

DECISÕES ESTRUTURAIS COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE NO BRASIL

STRUCTURAL DECISIONS AS AN INSTRUMENT FOR THE ENFORCEMENT OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO HEALTH IN BRAZIL

Welinton Pereira Guedes Filho¹
Vinicius de Assis²

RESUMO: O presente artigo examina as decisões estruturais como instrumento para a efetivação do direito fundamental à saúde no Brasil, diante das falhas nas políticas públicas e do crescimento das demandas judiciais nessa área. O objetivo é discutir de que forma essas decisões podem contribuir para a garantia desse direito, especialmente nas situações em que o Estado incorre em omissão ou atuação insuficiente. O estudo foi desenvolvido por meio de revisão bibliográfica de cunho exploratório-descritivo, com análise de obras doutrinárias, artigos científicos e precedentes jurisprudenciais, selecionados em razão de sua relevância temática e impacto na construção do processo estrutural no Brasil, com ênfase nos desenvolvimentos mais recentes sobre o tema. Conclui-se que as decisões estruturais representam uma alternativa relevante para o enfrentamento de problemas sistêmicos na área da saúde, exigindo, contudo, cautela, diálogo interinstitucional e maior desenvolvimento normativo no ordenamento jurídico brasileiro.

1

Palavras-chave: Inércia estatal. Políticas públicas. Saúde. Decisões estruturais. Processo estrutural.

ABSTRACT: This article examines structural decisions as an instrument for the enforcement of the fundamental right to health in Brazil, in light of the failures in public policies and the growth of judicial demands in this area. The objective is to discuss how these decisions can contribute to guaranteeing this right, especially in situations where the State incurs in omission or insufficient action. The study was developed through an exploratory-descriptive bibliographic review, with analysis of doctrinal works, scientific articles and jurisprudential precedents, selected due to their thematic relevance and impact on the construction of structural litigation in Brazil, with emphasis on the most recent developments on the subject. It is concluded that structural decisions represent a relevant alternative for addressing systemic problems in the health area, requiring, however, caution, institutional dialogue and greater normative development in the Brazilian legal system.

Keywords: State inertia. Public policies. Health. Structural decisions. Structural litigation.

¹Graduando em Direito pela Faculdade Católica de Rondônia. Gerente comercial. Porto Velho.

²Orientador. Professor da Faculdade Católica de Rondônia – FCR. Porto Velho. Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela PUCPR. Doutor em Ciência Jurídica pela UNIVALI.

INTRODUÇÃO

A evolução do Direito Processual tem levado diversos estudiosos a dedicar atenção crescente à construção de referenciais teóricos e práticos para a regulamentação do chamado processo estrutural, especialmente no âmbito das demandas coletivas. Esse movimento evidencia a necessidade de repensar o modelo tradicional do processo civil brasileiro, marcado por uma estrutura individualista e bipolar, a qual se mostra insuficiente quando confrontada com conflitos coletivos complexos, revelando limitações que justificam a investigação aqui proposta.

A Constituição Federal consagra um amplo conjunto de direitos sociais, impondo ao Estado o dever de adotar medidas concretas para assegurá-los. Contudo, a realidade revela um quadro recorrente de omissão, inércia ou prestação deficiente por parte da Administração Pública, o que compromete a efetivação dos comandos constitucionais. Diante desses déficits estatais, o Poder Judiciário passa a desempenhar papel relevante ao utilizar os instrumentos que lhe são atribuídos, contribuindo para reequilibrar a dinâmica entre os poderes e suprir lacunas de implementação. Nos casos que envolvem problemas estruturais distintos dos litígios individuais convencionais, por sua complexidade e multidimensionalidade, impõe-se a adoção de mecanismos processuais mais adequados às peculiaridades dessa nova realidade.

Dessa forma, o processo estrutural surge como uma alternativa processual mais plural, participativa e dialógica, capaz de reunir diversos atores atingidos pelo problema estrutural em discussão. Sua dinâmica favorece a construção de decisões aptas a reorganizar políticas públicas ou sistemas disfuncionais, permitindo a participação e o diálogo dos interessados. Como destaca Owen Fiss, que cunhou o conceito de *structural reform* nos Estados Unidos, a atuação estrutural do Judiciário não se limita a assegurar direitos: ela assume papel ativo no acompanhamento dos processos de transformação institucional necessários à efetivação desses direitos (FISS, 1979).

O presente artigo busca refletir e esclarecer de que forma as decisões estruturais podem contribuir para a concretização do direito fundamental à saúde no Brasil. A pesquisa foi elaborada com base no método hipotético-dedutivo, por meio de revisão bibliográfica exploratório-descritiva, abrangendo obras doutrinárias, artigos científicos, legislação constitucional e infraconstitucional e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. As fontes foram selecionadas em razão de sua relevância temática, com foco no debate sobre o processo estrutural e a judicialização da saúde. Assim, busca-se demonstrar que o uso de técnicas

estruturais em litígios individuais ou coletivos que envolvem direitos de maior complexidade representa instrumento eficaz para enfrentar a omissão estatal e promover soluções mais amplas e efetivas.

