

Processo Estrutural na Saúde Pública: Diálogo Institucional da Advocacia Pública como Instrumento de Efetividade Jurisdicional e Equidade no SUS.

Resumo

Este artigo analisa o processo estrutural como alternativa ao modelo processual tradicional na judicialização da saúde brasileira. Destaca o papel proativo da Advocacia Pública na transformação organizada do SUS, promovendo diálogo interinstitucional, racionalização de recursos e fortalecimento das políticas públicas, visando à efetivação do direito à saúde de forma equitativa e eficiente.

Palavras-chave

Processo estrutural; Saúde pública; Advocacia Pública; Diálogo institucional; Judicialização da saúde.

1. Introdução

A saúde, enquanto direito fundamental e universal, constitui um pilar essencial para a dignidade humana e o desenvolvimento social. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o Sistema Único de Saúde (SUS), fundamentado nos princípios da universalidade, integralidade e equidade, com o propósito de assegurar o acesso de todos os cidadãos aos serviços de saúde.

Contudo, a efetividade desse direito tem sido constantemente desafiada por diversas questões, notadamente a crescente judicialização de demandas por medicamentos e tratamentos de saúde. Este fenômeno, que se intensificou nas últimas décadas, reflete a busca individual por direitos que, muitas vezes, não são plenamente garantidos pelas políticas públicas existentes, gerando um volume de ações judiciais e um impacto considerável nos orçamentos públicos.

A judicialização da saúde, embora seja um mecanismo legítimo para a garantia de direitos, tem sido alvo de críticas por sua natureza fragmentada e por, em muitos casos, não promover soluções organizadas para os problemas estruturais da saúde pública. As decisões judiciais individuais, ao focarem em um caso concreto, podem gerar desequilíbrios orçamentários, desigualdades no acesso e dificuldades na gestão do SUS, sem necessariamente trazer soluções para as causas profundas das deficiências nas políticas públicas de saúde.

Nesse contexto, surge a discussão sobre a aplicação do processo estrutural como uma abordagem inovadora para enfrentar os litígios complexos que envolvem a saúde pública.

Diferentemente do processo civil tradicional, que se concentra na resolução de conflitos individuais, o processo estrutural busca a reestruturação de instituições e políticas públicas, promovendo o diálogo e a cooperação entre os diversos atores envolvidos – Judiciário, Executivo, Legislativo, Ministério Público e sociedade civil – para a construção de soluções coletivas e duradouras.

Este artigo propõe-se a analisar o papel das decisões estruturais na resolução das demandas judiciais em saúde. Para tanto, será explorada a evolução do conceito de processo estrutural, suas características e sua aplicação prática em casos concretos, com foco na área da saúde. Posteriormente, busca-se demonstrar como o papel dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal pode contribuir para a superação dos desafios impostos pela judicialização, promovendo uma gestão mais eficiente dos recursos públicos e garantindo o acesso equitativo a serviços essenciais, em conformidade com os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS).

2. O Processo Estrutural como Instrumento de Tutela de Direitos Fundamentais na Saúde.

O processo estrutural representa uma inovação paradigmática no direito processual, concebida para lidar com a complexidade dos assuntos contemporâneos que transcendem a capacidade do modelo tradicional de resolução de conflitos. Sua relevância é particularmente relevante no campo da saúde pública, onde os desafios sistêmicos exigem abordagens que promovam transformações institucionais rigorosas.

De fato, o processo estrutural surge como uma resposta à ineficácia do modelo processual tradicional diante de litígios complexos e persistentes, especialmente aqueles relacionados a direitos fundamentais e políticas públicas, como ocorre na área da saúde.

Diferentemente do processo clássico, que se estrutura em torno de uma relação bipolar entre autor e réu, o processo estrutural é multipolar e policêntrico, envolvendo uma pluralidade de interesses e atores afetados direta ou indiretamente pela decisão judicial. Seu objeto não é apenas a reparação de danos individuais, mas a transformação de um estado de coisas violador de direitos em um novo arranjo institucional ou político capaz de promover tais direitos de maneira sistêmica e duradoura.

