RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo-SP.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

A atuação da Defensoria Pública nos processos estruturais: ampliação do acesso à saúde

The role of the Public Defender's Office in structural litigation: expanding access to healthcare

La actuación de la Defensoría Pública en los procesos estructurales: ampliación del acceso a la salud

Amanda Silva Mamede – Pós-graduanda em Direitos Difusos e Coletivos pela Faculdade Complexo de Ensino Renato Saraiva (CERS). Pós-graduada em Direito Público pela Faculdade Legale. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Advogada. E-mail: amandasilvamamede12@gmail.com

Resumo:
O presente artigo tem como objetivo apresentar, ainda que de maneira ensaística, uma análise acerca da atuação da Defensoria Pública na tutela coletiva por meio dos processos estruturais. Pretende-se demonstrar, recorrendo ao método dedutivo de análise, o conceito e as questões inerentes aos processos estruturais, sua necessária e importante efetividade no ordenamento jurídico brasileiro e como a atuação defensorial, que se utiliza desse instrumento, contribui para a ampliação do acesso à justiça, em especial à garantia do direito fundamental à saúde.

Palavras-chave:
Defensoria Pública, Processos Estruturais, Tutela Coletiva, Acesso à Justiça, Direito a Saúde.

Abstract:
This article aims to present, albeit in an essayistic manner, an analysis of the role of the Public Defender's Office in collective legal protection through structural litigation. Using the deductive method, it seeks to examine the concept and issues inherent in structural litigation, its relevance and effectiveness within the Brazilian legal system, as well as how the actions of the Public Defender's Office, through the use of this legal instrument, contribute to expanding access to justice, particularly with regard to guaranteeing the fundamental right to health.

Keywords:
Public Defender's Office; Structural Litigation; Collective Legal Protection; Access to Justice; Right to Health.

Resumen:
El presente artículo tiene como objetivo presentar, aunque de manera ensayística, un análisis de la actuación de la Defensoría Pública en la tutela colectiva mediante los procesos estructurales. Se pretende demostrar, recurriendo al método deductivo de análisis, el concepto y las cuestiones inherentes a los procesos estructurales, su necesaria e importante eficacia en el ordenamiento jurídico brasileño y cómo la actuación de la Defensoría, que utiliza este instrumento, contribuye a ampliar el acceso a la justicia, especialmente en lo relativo a la garantía del derecho fundamental a la salud.

Palabras clave:
Defensoría Pública; Procesos Estructurales; Tutela Colectiva; Acceso a la Justicia; Derecho a la Salud.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

1. Introdução

O direito, para além do tratamento teórico, deve servir e se ater à solução de problemas práticos. Percebe-se atualmente um movimento que considera cada vez menos os indivíduos em sua esfera particular, passando a incluí-los na coletividade. Com frequência são noticiadas situações que atingem uma comunidade, de forma que esta resolve se unir com o fito de buscar proteção a um interesse comum.

Diante disso, ampliam-se as discussões acerca dos litígios coletivos, que se verificam quando um grupo de pessoas é lesado enquanto sociedade e não de forma pessoal e direta. O processo coletivo brasileiro é, por si só, um instrumento de acesso à justiça no combate à violação de direitos fundamentais.

Além da conflitualidade, outro importante indicador dos litígios coletivos é a complexidade, que também pode variar de acordo com as condições de cada pleito. Há litígios coletivos em que a pretensão é de fácil percepção pelo legitimado coletivo, o direito material violado está claramente definido e as circunstâncias do fato não geram dúvidas. Neste caso, será denominado como simples. [2]

Por outro lado, há os litígios estruturais, que serão analisados nesta pesquisa e são, de forma resumida, de acordo com o autor Edilson Vitorelli, processos coletivos que buscam solucionar problemas da contemporaneidade, de alto grau de complexidade, e reorganizar a estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona. [3] Os problemas estruturais se configuram, assim, como consequência de um estado de coisas que necessita de reestruturação.

No que tange ao direito fundamental à saúde, o enfoque desta pesquisa, a construção de um hospital ou a ampliação de seus leitos são exemplos de situações em que o processo judicial estrutural pode ser um importante instrumento para auxiliar na execução das políticas públicas. Se a questão não é meramente individual, o processo estrutural pode ser a opção, pois tem por objeto um problema que é coletivo.

A Defensoria Pública, instituição essencial à justiça, cujo fim precípuo é a proteção e efetivação dos direitos dos cidadãos, de modo a atender aos anseios da população vulnerável e os princípios constitucionais, atua na proteção dos interesses transindividuais.

---

[2] VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: RT, 2016. Capítulo 6.

