacks* da sociedade.

**2. Identificação de Falhas e Metas Não Correspondentes:** Identificar problemas no plano e metas não alcançadas, coletando elementos técnicos para ajustes.

## **5º Ciclo: Reelaboração do Plano ou Encerramento**

**1. Avaliação dos Resultados:** Se os dados demonstrarem resolução do problema ou metas alcançadas, encerrar a atividade judicial.

**2. Necessidade de Revisão do Plano:** Se houver necessidade de revisão, reiniciar os ciclos anteriores para redefinir a abordagem e metas.

## **Participação Efetiva nos Ciclos:**

**1. Assessoria na Caracterização do Litígio:** Fornecer informações técnicas sobre a área de saúde em foco, auxiliando juiz e partes na compreensão do problema.

**2. Contribuição na Elaboração do Plano:** Colaborar na construção do plano de reestruturação, oferecendo conhecimento técnico sobre a área de saúde.

**3. Atuação em Acordos Judiciais:** Explorar a celebração de acordos para a implementação da reforma estrutural, contribuindo para o desenvolvimento de soluções práticas.

**4. Atuação Conjunta com Outras Subprocuradorias:** Cooperação do Núcleo Judicial da Saúde da PGE/TO com a Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos para elaborar acordos e estratégias de implementação.

**5. Acompanhamento e Apresentação de Dados:** Monitorar o cumprimento do plano e apresentar dados técnicos que justifiquem eventuais mudanças ou ajustes.

**6. Oposição a Sanções Injustas:** Em caso de descumprimento involuntário, opor a cláusula *rebus sic standibus* para evitar sanções desproporcionais.

### **Compromisso com a Mudança Social:**

**1. Manter Esperanças e Agir com Determinação:** Adotar uma abordagem realista, mas comprometida, para implementar mudanças sociais significativas por meio do processo estrutural.

Ao seguir este roteiro, a PGE/TO estará capacitada a atuar de forma eficaz e colaborativa em processos verdadeiramente estruturais na área da saúde, contribuindo para a promoção de políticas públicas que beneficiem a sociedade como um todo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das complexidades inerentes aos litígios estruturais relacionados às políticas públicas de saúde, a abordagem por meio de processos estruturais emerge como uma ferramenta indispensável para a busca de soluções efetivas e sustentáveis. O entendimento consolidado ao longo deste manual é de que os litígios estruturais não podem ser tratados de forma isolada ou fragmentada, mas, sim, demandam uma abordagem integrada, cooperativa e proativa.

A análise minuciosa dos conceitos de processos estruturais, litígios coletivos e políticas públicas de saúde permitiu identificar a necessidade de uma atuação diferenciada por parte da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins (PGE/TO).

Reconheceu-se que a judicialização, embora muitas vezes necessária, não é a única via para a resolução desses litígios complexos. A adoção de estratégias de reestruturação, mediação, conciliação e cooperação entre os órgãos envolvidos, aliadas à busca por soluções consensuais, pode levar a resultados mais eficazes e duradouros.

Por meio da criação da Subprocuradoria da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, a PGE/TO demonstrou um compromisso sólido com a busca por alternativas extrajudiciais para a solução de litígios estruturais. A priorização da resolução consensual e cooperativa reforça a responsabilidade da PGE em promover a efetivação dos direitos fundamentais da população e a melhoria do sistema de saúde como um todo.

A atuação da PGE/TO em cada ciclo dos processos estruturais, desde o fornecimento de informações técnicas até a colaboração na construção de decisões compartilhadas, demonstra a disposição da instituição em contribuir ativamente para a busca de soluções abrangentes e adequadas. A utilização estratégica de ferramentas como o Termo de Ajustamento de Conduta reflete a flexibilidade e a adaptabilidade da PGE em enfrentar os desafios presentes nos litígios estruturais da saúde.

Em última análise, a PGE/TO emerge como uma protagonista fundamental na promoção de mudanças estruturais necessárias para superar os obstáculos que afetam a efetivação do direito à saúde. A postura ativa, colaborativa e comprometida com a resolução de problemas estruturais destaca a PGE como uma instituição que busca atuar de forma proativa e eficaz na busca por uma sociedade mais justa e equitativa.