Entre as características comuns dos processos estruturais, destaca-se a alta complexidade do litígio, que envolve múltiplos interesses concorrentes e, muitas vezes, subgrupos dentro da coletividade atingida, cada qual com demandas e impactos distintos. Além disso, há a necessidade de reestruturação de políticas, programas ou instituições públicas, indo além da simples determinação

judicial de obrigações de fazer ou não fazer. Ainda mais, o processo estrutural é marcado também pela flexibilidade procedimental, permitindo a adoção de medidas progressivas, revisáveis e ajustáveis conforme o acompanhamento dos resultados e a participação contínua dos envolvidos [6].

Uma das principais vantagens do processo estrutural reside em sua capacidade de promover soluções dialogadas e consensuais, privilegiando o experimentalismo democrático. Nesse modelo, o Judiciário atua como facilitador do diálogo entre Poder Público, sociedade civil e demais interessados, incentivando a negociação de planos de ação, a inclusão de expertise técnica e a participação dos grupos diretamente afetados.

Por certo, o uso do processo estrutural na reestruturação de políticas públicas de saúde oferece vantagens significativas, especialmente frente à complexidade e à persistência dos problemas que afetam o Sistema Único de Saúde (SUS). A principal vantagem reside na capacidade do processo estrutural de tratar as causas generalizadas das violações ao direito à saúde, promovendo mudanças institucionais e administrativas que vão além da mera reparação pontual de danos individuais. Em vez de decisões individuais, que beneficiam apenas quem acessa o Judiciário, o processo estrutural permite a reorganização de procedimentos e fluxos administrativos, resultando em soluções universais e duradouras para toda a coletividade.

Assim sendo, o processo estrutural contribui para a racionalização da judicialização da saúde, reduzindo o número de ações individuais e promovendo respostas sistêmicas e duradouras. Ao enfrentar as causas estruturais dos litígios, o poder público pode implementar políticas públicas mais eficazes, transparentes e sustentáveis, promovendo a efetividade dos direitos fundamentais e consolidando o SUS como política de Estado voltada à universalidade, integralidade e equidade.

2. A Advocacia Pública e o Diálogo Institucional na Construção de Soluções Estruturais

No contexto da judicialização da saúde e da aplicação do processo estrutural, o papel dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal é de suma importância. Como representantes judiciais dos Entes Federados, esses profissionais atuam na defesa do interesse público, buscando equilibrar a garantia do direito à saúde com a sustentabilidade fiscal e a eficiência da gestão pública. Sua atuação não se limita à defesa em juízo, mas se estende à proposição de soluções inovadoras e à participação ativa na construção de consensos em litígios estruturais.

Tradicionalmente, a atuação dos Procuradores se dava na defesa dos entes públicos em face as demandas individuais, muitas vezes argumentando a falta de previsão orçamentária ou a simples ausência do tratamento no âmbito do sistema público de saúde. Contudo, com a evolução do

entendimento sobre o processo estrutural, os Procuradores dos Estados e do DF têm a oportunidade de atuar de forma mais estratégica, participando ativamente das mesas de negociação, propondo alternativas e contribuindo para a formulação de políticas públicas mais eficazes. Essa mudança de postura, de um papel meramente defensivo para um papel proativo e colaborativo, é fundamental para a superação dos desafios da judicialização da saúde.

Nesse passo, a Advocacia Pública pode otimizar sua atuação em processos estruturais relacionados à saúde pública ao adotar uma postura proativa e estratégica, que vai além da tradicional defesa do ente público. Os desafios inerentes a esses litígios, marcados pela complexidade, multipolaridade e caráter prospectivo, exigem que o Advogado Público utilize suas prerrogativas e expertise para funcionar como um agente efetivo na construção, negociação e implementação de políticas públicas que garantam o direito fundamental à saúde de forma ampla e sustentável.

A Advocacia Pública ocupa uma posição singular como ponte entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, sendo a instituição mais apta a traduzir as demandas judiciais em termos de realidade administrativa e, inversamente, a apresentar ao Judiciário as limitações e capacidades da gestão pública. Essa função de interlocução é fundamental para evitar decisões judiciais inexecutáveis ou que desorganizem as políticas públicas existentes.