1. O DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE E SEUS DESAFIOS DE EFETIVAÇÃO

1.1 A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E O MÍNIMO EXISTENCIAL

Para uma melhor compreensão do tema, é necessário inicialmente entender que o direito à saúde encontra-se diretamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, o qual toma como vetor para a manutenção dos objetivos sociais e de igualdade do direito, conforme estabelece o art. 1.º, III da Constituição Federal.

Os direitos sociais consistem em prestações positivas a serem implementadas pelo Estado Social de Direito e buscam concretizar uma perspectiva de isonomia substancial e social na busca de melhores condições de vida dos cidadãos. Os direitos sociais encontram-se previstos no art. 6.º da Constituição Federal e constituem instrumentos fundamentais para a promoção da igualdade material e da justiça social.

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido através de políticas sociais e econômicas que objetivam a redução do risco de doenças e outros agravos, além do acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Respeitar a dignidade da pessoa humana significa tornar o trabalho humano mais digno e possibilitar o pleno gozo do desenvolvimento como pessoa humana e assim garantir uma vida justa e com condições mínimas.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, busca de forma clara e coesa determinar os objetivos fundamentais no artigo 3.º, incisos de I a IV.

Os objetivos fundamentais do Estado brasileiro constituem a garantia constitucional da inclusão social, buscando um tratamento não discriminatório, visando igualdade independente de cor, sexo ou raça ou qualquer tipo de condição. Contudo, a sociedade é constituída por vários indivíduos e grupos de indivíduos, nos quais uns possuem boas condições e outros vivem à mercê do Estado.

Buscando dirimir tal discrepância de direitos, tendo em vista que os indivíduos mais necessitados são os mais prejudicados, a Constituição, por meio dos direitos sociais dentre os quais o direito à saúde é um dos mais importantes, visa garantir as condições mínimas para

uma vida digna, demonstrando que a dignidade da pessoa humana, direitos sociais e direito à saúde encontram-se extremamente ligados.

Com efeito, os direitos sociais assegurados na Carta Magna de 1988 são classificados pela doutrina pátria como direitos de segunda dimensão, os quais exigem uma atuação ativa do Poder Público em prol dos menos favorecidos e dos setores economicamente mais debilitados da sociedade (TAVARES, 2003).

O art. 196 da Constituição Federal visa consolidar o direito à saúde como direito de todos e dever do Estado; o art. 197 consagrou a saúde como de relevância pública; e o art. 198 estabeleceu que as ações e serviços públicos de saúde devem ter atendimento integral. A teoria do mínimo existencial, alcançada no Brasil especialmente por Ricardo Lobo Torres, busca o núcleo irredutível dos direitos fundamentais sociais, a cujo respeito o Estado não pode invocar limitações orçamentárias ou de conveniência administrativa para legitimar o descumprimento. Para Torres, trata-se do conjunto de condições materiais mínimas para a existência humana com dignidade, dotado de exigibilidade judicial imediata e independente de intermediação legislativa (TORRES, 2009).

O legislador encontra dificuldade em efetivar plenamente o direito à saúde, tendo em vista a insuficiência de recursos, que se tornam entraves, bem como encontra barreiras, tais como a falta de políticas públicas, sendo os indivíduos os mais prejudicados com tal lacuna do Estado.

O direito à saúde, por integrar o mínimo existencial, é passível de tutela judicial sempre que não efetivado pelo Poder Público, sendo legítima a intervenção do Judiciário para assegurar sua concretização quando necessária (TORRES, 2009).

Diante de tal cenário, o julgador deve levar em consideração todos os fatores envolvidos, buscando o contraditório, diálogo e cooperação dos entes envolvidos na busca de uma decisão satisfatória. Nessa linha, defendendo o uso das decisões estruturais e do diálogo interinstitucional, importante mencionar as expressões de Sarmiento ao versar do amparo legal do mínimo existencial:

Muito embora o mínimo existencial seja juridicamente exigível, nem sempre a forma mais adequada de assegurá-lo em juízo consiste na tutela jurisdicional tradicional, com a concessão da prestação reivindicada. Especialmente nos casos em que a lesão ao mínimo existencial decorra de problemas estruturais, cujo enfrentamento demande a correção ou formulação de políticas públicas complexas, a atuação solitária do Poder Judiciário pode não ser a solução ideal (SARMENTO, 2016).

Logo, as decisões estruturais no âmbito da saúde e as medidas adotadas por meio do diálogo são necessárias na busca de decisões organizadas nas demandas coletivas ou individuais, tendo em vista que as ações na área da saúde envolvem o patrimônio do Estado, não se limitando à tutela de concessão do direito do demandante. É imprescindível a intervenção judicial em políticas e orçamentos públicos, o que exige do julgador prudência e responsabilidade.

1.2 A RESERVA DO POSSÍVEL E O DEVER ESTATAL DE PRESTAÇÃO

A CF/88 estabeleceu, nos arts. 23 e 196, que todos os entes federativos compartilham a responsabilidade pela prestação dos serviços de saúde. Como destacam Castro, Lino e Vieira, embora o art. 196 se refira ao Estado como responsável pela garantia do direito à saúde, essa incumbência não recai exclusivamente sobre ele; trata-se, na verdade, de um dever distribuído entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

Utilizou-se a palavra ESTADO no intuito de englobar tanto os Estados-membros, quanto à União e ao Município, visto que ambos têm o dever de promover o bem-estar social, garantindo educação, saúde e segurança a todos os cidadãos (CASTRO; LINO; VIEIRA, 2008).