Este manual, portanto, serve como uma valiosa ferramenta para orientar a atuação da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins em litígios estruturais da saúde,

fornecendo diretrizes claras e estratégias eficazes para enfrentar os desafios presentes nessa área.

Ao adotar as abordagens propostas e incorporar os princípios delineados neste manual, a PGE estará preparada para lidar de maneira assertiva e eficiente com os litígios estruturais da saúde, contribuindo para a construção de um sistema de saúde mais justo, efetivo e voltado para o bem-estar da população tocantinense.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Cláudio Gonçalves. **Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul. 2020. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81879/78084>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. Revista de Processo. Vol. 225, 2013.

\_\_\_\_\_; JOBIM, Marco Félix (Org). **Processos estruturais**. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

AZEVEDO, Júlio Camargo de. **O Microsistema de Processo Coletivo Brasileiro: uma análise feita à luz das tendências codificadoras**. In: Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. v. 2. 2013. p. 111-130.

BARCELLOS, Ana Luiza Berg. Direito sociais e políticas públicas: algumas aproximações. **Revista do Direito Público**, v. 11, n. 2, p. 109-138, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (**Syn thesis**, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.

BRASIL. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 15287: informação e documentação – projeto de pesquisa – apresentação**. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projetos de Leis e Outras Proposições. **PL 8.058/2014**.

Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>>.

Acesso em: 10 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Saúde suplementar pontua impacto de processos judiciais para equilíbrio do setor**. Disponível em < [https://www.cnj.jus.br/saude-suplementar-pontua-impacto-de-processos-judiciais-para-equilibrio-do-setor/#:~:text=Foram%20identificados%2C%20em%202022%2C%20cerca,Nacional%20de%20Justi%C3%A7a%20\(CNJ\).](https://www.cnj.jus.br/saude-suplementar-pontua-impacto-de-processos-judiciais-para-equilibrio-do-setor/#:~:text=Foram%20identificados%2C%20em%202022%2C%20cerca,Nacional%20de%20Justi%C3%A7a%20(CNJ).>)> Acesso em 10/07/2023.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 03/07/2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Versa sobre a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. Disponível em: <

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm)>. Acesso em 01/07/2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em 16/07/2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[\\_\\_\\_\\_\\_. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2.240 - SP \[2017/0011208-5\]. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=2017%2F0011208-5&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>>. Acesso em 12/07/2023.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm#:~:text=Lei%207.347&text=L EI%20No%207.347%2C%20DE%2024%20DE%20JULHO%20DE%201985.&text=Dis ciplina%20a%20a%C3%A7%C3%A3o%20civil%20p%C3%BAblica,VETADO)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.></a>> Acesso em 01/08/2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 45.** Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2175381>>. Acesso em 15/07/2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 709.** Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>>. Acesso em 15/07/2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 684612.** Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4237089>>. Acesso em 28/07/2023.

BUCCI, Maria Laura Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al (Org.). **Direitos humanos e políticas públicas.** São Paulo: Pólis, 2001.

\_\_\_\_\_. O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural.** Revista Consultor Jurídico, 1 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>>. Acesso em 06 nov. 2022.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **É constitucional a instituição de órgãos, funções ou carreiras especiais voltadas à consultoria e assessoramento jurídicos dos Poderes Judiciário e Legislativo estaduais?** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/7212a6567c8a6c513f33b>>

[858d868ff80>](#). Acesso em: 01/08/2023.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A “execução negociada” de políticas públicas em juízo. In: **Revista de processo**. 2012.

DA CUNHA FRANÇA, Eduarda Peixoto; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A judicialização de litígios estruturais como estratégia de mobilização política: mudanças sociais “de baixo para cima” ou “de cima para baixo”?. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 20, n. 34, p. 85-113, 2022.

DE LIMA, Bruno Roberto. ESTABILIDADE NA ADVOCACIA PÚBLICA PARA A CONFORMAÇÃO DE VALORES PÚBLICOS E CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS EM PROCESSOS ESTRUTURANTES. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, v. 9, n. 16, p. 31-44, 2022.