A otimização passa, portanto, pela capacidade de o Advogado Público não apenas defender a política pública estadual, mas também de propor soluções que considerem a complexidade da gestão da saúde. Isso implica um aprofundamento na compreensão sobre essas políticas públicas de saúde, seus orçamentos, suas capacidades operacionais e seus gargalos, transformando o Advogado Público em um especialista não apenas em direito, mas também em gestão pública da saúde.

A Advocacia Pública deve, ainda, atuar de forma proativa na identificação de problemas estruturais antes que se tornem litígios massivos. Isso pode ser feito por meio de análises de dados sobre a judicialização da saúde, identificando as causas raiz das demandas repetitivas e propondo soluções preventivas. De fato, a expertise dos Procuradores dos Estados e do DF em direito público e sanitário, combinada com o conhecimento da realidade do SUS, permite a formulação de planos de ação e a negociação de acordos que visem à reestruturação de serviços ou à implementação de novas políticas. Essa atuação proativa contribui para a racionalização da judicialização, ao buscar soluções organizadas que beneficiem um maior número de pessoas, em vez de apenas atender a demandas individuais de forma fragmentada.

A superação dos desafios inerentes a esses litígios também exige que a Advocacia Pública adote uma mentalidade experimentalista, conforme proposto por **Sabel e Simon** (2004). Isso significa estar aberta a soluções iterativas, que podem ser ajustadas ao longo do tempo, e a processos de diálogo contínuo com todos os atores envolvidos. O Advogado Público, nesse contexto, não se limita a

defender o *status quo*, mas se engaja na construção de um novo estado de coisas que seja constitucionalmente conforme e socialmente equitativo. A capacidade de gerenciar a informação e de articular diferentes interesses é uma prerrogativa fundamental para essa otimização, permitindo que a Advocacia Pública funcione como um verdadeiro agente de mudança na garantia do direito à saúde.

De fato, o equilíbrio entre o dever de defesa do ente público e a necessidade de buscar soluções estruturais, que por vezes implicam o reconhecimento de falhas administrativas e a necessidade de mudanças profundas nas políticas e práticas vigentes, é um dos maiores desafios para a Advocacia Pública, mas não implica em conflito de interesses ou violação de deveres funcionais. Pelo contrário, essa aparente tensão pode ser resolvida por uma compreensão mais ampla do dever de defesa do Estado. A defesa do ente público, no contexto de um Estado Democrático de Direito, não se restringe à proteção dos interesses imediatos do governo ou da administração, mas abrange a defesa do Estado como instituição, de sua ordem constitucional e dos direitos fundamentais que a fundamentam.

Nesse sentido, reconhecer falhas administrativas e propor mudanças nas políticas e práticas vigentes não é uma traição ao dever funcional, e, sim, uma forma de garantir a sustentabilidade e a legitimidade da atuação estatal a longo prazo. Os Advogados Públicos, ao atuarem para a correção de disfunções estruturais, estão, em última instância, defendendo o interesse público primário, que é a efetivação dos direitos dos cidadãos.

A busca por soluções estruturais, mesmo que impliquem o reconhecimento de omissões ou inadequações passadas, é um caminho para evitar a perpetuação de litígios e a desorganização orçamentária. Como ressaltado por **Pinto e Alves** (2025, p. 206), o déficit na concretização dos direitos fundamentais, seja pela via administrativa ou legislativa, conduz à maior busca pela participação do Poder Judiciário, inclusive em relação às pretensões relacionadas às políticas públicas de saúde.

Outrossim, a Advocacia Pública, ao propor e negociar soluções estruturais, atua para que o Estado cumpra seu dever constitucional de assegurar o direito à saúde, mesmo que isso exija uma reengenharia de processos e alocação de recursos. Essa postura proativa evita que o Judiciário imponha soluções de "comando-e-controle" que podem ser menos eficientes ou desconsiderar as complexidades da gestão pública.