[3] VITORELLI, Edilson. "Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças". Revista de Processo. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, vol. 284, p. 333-369

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

O acesso à justiça diz respeito à efetivação dos direitos garantidos na legislação e é a principal forma de defesa das demais garantias. Assim, o acesso ao direito fundamental à saúde excede aos limites de mera possibilidade de propor uma demanda perante os órgãos jurisdicionais, devendo ser concebido como a obtenção dos direitos contemplados pelo ordenamento jurídico substancial e processual, assegurando-se a efetiva entrega do bem jurídico tutelado, com a maior efetividade possível.

Cuida-se, no presente estudo, da análise jurídica acerca da importância da atuação da Defensoria Pública, por meio dos processos estruturais, para a garantia do acesso à saúde no Brasil.

Quanto às variáveis que podem inferir nesta pesquisa, é importante ressaltar que a realidade jurídico-social tem grande influência nesta discussão, em especial por considerar que os processos estruturais são formas de inovação processual, que visam solucionar impasses basilares do ordenamento jurídico brasileiro.

O presente artigo irá se basear na pesquisa do tipo teórico-bibliográfica, por meio do método dedutivo de análise, razão pela qual é pautado, principalmente, na consulta bibliográfica e na análise da legislação vigente, de artigos e de sítios eletrônicos.

A relevância do tema, aliada ao fato de que se trata de matéria recente e de grande incidência prática, faz com que muitas indagações sejam feitas pelos operadores do direito, gerando uma importante mudança na forma com que o direito coletivo e o acesso à saúde são encarados.

2. O acesso à justiça e a Defensoria Pública

Inicialmente, convém estabelecer o histórico e desenvolvimento da Defensoria Pública no Brasil, instituição que ao longo dos anos tem movido esforços com o escopo de reduzir as desigualdades entre os indivíduos, ampliando as políticas públicas de forma a garantir a tutela necessária àqueles que muitas vezes se veem à margem da sociedade.

No que tange ao acesso à justiça, destaca-se o papel do advogado Joaquim Nabuco de Araújo, presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros, que a partir de 1870 passou a reivindicar a assistência jurídica aos pobres. Com isso, teve início um profundo debate acerca da necessidade de concretização dos princípios fundamentais de proteção ao homem, mediante a consolidação de medidas capazes de materializar a segurança e a certeza do direito.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

A década de 1950 foi responsável pelo fortalecimento da ideia de que o Estado deve prestar assistência jurídica. A Constituição Federal de 1934 foi a primeira a prever a assistência jurídica aos necessitados, concretizando, quase um século depois, a reivindicação de Nabuco.

A década de 1970 foi marcada, também e principalmente, pelo Projeto Florença, coordenado por Mauro Cappelletti e Bryan Garth. Este visava discutir a acessibilidade à justiça, tendo sido propostas três ondas/movimentos renovatórios, a fim de que a justiça se tornasse de fato mais acessível. Cappelletti e Garth identificaram três grandes entraves ao acesso à justiça, quais sejam, o problema das custas judiciais, o problema das possibilidades das partes e aquele especificamente relacionado aos direitos coletivos.

A primeira onda, que foi essencial ao desenvolvimento da Defensoria Pública, detectou a dificuldade de assistência jurídica aos pobres e necessitados. O obstáculo, nesse momento, era econômico, social e cultural. Esse movimento estava relacionado à ampliação do acesso à Justiça às pessoas desfavorecidas economicamente, permitindo que elas tenham acesso ao Poder Judiciário mesmo sem poder contratar um advogado particular ou arcar com as despesas decorrentes do processo.

No âmbito internacional, o Pacto de São José da Costa Rica, de 1978, tratou do tema e previu a necessidade de o Estado fornecer a todos os acusados um defensor para a tutela e defesa de seus direitos. No Brasil, a Lei nº 1.060/50 foi uma maneira de condensar no plano infraconstitucional essa matéria, respondendo a esse primeiro movimento de forma a estabelecer normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados.

Além disso, a Lei Complementar nº 80/94, que regulamentou a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, prescrevendo normas gerais para a organização da instituição nos Estados, também foi um registro da influência da primeira onda no Brasil.