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 processo civil 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**. 11ª 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.

DOS SANTOS, Irailde Ferreira; GABRIEL, Mariana; DE CAMPOS MELLO, Tatiana Ribeiro. Sistema único de saúde: marcos históricos e legais dessa política pública de saúde no brasil. **Humanidades & Inovação**, v. 7, n. 5, p. 381-391, 2020.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades Duarte; VIDAL, Víctor Luna Vidal (Coordenação). **Direito à saúde: judicialização e pandemia do novo coronavírus**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; OLIVEIRA, Lucas Barros de. A pertinência do emprego do princípio da reserva do possível: um estudo comparativo dos sistemas de saúde no mundo. In: DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; VIDAL, Victor Luna (Coordenadores). **Direito à saúde: judicialização e pandemia do novo coronavírus**. São

Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; OLIVEIRA, Wellington Adriano da Costa de. Reflexões sobre os números da judicialização da saúde no Brasil. In: DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; VIDAL, Victor Luna (Coordenadores). **Direito à saúde: judicialização e pandemia do novo coronavírus**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; PIMENTA, Liana de Barros. Direito à saúde: histórico, judicialização e prognóstico. In: DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; VIDAL, Victor Luna (Coordenadores). **Direito à saúde: judicialização e pandemia do novo coronavírus**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

ESPÍNDOLA, Renata Carvalho. As políticas públicas de saúde e o mérito dos protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas: considerações sobre a aplicabilidade da doutrina *Chenery*. In: **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, v. 42, n. 1, p. 10–22, jan/jun, 2019.

FISS, Owen. **As formas de Justiça**. In: WATANABE, Kazuo (et al) (org.). *O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: JusPODIVM, 2017.

\_\_\_\_\_. **Two models of adjudication**. In: DIDIER JR., Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira (Coord.). *Teoria do processo: panorama doutrinário mundial*. Salvador: JusPodivm, 2008.

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.

GOES, Carolina Mattos. **PGE na palma da mão**. Livro digital disponibilizado pelo Centro de Estudos da PGE – Tocantins. Palmas: 1ª ed., 2023.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

JORDÃO, Eduardo. **Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa: a experiência estrangeira na Adaptação da Intensidade do Controle**. São Paulo, SP: Malheiros, 2016.

JR., Fredie Didier; JR. Hermes Zaneti; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. *Revista dos Tribunais Online*. vol. 303/2020. p. 45 – 81. Maio 2020.

LANDAU, David. The reality of social rights enforcement. **Harvard International Law Journal**, v. 53, n.1, p. 190-247, 2012.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; DA CUNHA FRANÇA, Eduarda Peixoto. Repensando o papel da jurisdição nos litígios estruturais de interesse público: do ativismo antidialógico à decisão compartilhada. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, n. 1, 2021.

LINKE, Micaela Porto Filchtiner; JOBIM, Marco Felix. A pandemia da COVID-19 no Brasil e os processos estruturais: uma abordagem para litígios complexos. **Revista eletrônica de direito processual**, v. 21, n. 3, 2020.

LORDELO, João. **O habeas corpus coletivo na jurisprudência do STF**: comentários ao julgamento do HC nº 143.641. Arquivo digital. Disponível em: <[https://www.academia.edu/download/77429631/O\\_habeas\\_corpus\\_coletivo\\_na\\_jurisprudencia\\_do\\_STF\\_comentarios\\_ao\\_julgamento\\_do\\_HC\\_no\\_143.641\\_Emporio\\_do\\_Direito.pdf](https://www.academia.edu/download/77429631/O_habeas_corpus_coletivo_na_jurisprudencia_do_STF_comentarios_ao_julgamento_do_HC_no_143.641_Emporio_do_Direito.pdf)>. Acesso em 02/07/2023.

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

MOREIRA, Egon BOCKMANN. Crescimento econômico, discricionariedade e o princípio da deferência. In: **Direito do Estado**, 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/egon-bockmann-moreira/crescimento-economico-discricionariedade-e-o-principio-da-deferencia>>. Acesso em 12/07/2023.