Nesse cenário, os Procuradores dos Estados e do DF atuam como agentes de conformidade constitucional, auxiliando o ente público a se adequar aos preceitos fundamentais, mesmo que isso signifique admitir a necessidade de aprimoramento. Essa atuação dialógica e colaborativa, em vez de adversarial, fortalece a capacidade institucional do Estado de responder às demandas sociais de forma

mais eficaz e equitativa.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a legitimidade da intervenção judicial em políticas públicas em caso de ausência ou deficiência grave do serviço (RE 684.612, Tema 698), corrobora a ideia de que a defesa do ente público pode e deve se alinhar à busca por soluções estruturais que garantam a efetividade dos direitos fundamentais. A Advocacia Pública, portanto, não incorre em conflito de interesses, mas sim cumpre seu papel de guardião da legalidade e da constitucionalidade, promovendo a adequação da Administração Pública aos valores e fins do Estado Democrático de Direito.

4. Exemplo de aplicabilidade do Processo Estrutural nas demandas de saúde pública: O tema 1234 do STF como paradigma de tutela jurisdicional estruturante.

4.1 A insuficiência da tutela jurisdicional tradicional nas políticas públicas de saúde.

As demandas envolvendo o fornecimento de medicamentos de alto custo revelam a inadequação dos instrumentos processuais tradicionais para lidar com problemas estruturais complexos que afetam o sistema público de saúde. A multiplicidade de ações individuais, a ausência de coordenação entre os entes federativos e a falta de critérios uniformes para concessão judicial de medicamentos evidenciam um estado de coisas inconstitucional que demanda uma resposta jurisdicional estruturante.

O julgamento do Tema 1234 na Repercussão Geral (RE 1.366.243/SC), relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, do STF, e decidido por unanimidade pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, entre 06 e 13 de setembro de 2024, exemplifica de forma paradigmática a aplicação prática do processo estrutural no âmbito das políticas públicas de saúde. Ao reconhecer que a judicialização massiva de medicamentos não incorporados ao SUS constitui um problema sistêmico que transcende as demandas individuais, o STF adotou uma abordagem estrutural que visa transformar as práticas institucionais e os arranjos organizacionais do sistema de saúde.

O processo estrutural implementado no Tema 1234 demonstra clara policentricidade, envolvendo múltiplos atores institucionais: União, Estados, Distrito Federal, Municípios, órgãos de controle, CONITEC, ANVISA, Poder Judiciário e entidades da sociedade civil. Esta configuração multipolar reflete a natureza complexa dos problemas estruturais em saúde pública, que demandam soluções colaborativas entre diversos centros de poder e competência.

A solução estrutural adotada pelo STF caracterizou-se pela prospectividade, estabelecendo diretrizes para casos futuros através da criação de critérios escalonados de custeio e da implementação de uma plataforma nacional de monitoramento. A flexibilidade procedimental manifestou-se na realização de sessões autocompositivas, audiências públicas e na criação de uma Comissão Especial, instrumentos atípicos que permitem maior participação e construção consensual de soluções.

Além disso, o processo estrutural no Tema 1234 previu mecanismos de monitoramento contínuo através da plataforma nacional para centralização de informações sobre requisições farmacêuticas. Esta característica essencial do processo estrutural assegura que a implementação das medidas seja acompanhada e ajustada conforme necessário, permitindo correções de rota e aprimoramentos no decorrer da execução.

A decisão proferida no Tema 1234 materializou uma abordagem estrutural que transcende a tradicional dicotomia entre ativismo judicial e autocontenção, estabelecendo um paradigma de governança colaborativa que reconhece a complexidade das políticas públicas de saúde. O STF, por meio desta decisão estrutural, não se substituiu ao gestor público na definição das prioridades sanitárias, mas instituiu mecanismos procedimentais que asseguraram a compatibilização entre a sustentabilidade do sistema público de saúde e a efetivação de direitos fundamentais, de modo que a solução estrutural implementada no caso estabeleceu balizas objetivas que orientam tanto a atuação administrativa quanto a jurisdicional, promovendo previsibilidade orçamentária sem comprometer o acesso a tratamentos essenciais.

Por fim, merece especial destaque a participação ativa e colaborativa dos Estados federados através de seus Procuradores-Gerais e equipes técnicas das Procuradorias dos Estados, que atuaram como legítimos representantes dos interesses estaduais nas sessões autocompositivas promovidas pelo STF.