Três importantes sistemas foram desenvolvidos a partir das ideias desse primeiro movimento. O sistema Judicare de assistência jurídica, que prevaleceu no Brasil até a promulgação da Constituição Federal de 1988, é descrito como:

> (...) um sistema através do qual a assistência judiciária é estabelecida como um direito para todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei, Os advogados particulares, então, são pagos pelo Estado. A finalidade do sistema judicare é proporcionar aos litigantes de baixa renda a mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado. O ideal é fazer uma distinção apenas em relação ao endereçamento da nota dos honorários. O estado, mas não o cliente, é quem os recebe. [4]

[4] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 35.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

O sistema pro bono, também chamado de caritativo, é aquele baseado no exercício da advocacia caridosa, ou seja, resume-se no advogado que presta solidariedade ao cliente e ingressa com ação de graça, sem qualquer remuneração do estado.

Buscando superar os entraves dos modelos anteriores, destaca-se o terceiro sistema, denominado salarided staff model, também conhecido como sistema público, no qual os advogados são pagos pelo Estado para prestar assistência jurídica aos necessitados em regime de dedicação exclusiva. Logo, é aquele que conta com um corpo assalariado composto de agentes públicos remunerados pelo Estado, ou seja, há uma instituição responsável pela defesa. Esse é o modelo adotado pela atual Constituição Federal Brasileira.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira no Brasil a estabelecer que "O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos" (art. 5º, LXXIV, CF), em substituição a mera assistência judiciária, criando, para este fim, a Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, conforme previsão do artigo 134 da Constituição pátria.

Merece menção aqui o fato de que antes mesmo da Constituição Federal de 1988, diversos Estados já contavam com um serviço similar ao da Defensoria Pública, a exemplo do Rio de Janeiro que, em 1954, criou o cargo de Defensor Público. [5] Não havia, porém, o mesmo alcance e respaldo do modelo atual da Defensoria Pública, já que estabelecia um sistema de assistência jurídica diverso do que é constitucionalmente prescrito hoje. [6]

Com a criação, a nível constitucional, da Defensoria Pública, a maior parte das dificuldades delineadas por Cappelletti e Garth são superadas. Trata-se da consolidação de um modelo de assistência jurídica pública institucionalizado como política social.

A Defensoria Pública deve prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Todavia, deve zelar pelos direitos e interesses de todos os necessitados, não apenas sob o viés financeiro, mas também sob o prisma da hipossuficiência e da vulnerabilidade decorrentes de outras razões.

Por outro lado, o segundo movimento de Cappelletti e Garth se preocupava com a tutela coletiva, com a representatividade nos direitos difusos e coletivos. Com isso, enfatizavam que quando se tratasse de direitos que envolvem várias pessoas em um mesmo caso concreto, essas poderão ser juridicamente representadas, de forma a facilitar o acesso à justiça.

---

[5] MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle Teixeira de. Assistência Judiciária: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado. 2ª ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1984, p. 122.

[6] GIUDICELLI, Gustavo Barbosa. A Defensoria Pública nos 30 anos de Constituição Federal: consolidação, desafios e perspectivas/Gustavo Barbosa Giudicelli. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 67

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

Diante disso, surgem as ações coletivas, que visam solucionar a representação nos interesses difusos, permitindo que "um litigante represente toda uma classe de pessoas, numa determinada demanda" e com isso, faz com que não seja necessário a criação de uma organização permanente. [7]

A partir dessa onda renovatória, surge no Brasil a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85). Em 2007, essa passa a prever expressamente a legitimidade da Defensoria Pública para propor a Ação Civil Pública mas apenas com a Lei Complementar nº 132/09 - que alterou a LC nº 80/94 - restou sedimentado que uma das funções da instituição é a promoção da Ação Civil Pública. Verifica-se, assim, que a atuação da Defensoria Pública nas ações coletivas passou por entraves que hoje não se justificam mais.

Ainda quanto aos movimentos renovatórios, é preciso mencionar a terceira onda que defende a necessidade de que sejam criados mecanismos para facilitar o acesso à justiça. Nesse contexto, o incremento da atuação extrajudicial é proposto como forma de superação dos obstáculos jurídico-burocráticos. De forma a atender a esse clamor, que também era social e sedimentar uma justiça mais simples e acessível, criaram-se os juizados especiais, que tem como principais objetivos a celeridade, simplicidade, informalidade e a economia processual.

Nesse sentido e de forma a complementar os movimentos anteriores, a terceira onda proposta por Cappelletti e Garth visa além do acesso ao judiciário, promover o verdadeiro acesso à justiça, propondo que os conflitos sejam resolvidos da melhor maneira possível. Para isso, propõe-se a utilização de métodos auto compositivos e alternativos de solução dos litígios, como a mediação e a conciliação.

O acesso à justiça de forma efetiva pode, em um caso concreto, não ser alcançado em uma tutela jurisdicional ou decisão judicial, mas sim por meio de métodos alternativos. Assim, além da necessária ampliação do rol dos legitimados a propor ações coletivas perante o Judiciário, é importante que haja a expressa previsão da atuação extrajudicial dos órgãos diante dos litígios.