NETO, Otávio Balestra. A jurisprudência dos tribunais superiores e o direito à saúde – evolução rumo à racionalidade. In: **R. Dir. sanit.**, São Paulo v.16 n.1, p. 87-111, mar./jun. 2015.

NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. **DOS LITÍGIOS AOS PROCESSOS ESTRUTURAIS**: pressupostos e fundamentos. In: FARIA, Juliana Cordeiro de; REZENDE, Ester Camila Gomes Norato; NETO, Edgard Audomar Marx. [Orgs.]. *Novas tendências, diálogos entre direito material e processo: estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Júnior*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

\_\_\_\_\_. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**. p. 1051-1076, 2019.

OLIVEIRA, Gustavo Paschoal Teixeira de Castro; SOUSA, Lucas Leal. Das decisões judiciais de deferimento de internação em leitos de UTI para jurisdicionados acometidos pela COVID-19 e a sua relação com a mistanásia. In: JÚNIOR, Walsir Edson Rodrigues [et al] (Coordenadores). **Novos direitos privados, autonomia e exercício de direitos, direitos fundamentais e novas perspectivas para o direito privado**. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2023.

OSNA, Gustavo. Nem “Tudo”, Nem “Nada” – decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos**

**Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017.

OSTROM, Elinor. **New horizons in institutional analysis**. American Political Science Review, v. 89, n. 1, p. 174-178, 1995.

PAQUET, M., & SCHERTZER, R. (2020). **COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem**. Canadian Journal of Political Science, 53(2), 343-347. Disponível em <<https://doi.org/10.1017/S0008423920000281>>. Acesso em 18/07/2023.

PARIS, ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>> Acesso em 11 abr. 2021.

PEREIRA, Adelyne Maria Mendes. **Análise de políticas públicas e neoconstitucionalismo histórico**: ensaio exploratório sobre o campo e algumas reflexões. In: GUIZARDI, Francini L. et al (Org.). Políticas de participação e saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; Recife: Editora Universitária UFPE, 2014. p. 143-164.

PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, v. 1, n. 2, p. 41-82, 2014.

RIZZI, Ester; XIMENES, Salomão Barros. Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo. **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**, v. 8, 2014.

Rosenzweig, James. State Prison Conditions and the Eighth Amendment: What Standard for Reform under Section 1983?. University of Chicago Legal Forum, vol. 1987, Article 17, p. 411-429, 1987.

SANTANA, Hector Valverde; FILHO, Roberto Freitas. Os limites da defesa de direitos fundamentais por meio de instrumentos processuais de cognição estreita. Mandado de segurança e o caso da saúde. In: **Direito à saúde**: questões teóricas e a prática dos tribunais. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

TOCANTINS. **Lei Complementar n. 20/1999**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Estado e adota outras providências. Disponível em: <<https://central.to.gov.br/download/290974>>. Acesso em 01/08/2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Ferramenta pública de busca jurisprudencial**. Disponível em: <<https://jurisprudencia.tjto.jus.br/>>. Acesso em 16/07/2023.

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 (Org.). *Processos estruturais*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

VITORELLI, Edilson. **Devido processo legal coletivo**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). 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. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/321/edicao-1/devido-processo-legal-coletivo>>. Acesso em 01/07/2023.

\_\_\_\_\_. **Levando os Conceitos a Sério:** processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista dos Tribunais Online*. vol. 284/2018. p. 333 – 369. Out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Processo Civil Estrutural:** teoria e prática. 4ª 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. *R. Dir. sanit., São Paulo* v.16 n.2, p. 147-159, jul./out. 2015.

\_\_\_\_\_. **O direito social e o direito público subjetivo à saúde** - o desafio de compreender um direito com duas faces. *Revista de Direito Sanitário, São Paulo* v. 9, n. 2 p. 92-131 Jul./Out. 2008.

ZANETI JR., H. Processo coletivo no Brasil: sucesso ou decepção?. **Civil Procedure Review**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 11–40, 2019. Disponível em: <<https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/188>>. Acesso em: 20 jul. 2023.