Como assevera Clève, a CF/88 passou a exercer efetiva força normativa, permitindo a aplicação direta de seus comandos pelos magistrados. Nesse cenário, o Judiciário assumiu papel central na concretização dos direitos sociais, especialmente o direito à saúde, ao determinar, por meio de decisões judiciais, o fornecimento de tratamentos, medicamentos e procedimentos necessários aos cidadãos (CLÈVE, 2003).

Embora seja um direito fundamental, o direito à saúde não possui caráter absoluto; sua proteção e efetividade encontram limites jurídicos e materiais que devem ser considerados na análise de cada caso.

A teoria da reserva do possível surgiu na Alemanha, no início da década de 1970, defendendo a necessidade de compatibilizar a concretização dos direitos sociais com as limitações fáticas e financeiras do Estado, defendendo a "limitação dos direitos sociais a prestações materiais de acordo com as capacidades financeiras do Estado, visto que seriam financiados pelos cofres públicos" (CLÈVE, 2003).

No Brasil, a doutrina tem diferenciado entre a reserva do possível fática, efetiva escassez de recursos, e a reserva do possível jurídica, que diz respeito à necessidade de aprovação orçamentária. Sarlet e Fensterseifer afirmam que essa condição não pode ser invocada de forma

genérica como motivo para o descumprimento de atribuições constitucionais em matéria de direitos fundamentais sociais, especialmente quando está em jogo o mínimo existencial (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019).

Dessa forma, a reserva do possível opera como um limite à concretização dos direitos fundamentais, pois impõe ao Estado a observância dos critérios de razoabilidade e proporcionalidade na prestação dos serviços sociais, reconhecendo que nenhum direito possui caráter absoluto. À luz dessas premissas e admitindo-se a possibilidade de judicialização do direito à saúde, passa-se, adiante, à análise dos instrumentos eficazes para sua efetivação por meio da atuação jurisdicional.

1.3 A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL

Na atualidade, observa-se um crescimento significativo das demandas judiciais relacionadas ao fornecimento de tratamentos médicos e medicamentos, o que tem intensificado o papel do Judiciário como agente interventor na busca de soluções tanto individuais quanto coletivas. O Supremo Tribunal Federal, inclusive, admite essa atuação judicial em situações nas quais há omissão estatal. Barroso define judicialização como o fenômeno pelo qual "questões relevantes do ponto de vista político ou social passam a ser decididas pelo Poder Judiciário", muitas vezes em razão da dificuldade de implementação de políticas públicas pelos demais poderes (BARROSO, 2009).

A pesquisa de Biehl, Socal e Amon sobre a judicialização da saúde no Brasil apresenta que esse instituto, embora voltado à efetividade de acesso individual a medicamentos, tem sido incorporado na dimensão coletiva, na qual ações estruturais acabam a demandar um retorno judicial mais efetivo e coordenado. Segundo os autores, a apreciação de mais de mil demandas judiciais no sul do Brasil demonstra que a maioria dos atingidos pertence às classes sociais menos favorecidas, mostrando que a judicialização da saúde, quando bem instruída, pode funcionar como mecanismo de inclusão e concretização de direitos fundamentais (BIEHL; SOCAL; AMON, 2016).

As decisões estruturais surgem exatamente para viabilizar a efetivação de direitos fundamentais diante da insuficiência das políticas públicas, especialmente no âmbito da saúde. Esse tipo de provimento busca suprir lacunas do Estado e oferecer respostas adequadas quando a Administração não garante, de modo satisfatório, a prestação dos serviços essenciais.

As políticas públicas constituem instrumentos essenciais para a concretização dos direitos sociais, cuja efetividade depende de conhecimentos técnicos e de escolhas políticas próprias das funções Legislativo e Executivo. A elaboração dessas políticas envolve a articulação de variáveis econômicas, administrativas e científicas, o que exige análise especializada e planejamento adequado.

Por outro lado, os magistrados, em regra, não dispõem da expertise necessária para formular ou reorganizar políticas públicas por conta própria. Daí decorre a importância de estabelecer um diálogo institucional que permita ao Judiciário compreender o contexto técnico e estrutural das medidas a serem implementadas, especialmente quando se trata de assegurar direitos fundamentais, seja em litígios individuais, seja em demandas coletivas de maior complexidade.

Nas decisões estruturais em ações de saúde, o julgador estabelece limites e condições para fornecimento de medicamentos ou tratamento médico, assim, tais imposições são reconhecidas como decisão estrutural. Vale ressaltar que o direito à saúde pode ser judicializado individualmente ou coletivamente; nas ações coletivas as medidas se tornam complexas, tendo em vista o número de pessoas afetadas pela decisão, pois é necessário um diálogo e um contraditório no intuito de resolver o impasse.

Nos dias atuais, na busca da efetividade do direito à saúde, as demandas individuais são maiores que as coletivas, tendo em vista que na maioria dos casos o demandante busca o fornecimento de medicação, um tratamento fora do domicílio ou um procedimento cirúrgico.