Com isso, percebe-se a importância do processo Florença no que refere ao acesso à justiça, responsável por mudanças paradigmáticas na forma com que os juristas e os legisladores pensam a justiça, tendo sido crucial também ao crescimento e consolidação da Defensoria Pública, instituição que se traduz como principal meio de acesso e garantia de direitos.

[7] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 60.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

3. A tutela coletiva de direitos e a Defensoria Pública

No século passado, quando o tema era o acesso à justiça, o foco das instituições jurídicas sempre esteve voltado à sua concretização por meio da propositura de ações individuais, decorrência do perfil individualista do Código de Processo Civil de 1973, que ainda estava em vigor.

O desenvolvimento do Processo Coletivo no Brasil iniciou-se com a Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/1965) e seguiu com o importante e pioneiro Anteprojeto da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85). Com o advento da Constituição Federal de 1988 e do Código de Processo Civil de 2015 os litígios coletivos começaram a desempenhar papel ainda mais relevante na tutela dos direitos que pertencem à coletividade. O CPC se articula com a Constituição e com o próprio microssistema, de forma que é possível afirmar que a sua aplicação já não é mais meramente residual.

Ademais, a Recomendação nº 76 de 08/09/2020 do Conselho Nacional de Justiça, dispôs: "Recomendar, sem prejuízo das preferências legalmente estabelecidas, prioridade para o processamento e para o julgamento das ações coletivas em todos os graus de jurisdição" [8].

Verifica-se a presença de um litígio coletivo quando um grupo de pessoas é lesado enquanto sociedade. Os direitos coletivos são subjetivos e fundamentais, previstos na legislação infraconstitucional e na Constituição Federal, além de constituírem cláusulas pétreas, apesar de não estarem previstos expressamente no artigo 60, § 4º, inciso IV, da CF. O processo tradicional não mais se mostra eficiente para a defesa dos direitos e interesses transindividuais, cujas características os colocam entre o interesse público e o privado.

Com a Primeira Guerra Mundial surgem os direitos de segunda geração, que são os direitos sociais como, por exemplo, saúde, moradia, educação, trabalho, assistência social, entre outros. Do ponto de vista técnico, os direitos sociais são direitos às prestações estatais fáticas e normativas.

A Constituição Federal contempla direitos sociais que possuem, ao mesmo tempo, dimensões individuais e coletivas. O direito fundamental à saúde, previsto no artigo 6º como uma garantia social, por exemplo, é assegurado individual e coletivamente, por meio do exercício de determinadas políticas públicas, programas de ação governamental ou conjunto de processos juridicamente regulados.

Nas palavras de Tatiana Cury:

[8] DJe/CNJ nº 297/2020, de 10/09/2020, p. 15-17. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3462>. Acesso em jan. de 2023.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

> (...) o direito à saúde é o principal direito fundamental social encontrado na Lei Maior brasileira, diretamente ligado ao princípio maior que rege todo o ordenamento jurídico pátrio: o princípio da dignidade da pessoa humana – razão pela qual tal direito merece tratamento especial. [9]

O direito à saúde constitui-se consequência indissociável do princípio da dignidade humana e do direito à vida. Compreende, efetivamente, um elemento de garantia indispensável aos direitos sociais, tendo a CF lhe conferido status privilegiado. O artigo 196 da Constituição Federal é a norma que define com mais transparência o direito à saúde e assim dispõe:

> 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. [10]

O estado tem como missão assegurar a dignidade da pessoa humana por meio da concretização dos direitos constitucionais em situações reais. Assim, no que se refere ao direito à saúde, deixa o Estado de ser mero garantidor de direitos e liberdades individuais como fora outrora, para prover condições indispensáveis para seu exercício, sendo protagonista de prestações positivas para direitos de segunda e terceira dimensão que são implantados mediante políticas e ações estatais.

O autor José Cretella Júnior, citando Zanobini asseverou que:

> **nenhum bem da vida apresenta tão claramente unidos o interesse individual e o interesse social, como o da saúde, ou seja, do bem-estar físico que provém da perfeita harmonia de todos os elementos que constituem o seu organismo e de seu perfeito funcionamento.** Para o indivíduo saúde é pressuposto e condição indispensável de toda atividade econômica e especulativa, de todo prazer material ou intelectual. O estado de doença não só constitui a negação de todos estes bens, como também representa perigo, mais ou menos próximo, para a própria existência do indivíduo e, nos casos mais graves, a causa determinante da morte. Para o corpo social a saúde de seus componentes é condição indispensável de sua conservação, da defesa interna e externa, do bem-estar geral, de todo progresso material, moral e político. [11] (grifo nosso)

O direito social à saúde tem dimensões individuais e coletivas e, portanto, não deixa de ser tutelado individualmente por ter uma dimensão coletiva. Assim, é possível a tutela de qualquer situação jurídica que tenha um aspecto coletivo e essa não afasta a tutela individual.