A representação qualificada dos Estados por meio de suas Procuradorias foi fundamental para a construção dos acordos interfederativos, uma vez que estes órgãos detêm conhecimento técnico-jurídico especializado sobre as competências federativas em saúde e experiência prática na defesa dos entes estaduais em demandas de fornecimento de medicamentos. Desse modo, a participação dos Procuradores dos Estados e do DF permitiu que as especificidades regionais, as capacidades orçamentárias diferenciadas e as realidades administrativas locais fossem adequadamente consideradas na formulação da solução estrutural, garantindo que o acordo fosse firmado, respeitando as autonomias federativas.

4.2 Instrumentos processuais estruturais utilizados

Ainda sobre o Tema 1234, os três acordos interfederativos homologados pelo STF constituíram instrumentos típicos do processo estrutural, estabelecendo obrigações específicas e detalhadas para cada ente federativo. Estes acordos funcionaram como "decretos estruturais" que reorganizam as competências e responsabilidades no fornecimento de medicamentos de alto custo, criando um arranjo institucional baseado em critérios objetivos de custeio.

A governança judicial colaborativa implementada pelo Ministro Gilmar Mendes representou uma inovação metodológica que incorpora elementos característicos do processo estrutural: participação ampliada, construção consensual de soluções e responsabilização compartilhada pela implementação. Modelo este que transcendeu a tradicional postura adjudicatória do Poder Judiciário, assumindo função estruturante e coordenadora.

Outrossim, as Súmulas Vinculantes 60 e 61 estão funcionando como instrumentos de consolidação e institucionalização das soluções estruturais, conferindo força normativa e vinculante aos arranjos estabelecidos. A Súmula 60 assegurando a observância dos fluxos administrativos acordados, enquanto a Súmula 61 reafirma os critérios rigorosos para concessão de medicamentos não incorporados, criando um marco regulatório uniforme para todo o sistema de justiça.

A implementação do processo estrutural no Tema 1234 produziu resultados concretos que demonstram sua eficácia na transformação de práticas institucionais: (i) estabelecimento de critérios objetivos e escalonados para distribuição de custos entre entes federativos; (ii) criação de fluxos administrativos padronizados que reduzem a litigiosidade; (iii) implementação de sistema de monitoramento que permite avaliação da eficácia terapêutica; e (iv) promoção de maior previsibilidade orçamentária e sustentabilidade fiscal do SUS.

Certamente, a experiência do julgamento do Tema 1234 consolidou-se como paradigma metodológico para aplicação do processo estrutural em outras dimensões da saúde pública que apresentem características similares de complexidade, multipolaridade e necessidade de coordenação interinstitucional. Este modelo demonstrou que o processo estrutural constitui instrumento adequado e eficaz para enfrentar problemas sistêmicos em políticas públicas, transcendendo as limitações da tutela jurisdicional tradicional e promovendo transformações institucionais duradouras.

5. Ferramentas e Estratégias para a atuação da Advocacia Pública em Processos Estruturais

No âmbito das estratégias negociais, a Advocacia Pública pode e deve ser a principal proponente de soluções consensuais. A celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) ou outros acordos extrajudiciais, como os mencionados por **Didier Junior e Fernandez** (2024, p. 432) no contexto do Ministério Público, permite a construção de planos de ação com metas e cronogramas definidos, envolvendo a participação de gestores da saúde, conselhos de saúde, entidades representativas de pacientes e, quando pertinente, o setor privado.

Esses acordos, ao serem negociados, consideram as capacidades e limitações do ente público, promovendo soluções mais realistas e sustentáveis do que as impostas unilateralmente por decisões judiciais. Portanto, a Advocacia Pública atua como mediadora, facilitando a comunicação e a busca por interesses comuns entre as partes.

De outro lado, do ponto de vista das ferramentas processuais, o Código de Processo Civil de 2015 oferece um arcabouço que favorece a flexibilização e a adaptação do procedimento. O artigo 139, inciso V, que permite ao juiz promover a qualquer tempo a autocomposição, e o artigo 190, que consagra os negócios jurídicos processuais, são instrumentos valiosos. A Advocacia Pública pode propor a realização de audiências de mediação e conciliação, inclusive com a participação de especialistas e *amicus curiae* (CPC, art. 138), para ampliar o debate e a cognição do Judiciário sobre a complexidade do problema.