Nos casos de demandas coletivas, as ações envolvem intervenção judicial nas políticas públicas e na alocação de orçamentos públicos, pois são medidas por exemplo para reforma em hospitais, fornecimento de remédio para um determinado grupo de pessoas, criação de leitos de UTI ou implementação de calendário de vacinas. Tais decisões não podem ser realizadas prematuramente; necessitam da participação do ente público, da comunidade e dos médicos, para que, de maneira programada, sejam efetivadas as demandas insatisfeitas.

Nesse contexto, a fim de que se privilegie a universalidade e a isonomia, através da propositura de ações coletivas, existe a possibilidade de o Judiciário determinar medidas estruturantes na área da saúde pública, que podem servir como meio de atender as necessidades da população e garantir a efetividade da Constituição, especialmente quando existir inércia do Poder Público (REICHERT, 2015).

2. AS DECISÕES ESTRUTURAIS NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL BRASILEIRO

2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO: DE BROWN V. BOARD OF EDUCATION AO PARADIGMA ESTRUTURAL

A origem do que hoje se denomina litígios estruturais costuma ser associada ao julgamento do caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, decidido pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 1954. Na ocasião, a família de Linda Brown questionou a política segregacionista que obrigava estudantes negros a frequentarem escolas distantes, embora existissem instituições exclusivamente para brancos muito mais próximas de sua residência. O pedido de matrícula em escola não segregada foi inicialmente negado, o que levou o caso aos tribunais superiores.

A Suprema Corte, por unanimidade, declarou inconstitucional a separação racial no ensino, rompendo com a doutrina do *separate but equal*. Contudo, essa decisão, posteriormente conhecida como *Brown I*, limitou-se a reconhecer a violação ao princípio da igualdade, sem indicar como deveria ocorrer a transição para um sistema educacional integrado. Diante da ausência de diretrizes práticas, a Corte foi novamente provocada e, em decisão posterior *Brown II*, passou a estabelecer parâmetros para implementação da dessegregação. O debate, portanto, deslocou-se da definição do direito para a formulação de mecanismos capazes de concretizá-lo.

Esse conjunto de decisões marcou o início do padrão que veio a ser chamado de decisão estrutural, marcado pela necessidade de atuação judicial voltada à reestruturação institucional gradual e contínua, especialmente em contextos nos quais violações de direitos ocorrem de arranjos estatais persistentes. Foi a partir dessa experiência que Owen Fiss sistematizou o conceito de *structural reform* como modalidade de atuação judicial orientada à reorganização de instituições disfuncionais. Para Fiss, o juiz estrutural assume papel ativo na supervisão do processo de transformação institucional, em contraposição ao modelo tradicional de adjudicação, centrado na resolução de conflitos interindividuais e na prolação de decisões imediatas e definitivas (FISS, 1979).

A experiência do caso *Brown* tornou-se referência para a compreensão de como o Judiciário pode contribuir para transformar realidades sociais complexas, inaugurando um paradigma de decisões voltadas não apenas à declaração de direitos, mas à promoção de mudanças estruturais. Nesse sentido, os litígios estruturais tratam de situações em que a efetivação de direitos exige alterações profundas na forma de funcionamento de órgãos,

políticas ou serviços públicos. As medidas estruturais, por demandarem modificações institucionais extensas, não se resolvem por provimentos judiciais imediatos ou singulares. Ao contrário, requerem planejamento, execução faseada e constante acompanhamento, uma vez que normalmente envolvem variáveis políticas, econômicas e sociais de grande complexidade.

Arenhart, maior referência brasileira no tema, afirma que a dinâmica do processo estrutural demonstra não dialogar com o modelo tradicional do processo civil, pois é voltado para conflitos individuais. Na sistemática estrutural, o processo volta-se à reorganização de estados de coisas, buscando decisões dialogadas, progressivas e supervisionadas, que se desenvolvem ao longo do tempo mediante cooperação entre os diversos sujeitos atingidos (ARENHART, 2015).

2.2 O CONCEITO DE PROCESSO ESTRUTURAL SEGUNDO A DOUTRINA

A ideia de processo estrutural parte da constatação de que determinadas controvérsias decorrem de problemas estruturais, isto é, de disfunções organizacionais ou sociais que se perpetuam e criam um padrão duradouro de inadequação. Essas situações podem surgir tanto de violações jurídicas repetidas ao longo do tempo quanto de arranjos institucionais que, embora não configurem imediatamente uma ilegalidade, evidenciam falhas sistêmicas capazes de evoluir para um quadro de ilicitude se não forem corrigidas de maneira adequada.

Dessa forma, o problema estrutural decorre de um estado de coisas desajustado, cuja complexidade exige algum grau de reorganização institucional. Importa destacar que tal desconformidade não se confunde, necessariamente, com um quadro de ilegalidade manifesta ou de funcionamento errado das instituições.

O que se verifica, na verdade, é uma distorção estrutural que afasta a realidade social de um padrão minimamente adequado de normalidade jurídica ou funcionalidade administrativa. Por essa razão, o contexto em questão demanda um processo de reordenamento ou reestruturação, capaz de restabelecer condições compatíveis com as exigências normativas e com o adequado desempenho das funções estatais.

Assim, a atuação judicial em tais casos é adequada quando a tutela jurisdicional não se limita a um comando pontual, mas demanda a criação de processos longos, supervisionados e adaptáveis, destinados a transformar condições estruturais que impedem a plena realização de direitos fundamentais. Violin delimita assim o que seria o processo estrutural:

De fato, este precedente reúne todas as características essenciais daquilo que se convencionou chamar public interest litigation: uma demanda multipolarizada;

orientada para o futuro; formada por pretensões difusas; baseada em direitos fundamentais cujo conteúdo requer concreção; que visa à reforma de uma instituição social; cuja implementação exige ações diferidas no tempo, que não se esgotam com a prolação da sentença; conduzida por juiz e partes em cooperação (VIOLIN, 2017).

Na visão de Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira:

A decisão estrutural (structural injunction) é, pois, aquela que busca implantar uma reforma estrutural (structural reform) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos. Por isso, o processo em que ela se constrói é chamado de processo estrutural. Parte-se da premissa de que a ameaça ou a lesão que as organizações burocráticas representam para a efetividade das normas constitucionais não pode ser eliminada sem que tais organizações sejam reconstruídas (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2017).

Na visão de Vitorelli, o litígio estrutural apresenta três características fundamentais: trata-se de conflito de elevada complexidade, envolvendo múltiplos polos de interesse; implica a implementação, pela via jurisdicional, de valores públicos que não lograram êxito espontaneamente na sociedade; e se distingue pela necessidade de reforma de uma instituição, pública ou privada, para permitir a promoção do valor público visado (VITORELLI, 2017).

O autor sustenta que o processo estrutural configura um mecanismo destinado à implementação de soluções para problemas de natureza estrutural, exigindo, para sua efetividade, a atuação colaborativa de todos os grupos afetados, direta ou indiretamente. A participação plural e o diálogo institucional são, portanto, elementos centrais para a reconstrução das estruturas envolvidas.

A partir das contribuições de diferentes estudiosos, é possível perceber que o processo estrutural se orienta primordialmente para a proteção e a realização do direito material em jogo, e não para a lógica interna do procedimento. No contexto brasileiro, observa-se uma crescente demanda por instrumentos capazes de lidar com conflitos complexos e persistentes, o que evidencia a tendência de ampliação do uso de mecanismos estruturais como parte do desenvolvimento e aprimoramento do próprio sistema jurídico.

É inegável que o Judiciário atua para efetivar os direitos fundamentais da Constituição, mas possui um novo papel de buscar uma forma adequada para estabelecer políticas públicas.

Uma característica de suma importância das decisões estruturais é que a decisão principal delimita as linhas gerais do direito tutelado e as decisões posteriores buscam efetivar a aplicação desse direito. Conforme já explanado no caso *Brown*, o juiz deve, portanto, adotar providências que o auxiliem a tomar a decisão que não submeta a comunidade a resultado mais prejudicial do que se a mesma decisão não viesse a existir (VITORELLI, 2016).

O objetivo central do processo estrutural consiste em promover a transição de um estado de desconformidade institucional para uma condição de normalidade constitucionalmente adequada. Trata-se, portanto, de um mecanismo voltado à construção de um "estado ideal de coisas", entendido como a conformação de sistemas públicos como o educacional ou o prisional, a padrões mínimos de igualdade, dignidade e eficiência (GALDINO, 2019).

Em situações como a superação de práticas segregacionistas ou de violações sistemáticas à integridade de pessoas privadas de liberdade, o processo estrutural atua para eliminar a disfunção existente e instaurar uma estrutura capaz de assegurar a efetividade dos direitos envolvidos.

2.3 AS DECISÕES ESTRUTURAIS NO DIREITO BRASILEIRO

Embora a literatura jurídica já ofereça contribuições relevantes sobre o tema e diversos autores tenham se dedicado ao estudo dos processos estruturais, é possível afirmar que o ordenamento brasileiro ainda não consolidou um modelo próprio de processo estrutural. O que se observa, na prática, são decisões e técnicas que se aproximam dessa lógica, mas que ainda carecem de sistematização normativa e de um desenvolvimento teórico mais amadurecido para configurar um regime processual estrutural plenamente delineado.

No contexto brasileiro, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/DF constitui um exemplo relevante da aplicação de instrumentos característicos do processo estrutural. Embora o Supremo Tribunal Federal não tenha empregado explicitamente essa nomenclatura, a decisão evidencia o uso de mecanismos próprios dessa modalidade processual, especialmente ao reconhecer a existência de um quadro de violação contínua de direitos e ao determinar medidas voltadas à reestruturação progressiva do sistema prisional nacional:

Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2023a).

Constata-se que, tanto no âmbito individual quanto no coletivo, o modelo processual brasileiro ainda não se mostra capaz de oferecer uma tutela plenamente adequada aos conflitos que envolvem múltiplos sujeitos e interesses diversos. A estrutura tradicional do processo, concebida para relações jurídicas bipolares, revela limitações importantes quando aplicada a

litígios de natureza multipolar, que demandam respostas mais amplas, articuladas e contínuas. Em razão dessas insuficiências, torna-se evidente que os instrumentos processuais existentes não conseguem, por si sós, assegurar uma proteção efetiva, tempestiva e proporcional às complexidades que caracterizam tais demandas contemporâneas.