A utilização de técnicas como o julgamento antecipado parcial do mérito (CPC, art. 354) pode permitir a resolução de partes do litígio, enquanto outras questões mais complexas são debatidas e planejadas. As medidas atípicas de execução (CPC, art. 536), embora coercitivas, podem ser empregadas de forma dialogada, buscando a colaboração para o cumprimento das obrigações.

Em termos de gestão e articulação interinstitucional, os Advogados Públicos devem promover a coordenação interna entre os diversos órgãos da Administração Pública envolvidos na política de saúde, garantindo que as informações fluam e que as decisões sejam tomadas de forma integrada. Externamente, a articulação com o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e outros atores do sistema de justiça é fundamental. O conceito de "justiça multiportas", defendido por **Didier Junior e Fernandez** (2024, p. 422), ressalta a importância da atuação conjunta de diferentes instituições para a solução de problemas estruturais.

A cooperação judiciária, regulamentada pela **Resolução CNJ nº 350/2020**, oferece mecanismos para a realização conjunta de audiências públicas, produção compartilhada de provas,

centralização de processos e o intercâmbio de informações, otimizando a resposta do Estado aos litígios estruturais. A criação de núcleos especializados, como o **NUPEC no STF**, e a atuação de magistrados consultores, como mencionado por **Fulgêncio, Pereira e Pedrosa** (2024, p. 622), são exemplos de como a articulação pode ser institucionalizada.

Por fim, a adoção de uma abordagem experimentalista, como sugerido por **Sabel e Simon** (2004), permite que as soluções sejam desenvolvidas de forma iterativa, com monitoramento contínuo e ajustes conforme a realidade se transforma. A Advocacia Pública pode liderar a criação de grupos de trabalho interinstitucionais, com a participação de especialistas e representantes da sociedade civil, para elaborar e monitorar planos de reestruturação. Essa flexibilidade e o compromisso com o diálogo são essenciais para construir consensos duradouros e garantir a efetividade das decisões em um campo tão dinâmico como a saúde pública.

6. Impacto da Atuação da Advocacia Pública na Racionalização da Judicialização da Saúde e na Promoção da Equidade

A atuação da Advocacia Pública em processos estruturais pode contribuir significativamente para a racionalização da judicialização da saúde, ao reduzir o número de demandas individuais repetitivas e promover soluções mais isonômicas e eficientes para o acesso a bens e serviços de saúde. Essa contribuição se manifesta em diversas frentes, evoluindo a lógica da intervenção judicial.

Em primeiro lugar, os processos estruturais permitem que a Advocacia Pública atue na raiz do problema, em vez de apenas reagir a cada demanda individual. Ao invés de defender o ente público em milhares de ações judiciais de saúde, os Procuradores Estaduais podem propor e negociar um plano de reestruturação da política de saúde que aborde a causa daquela demanda massiva. Essa mudança de foco do "micro-litígio" para o "macro-problema" é essencial para a racionalização. **Barroso** (2007, p. 34) já destacava que o que está em jogo na judicialização da saúde é a distribuição de recursos escassos, e que as ações individuais, ao privilegiar aqueles com maior acesso à justiça, acabam por desorganizar a política pública e comprometer o direito à saúde de outros. A Advocacia Pública, ao promover soluções estruturais, busca uma distribuição mais equitativa dos recursos, beneficiando a coletividade.

Num segundo plano, os Advogados Públicos, ao fomentar o diálogo e a cooperação em processos estruturais, contribuem para a construção de soluções mais isonômicas. Em vez de decisões pontuais que atendem a um indivíduo específico, as soluções estruturais visam aprimorar o sistema de saúde como um todo, garantindo o acesso a bens e serviços para um grupo maior de pessoas, ou

mesmo para toda a população.

Tal abordagem reduz significativamente a 'corrida ao Judiciário' e a percepção equivocada de que o acesso à saúde depende exclusivamente da capacidade individual de litigar.