Outro caso ilustrativo é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 756/DF. A demanda, proposta por partidos políticos perante o Supremo Tribunal Federal, buscava questionar a atuação do governo federal durante a pandemia de COVID-19, especialmente no que diz respeito à aquisição de vacinas e à vacinação de adolescentes. Ao apreciar o pedido cautelar, o STF reconheceu a competência concorrente de estados, Distrito Federal e municípios para deliberar sobre a imunização desse grupo etário, afastando a centralização decisória pretendida pelo Executivo federal (BRASIL, 2023b).

Outro precedente frequentemente citado é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF, proposta pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil em meio à pandemia de COVID-19. Nessa ação, o Supremo Tribunal Federal determinou uma série de medidas destinadas à proteção dos povos indígenas, entre elas a criação de uma sala de situação, a elaboração e execução de um plano de enfrentamento à pandemia e a implementação de barreiras sanitárias para comunidades isoladas e de recente contato:

Direitos fundamentais. Povos Indígenas. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Tutela Provisória incidental. [...] Determinação de adoção imediata de todas as medidas necessárias à proteção da vida, da saúde e da segurança da população indígena que habita as TIs Yanomami e Munduruku. Voto pela ratificação da cautelar parcialmente deferida (BRASIL, 2021).

O estado de desconformidade torna-se claro nos exemplos anteriormente expostos, uma vez que as situações vivenciadas já se encontravam implantadas na sociedade e clamam por uma reestruturação institucional para sua superação. Nesses casos, o Judiciário atuou não apenas como árbitro de conflitos individuais, mas como agente indutor de transformações estruturais indispensáveis à concretização dos direitos fundamentais envolvidos.

3. DECISÕES ESTRUTURAIS APLICADAS AO DIREITO À SAÚDE

3.1 A ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE

O Direito, enquanto fenômeno social, acompanha as transformações da sociedade, adaptando-se às novas realidades políticas, econômicas e culturais. Essa dinâmica impõe ao

jurista a compreensão simultânea do indivíduo e do grupo, reconhecendo que diferentes contextos exigem respostas igualmente diferenciadas. Dessa forma, a evolução das relações sociais exige instrumentos processuais capazes de tutelar interesses plurais e garantir a participação efetiva dos sujeitos envolvidos. Somente por meio dessa abertura procedimental e dessa sensibilidade às múltiplas perspectivas é possível conferir às normas jurídicas uma aplicação verdadeiramente eficaz e ajustada à complexidade contemporânea.

Esclarecendo o conceito de políticas públicas, Bucci aponta que:

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 (BUCCI, 2006).

Ada Pellegrini Grinover, ao classificar o controle judicial de políticas públicas no Brasil, afirma que o Judiciário pode e deve intervir quando há omissão ou flagrante insuficiência na implementação de políticas voltadas à efetivação de direitos fundamentais. Para a autora, tal conduta não configura violação à separação de poderes, mas realização do mandato constitucional atribuído ao Judiciário enquanto guardião dos direitos fundamentais. Assim, a dinâmica do processo estrutural busca instrumentalizar essa intervenção de forma responsável, dialogada e com maior legitimidade democrática (GRINOVER, 2010).

Em sistemas jurídicos estruturados sob uma rígida separação de Poderes, a atuação judicial sobre políticas públicas tende a ser vista com significativa reserva. Nessas condições, a possibilidade de o Judiciário interferir diretamente na conformação ou na execução dessas políticas parece limitada, o que dificultaria, ao menos em tese, admitir o uso de sentenças de natureza estrutural no campo do direito público.

Quando se observa a prática contemporânea do Poder Judiciário, contudo, a doutrina identifica alguns elementos característicos das decisões estruturais: (a) a presença marcante de princípios constitucionais como vetores decisórios; (b) a necessidade de reorganização de políticas públicas ou de instituições estatais; (c) a formação de ciclos sucessivos de decisões que acompanham a implementação das medidas, como se verificou nos desdobramentos de *Brown II* e *Brown III*; e (d) um nível mais elevado de protagonismo judicial, ainda que não necessariamente configurado como ativismo ilegítimo.

3.2 EXPERIÊNCIAS E PRECEDENTES JUDICIAIS RELEVANTES EM SAÚDE

Nos últimos anos, o Poder Judiciário brasileiro tem enfrentado desafios cada vez mais complexos relacionados à efetivação do direito à saúde. Em muitos casos, as demandas judiciais não envolvem apenas a situação individual de um paciente, mas revelam dificuldades estruturais na organização e no funcionamento das políticas públicas de saúde. Diante desse cenário, alguns precedentes recentes passaram a demonstrar uma preocupação maior dos tribunais em estabelecer critérios e orientações que possam contribuir para a melhoria do sistema de saúde de forma mais ampla.

Um dos precedentes importantes nesse contexto é o julgamento do Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN, apreciado pelo Supremo Tribunal Federal sob o regime de repercussão geral. Nesse caso, discutiu-se a possibilidade de o Estado ser obrigado a fornecer medicamentos de alto custo que não estejam incluídos nas listas do Sistema Único de Saúde - SUS. Ao analisar a questão, o Tribunal buscou estabelecer parâmetros para a atuação judicial nessas situações, reconhecendo a importância do direito à saúde, mas também destacando a necessidade de observar critérios técnicos e administrativos para evitar impactos negativos na organização das políticas públicas (BRASIL, 2019a).

Outro precedente relevante é o julgamento do Recurso Extraordinário n.º 855.178/SE, também analisado em sede de repercussão geral. Nesse caso, o Supremo Tribunal Federal afirmou que os entes federativos possuem responsabilidade solidária na garantia do direito à saúde, o que significa que União, Estados e Municípios podem ser acionados judicialmente para assegurar o acesso a tratamentos e medicamentos necessários (BRASIL, 2019b). Essa decisão teve grande impacto na prática judicial, pois contribuiu para orientar a distribuição de responsabilidades entre os entes federativos e reforçou o entendimento de que a proteção da saúde exige atuação conjunta do poder público.

O Conselho Nacional de Justiça, por meio de seu sistema de monitoramento de demandas judiciais de saúde, tem documentado o aumento dessas demandas no Brasil, demonstrando tanto a necessidade de instrumentos processuais mais adequados quanto a insuficiência do modelo individual-bipolar para responder a problemas de natureza estrutural. Os dados coletados pelo CNJ demonstram que a judicialização da saúde envolve, em larga medida, demandas repetitivas que indicam falhas estruturais nas políticas públicas, e não apenas situações individuais isoladas (CNJ, 2015).

Dessa forma, as experiências recentes da jurisprudência brasileira demonstram que o Judiciário tem buscado desenvolver mecanismos capazes de lidar com problemas estruturais que afetam a efetividade do direito à saúde. Embora muitas decisões ainda tenham caráter individual, alguns precedentes passaram a estabelecer parâmetros gerais e orientações institucionais que contribuem para aprimorar a atuação do Estado e promover maior segurança jurídica nas demandas relacionadas à saúde pública.

A análise desses precedentes mostra que o Poder Judiciário tem buscado responder a problemas estruturais relacionados à efetivação do direito à saúde. Embora muitas decisões ainda surjam de demandas individuais, alguns julgamentos recentes indicam uma tentativa de enfrentar falhas mais amplas das políticas públicas. Contudo, essa atuação também levanta questionamentos sobre seus limites e desafios institucionais, o que torna necessário analisar as potencialidades, limitações e lacunas das decisões estruturais no contexto brasileiro.

3.3 POTENCIALIDADES, LIMITES E LACUNAS

As decisões estruturais têm ganhado espaço no debate jurídico brasileiro como um possível instrumento para enfrentar problemas complexos relacionados à efetivação de direitos fundamentais. No campo da saúde, esse tipo de decisão pode apresentar importantes potencialidades, pois permite que o Poder Judiciário não se limite apenas à solução de conflitos individuais.

Em determinadas situações, a atuação judicial pode contribuir para estimular mudanças na forma como o Estado organiza e executa políticas públicas voltadas à garantia do direito à saúde. Assim, as decisões estruturais se tornam positivas, pois, como Lima afirma, "a atuação jurisdicional ativa também se faz presente na busca por conferir efetividade aos compromissos firmados em processo estrutural" (LIMA, 2023).

Uma das principais potencialidades dessas decisões está na possibilidade de promover mudanças institucionais mais amplas. Em vez de resolver apenas o problema de um único indivíduo, as decisões estruturais podem incentivar a adoção de medidas administrativas capazes de melhorar o funcionamento de determinados serviços públicos. Nesse sentido, Didier Jr. observa que as decisões estruturais são utilizadas em situações nas quais o problema jurídico não pode ser resolvido apenas com uma ordem simples, sendo necessário um conjunto de medidas para reorganizar determinada realidade institucional (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2018).

Além disso, as decisões estruturais também podem estimular o diálogo entre diferentes instituições do Estado. Ao reconhecer falhas na implementação de políticas públicas, o Judiciário pode provocar a atuação conjunta de órgãos administrativos, gestores e demais instituições responsáveis pela execução dessas políticas. No campo da saúde, esse cenário costuma surgir quando políticas públicas não conseguem atender adequadamente às necessidades da população.

Apesar dessas potencialidades, também existem limites importantes relacionados à utilização de decisões estruturais. Um dos principais pontos de debate envolve o princípio da separação dos poderes. Isso ocorre porque a formulação e a implementação de políticas públicas são atribuições típicas do Poder Executivo, e uma intervenção judicial muito ampla pode gerar questionamentos sobre os limites dessa atuação. Nesse sentido, a doutrina destaca a necessidade de equilíbrio entre a proteção dos direitos fundamentais e o respeito às competências institucionais dos diferentes poderes (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019).

Outro limite relevante está relacionado às dificuldades práticas de implementação dessas decisões. Diferentemente das decisões tradicionais, que geralmente exigem uma única providência do poder público, as decisões estruturais costumam demandar acompanhamento contínuo e cooperação institucional. Sem mecanismos adequados de monitoramento e fiscalização, existe o risco de que as medidas determinadas judicialmente não produzam os efeitos esperados na prática.

Também é possível identificar algumas lacunas no desenvolvimento desse modelo no Brasil. Ainda não há uma regulamentação específica que estabeleça critérios claros para a utilização de decisões estruturais no processo brasileiro. Como consequência, muitas vezes os tribunais enfrentam dificuldades para definir os limites dessa atuação e para estabelecer mecanismos adequados de acompanhamento das medidas determinadas judicialmente.