O Advogado Público, dotado de conhecimento técnico, encontra-se em posição privilegiada para contribuir na propositura de planos que contemplem tanto as prioridades de saúde pública quanto a alocação racional de recursos, podendo, dessa forma, defender a realização de audiências e a coleta de diversas evidências (incluindo provas estatísticas e testemunhos das comunidades afetadas) para ajudar na definição de políticas públicas que venham promover maior equidade no acesso aos serviços de saúde.

A Advocacia Pública, ao defender a adoção de processos estruturais, também contribui para a previsibilidade e segurança jurídica na gestão da saúde. Em vez de decisões judiciais imprevisíveis e por vezes conflitantes, um plano estrutural homologado judicialmente oferece um roteiro claro para a atuação da Administração Pública, permitindo um planejamento de longo prazo e a alocação estratégica de recursos. Isso reduz a incerteza e a litigiosidade, liberando a Administração para focar na gestão e aprimoramento contínuo de outros serviços que o Sistema Único de Saúde possa prestar.

Em suma, a atuação dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal é um elemento chave para o sucesso da aplicação do processo estrutural na judicialização da saúde, podendo ajudar a garantir que os tribunais vão além da avaliação de casos individuais. Ao adotarem uma postura proativa, colaborativa e estratégica, eles contribuem significativamente para a construção de soluções inovadoras que equilibram a garantia do direito à saúde com a sustentabilidade fiscal e a eficiência da gestão pública, promovendo um sistema de saúde mais justo e equitativo para todos os cidadãos.

7. Considerações finais

A judicialização da saúde no Brasil, impulsionada pela busca por direitos fundamentais e pela insuficiência das políticas públicas, tem gerado um cenário complexo e desafiador para o Sistema Único de Saúde (SUS) e para o Poder Judiciário. O modelo tradicional de processo civil, focado na resolução de litígios individuais, mostrou-se inadequado para lidar com as demandas de saúde que, por sua natureza, exigem soluções sistêmicas e estruturais. As decisões individuais, embora garantam o direito do cidadão em um caso específico, não promovem a reestruturação necessária das políticas e instituições, podendo, inclusive, gerar injustiças e desorganização na gestão pública.

Neste contexto, o processo estrutural surge como uma ferramenta promissora para a concretização do direito à saúde de forma mais abrangente e equitativa. Ao transcender a lógica do processo individualizado, o processo estrutural busca a transformação das estruturas que originam os problemas, promovendo o diálogo interinstitucional, a cooperação entre os diversos atores envolvidos e a construção de soluções consensuais e duradouras. Além disso, a flexibilidade processual e a participação ampliada de Judiciário, Executivo, Ministério Público e sociedade civil são elementos-chave para o sucesso dessa abordagem.

A Advocacia Pública, ao adotar uma postura proativa e dialógica, pode superar o papel meramente defensivo, tornando-se um agente fomentador de transformações sociais e institucionais, essencial para a efetividade jurisdicional e a equidade no Sistema Único de Saúde (SUS).

O estudo evidenciou que a superação da aparente tensão entre o dever de defesa do ente público e a busca por soluções estruturais requer uma compreensão mais trabalhada do papel da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito. A "defesa construtiva" emerge como estratégia que permite à instituição cumprir sua missão constitucional de forma mais ampla, contribuindo não apenas para a proteção dos interesses financeiros imediatos do Estado, mas para a construção de um modelo de gestão pública mais eficiente e equitativo.

Nesse sentido, as ferramentas identificadas para o fomento do diálogo institucional - audiências públicas, transparência processual, capacitação técnica especializada e articulação interinstitucional - constituem um conjunto de atos práticos que podem ser implementados pelos procuradores estaduais em suas atividades cotidianas.

O presente estudo **propõe** que a atuação dos Advogados Públicos em processos estruturais pode contribuir para o fortalecimento da democracia participativa e para a consolidação de um modelo de gestão pública mais responsivo às necessidades sociais. Ao assumir papel ativo na construção de soluções colaborativas, a Advocacia Pública não apenas cumpre sua missão de defesa do Estado, mas também contribui de forma decisiva para a realização de importantes políticas públicas de saúde, promovendo assim os objetivos fundamentais da República, especialmente a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

De fato, a experiência analisada demonstra que o caminho para a efetivação plena do direito à saúde passa necessariamente pelo diálogo, pela colaboração institucional e pela busca constante de soluções que conciliem a sustentabilidade das políticas públicas com a dignidade da pessoa humana. A Advocacia Pública, ao assumir este papel transformador, consolida-se como um agente fundamental na construção de um sistema de saúde mais justo, equitativo e eficiente, garantindo a efetivação do direito fundamental à saúde de forma sistêmica e sustentável para todos os cidadãos brasileiros.

A proposição aqui apresentada serve como referência para a atuação da Advocacia Pública em todo o território nacional. Sua implementação gradual e consistente contribuirá para a consolidação de uma cultura jurídica mais colaborativa e efetiva, alinhada com os princípios constitucionais e com as demandas contemporâneas da sociedade brasileira por uma justiça mais célere, eficaz e socialmente responsiva.

8. Referências

ALVARES de Carvalho, Eduardo; Nogueira Lira, Daiane; Pedro Gebran Neto, João; Gomes Benigno Sobral, Bruno; Claudia Brandão, Ana; Parente Sena, Katia; do Valle Melo Marques, Renan. **FONAJUS: judicialização qualificada da saúde pública e suplementar** (Portuguese Edition) (pp. 17-18). (Function). Kindle Edition.

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A importância da participação pública nos processos estruturais: contribuições da teoria normativa de Susan Sturm. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 643-665, maio/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v6i2.505>.

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

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

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 245, p. 1-28, jul./set. 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a cooperação judiciária nacional. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 684.612**. Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 13 de abril de 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 abr. 2023.

CHAGAS, Rafael Rezende das et al. Decisões estruturais em demandas judiciais por medicamentos. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 43, n. especial 4, p. 95-110, dez. 2019. Disponível em: Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.366.243/SC**. Tema 1234 da Repercussão Geral. Regras para fornecimento de medicamentos pelo SUS. Competência. Custeio. Análise judicial do ato administrativo. Plataforma Nacional. Medicamentos incorporados. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 13 set. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 17 jun. 2025.

CHAGAS, Rafael Rezende das et al. Decisões estruturais em demandas judiciais por medicamentos. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. especial 4, p. 95-110, dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-11042019S409>.

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

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Processos estruturais e COVID-19: efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, v. 8, n. 19, p. 31-50, jan./abr. 2021. Disponível em: Acesso em: 17 jun. 2025.

LEITE, Éder Machado. **Conflitos estruturais envolvendo o direito à saúde: análise processual para definição de um modelo que previna decisões desestruturantes**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

MORAES OLIVEIRA, Maria Helena Barros de. Processo estrutural e acesso à saúde. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 2023. Disponível em: Acesso em: 17 jun. 2025.

NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, ano 5, n. 5, p. 1051-1076, 2019.

PINTO, Ricardo; ALVES, Leonardo. O processo estrutural e a efetivação dos direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direito Processual**, Belo Horizonte, v. 109, p. 201-218, jan./mar. 2025.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 117, n. 4, p. 1015-1101, Feb. 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF segue PGR e reconhece existência de litígio estrutural no fornecimento judicial de medicamentos. **Procuradoria-Geral da República, Brasília**, 13 abr. 2023. Disponível em: Acesso em: 17 jun. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. Aplicação de técnicas de processo estrutural ampliam o diálogo interinstitucional e promovem soluções de demandas de saúde. **Portal TRF4**, Porto Alegre, 29 ago. 2024. Disponível em: Acesso em: 02 juh. 2025.

VIANA, Thaís Costa Teixeira. A inevitável mutabilidade dos litígios coletivos e estruturais. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 201-224, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a370>.

VIANA, Thaís Costa Teixeira. **Tomada de decisão estratégica e modelos agregativos de sujeitos no processo coletivo estrutural**. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

VIOLIN, Jordão. Litígios estruturais na Corte Constitucional: momento, legitimidade e estratégias. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 225-252, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a369>.

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

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2022.

WOLKMER, Antônio Carlos. Cinco notas sobre os processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2017. Cap. 18, p. 563-582.