Assim, as decisões estruturais podem servir como instrumento relevante para enfrentar problemas complexos relacionados à efetivação de direitos fundamentais, especialmente no campo da saúde. No entanto, sua utilização exige cautela e reflexão, considerando tanto suas potencialidades quanto seus limites e lacunas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi analisado ao longo do presente estudo, compreende-se que as decisões estruturais representam um instrumento relevante para a efetivação do direito fundamental à

saúde no Brasil, sobretudo em contextos marcados por falhas persistentes na implementação de políticas públicas. A complexidade dos conflitos nessa área evidencia que o modelo processual tradicional, centrado em soluções individuais e pontuais, revela-se insuficiente para enfrentar problemas de natureza estrutural, que demandam respostas mais amplas, contínuas e coordenadas.

Verificou-se que a atuação do Poder Judiciário se mostra necessária em situações de omissão ou atuação insuficiente do Estado, especialmente quando há comprometimento do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana. Contudo, essa atuação deve ocorrer com cautela e equilíbrio, respeitando os limites institucionais e promovendo o diálogo entre os poderes e demais atores envolvidos. Nesse cenário, as decisões estruturais se destacam por possibilitarem não apenas a resolução de demandas específicas, mas também a indução de mudanças institucionais mais amplas, capazes de impactar positivamente a organização e o funcionamento das políticas públicas de saúde.

O referencial teórico construído ao longo do trabalho, a partir de autores como Owen Fiss, Sérgio Cruz Arenhart, Didier Jr., Vitorelli, Ada Pellegrini Grinover e Ricardo Lobo Torres, oferece base sólida para a compreensão e o desenvolvimento de um modelo brasileiro de decisão estrutural em saúde. Os precedentes do Supremo Tribunal Federal, especialmente nas ADPFs 347, 709 e 756, bem como nos Recursos Extraordinários 566.471 e 855.178, demonstram que o Tribunal já utiliza, na prática, instrumentos típicos do processo estrutural, mesmo que sem essa nomenclatura expressa.

Além disso, observou-se que a utilização desse modelo decisório favorece a construção de soluções mais adequadas à realidade social, uma vez que incorpora a participação de múltiplos sujeitos e permite o acompanhamento progressivo das medidas implementadas. Tal característica reforça a ideia de que a efetivação de direitos fundamentais, em especial no campo da saúde, exige não apenas decisões judiciais imediatas, mas também mecanismos de monitoramento e adaptação contínua.

Por outro lado, também se identificam limitações relevantes, como a ausência de regulamentação específica no ordenamento jurídico brasileiro, as dificuldades práticas relacionadas à execução e fiscalização das decisões e os riscos de interferência excessiva nas atribuições do Poder Executivo. Tais aspectos evidenciam a necessidade de maior amadurecimento teórico e desenvolvimento normativo, a fim de conferir maior segurança jurídica e efetividade à aplicação das decisões estruturais.

Dessa forma, conclui-se que as decisões estruturais possuem potencial significativo para contribuir com a concretização do direito à saúde, desde que aplicadas com responsabilidade, fundamentação adequada e observância da cooperação institucional. Seu uso deve estar orientado pela busca de soluções que respeitem a complexidade das demandas sociais contemporâneas, promovendo não apenas a tutela individual, mas também a transformação estrutural necessária à garantia de direitos fundamentais de forma mais ampla e efetiva.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista de Processo Comparado*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 211-229, 2015.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 227, p. 1-29, 2009.

BIEHL, João; SOCAL, Mariana P.; AMON, Joseph J. The judicialization of health and the quest for state accountability: evidence from 1,262 lawsuits for access to medicines in Southern Brazil. *Health and Human Rights Journal*, Cambridge, v. 18, n. 1, p. 209-220, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça*, 19 dez. 2023a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. *Diário da Justiça*, 26 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 756/DF. Relator: Min. Cristiano Zanin. *Diário da Justiça*, 24 ago. 2023b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 566.471/RN. Relator: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça*, 22 maio 2019a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 855.178/SE. Relator: Min. Luiz Fux. *Diário da Justiça*, 23 maio 2019b. Tema 793 da repercussão geral.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CASTRO, José Nilo de; LINO, Graziela de Castro; VIEIRA, Karina Magalhães Castro. Fornecimento gratuito de medicamentos pelo Município. *Revista Brasileira de Direito Municipal: RBDM*, Belo Horizonte, v. 9, n. 29, 2008.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*, v. 8, p. 151-161, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiências*. Brasília: CNJ, 2015.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. Salvador: JusPodivm, 2018.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Notas sobre as decisões estruturantes*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017.

FISS, Owen M. The forms of justice. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 93, n. 1, p. 1-58, 1979.

GALDINO, Matheus Souza. *Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2019.

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

LIMA, Breno Azevedo. *O transjudicialismo como solução para litígios estruturais ambientais através do processo estrutural*. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2023.

REICHERT, Vanessa. *As medidas estruturantes no Direito à saúde no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana na ordem constitucional brasileira: conteúdo, trajetória e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional do Arkansas*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017.

VITORELLI, Edilson. *Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (coord.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.