Apesar dos sucessivos esforços para melhorias do Sistema Único de Saúde (SUS), política pública de atendimento integral, universal e equânime, este não parece estar

[9] CURY, Ieda Tatiana. DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE: Evolução, Normatização e Efetividade. Rio de Janeiro, Lumenjuris, 2005, p. XVII.

[10] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

[11] CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, pág. 4331.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

devidamente equipado para atender a todas as necessidades que se apresentam. A administração pública não tem conseguido prover a prestação do direito de acesso à saúde de forma que essa garantia constitucional, para muitos usuários, passou a ser objeto de reivindicação junto ao Poder Judiciário. Logo, percebe-se que a tutela coletiva do direito à saúde, está intimamente relacionada à sua judicialização e é um fenômeno em contínuo crescimento.

A importância da saúde pública, pensada na coletividade, em especial no que se refere às vacinas pode ser demonstrada na inconveniência da compra privada dos imunizantes, já que esses só fazem sentido em uma lógica de distribuição pública, gratuita e integral. Assim, não adianta disponibilizar a vacina para um pequeno grupo pagante, pois essa só faz efeito se aplicada a um grande número de pessoas.

A coletividade, no entanto, não possui plena autonomia para agir nas ações coletivas judiciais e, por isso, por vezes depende dos legitimados coletivos para ser representada judicialmente. Nesse cenário, a Defensoria Pública se apresenta como uma das principais instituições que possui legitimidade ativa, para, por meio de ações coletivas no âmbito da saúde, propiciar maior acesso à justiça aos cidadãos vulneráveis, sendo seu dever e função constitucional, de forma que age na concretização de direitos, vinculados à efetividade das garantias fundamentais.

Na XII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), realizada em outubro de 1988, o jurista Saule Júnior asseverava a necessidade de implantação de Defensorias Públicas nos Estados, elaborando o seguinte juízo:

> A Defensoria Pública deve prestar serviços de assistência jurídica com o objetivo de conscientizar a população de quais são seus direitos e qual o melhor caminho para conseguir obtê-los. Na defesa dos direitos individuais cumpre esclarecer e orientar qual a melhor forma para desenvolver suas relações jurídicas com outros indivíduos ou pessoas jurídicas de direito privado ou público. (...) A Defensoria Pública terá um papel essencial na defesa dos interesses coletivos e difusos, prestando assessoria à comunidade e suas organizações e entidades, exemplo: associações de moradores, usuários de transporte, defesa do consumidor, meio ambiente, conselhos de saúde, Educação, etc. [12]

Nesse sentido, José Augusto Garcia de Sousa elucida:

> Dessa forma, a Defensoria Pública, nos dias de hoje, fica inteiramente à vontade no meio coletivo. E mais. Levando-se em conta sobretudo razões de ordem social e política – a legitimidade, lembre-se, está muito longe de ser uma questão meramente subordinada à técnica jurídica -, a Defensoria aparece como uma figura imprescindível nesse meio. [13]

[12] SAULE JUNIOR, Nelson. Democracia e poder judiciário. In: XII Conferência Nacional da OAB, 02 a 06/10/88. Painel n. 2 - Tese avulsa - Justiça Urgente. 1988, Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: OAB, 1988. p. 742.

[13] SOUSA, José Augusto Garcia de. A legitimidade da Defensoria Pública para a Tutela dos Interesses Difusos

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

A Constituição Federal tratou da Defensoria Pública em um único dispositivo, o artigo 134, que em seu caput dispõe:

> Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

Os "necessitados" citados pela Constituição em seu artigo 5º, inciso LXXIV, não são apenas os necessitados sob o prisma econômico. Consoante tem desenhado a doutrina, a expressão comporta mais de um significado, a justificar a atuação da Defensoria Pública. São "necessitados" os desfavorecidos sob o aspecto econômico, como também são aqueles socialmente vulneráveis, no âmbito social e jurídico.

É preciso refletir acerca da razoabilidade e da eficiência que a compra coletiva de materiais de saúde pode gerar na Administração Pública. No que se refere a saúde auditiva, por exemplo, de acordo com informações da própria Defensoria Pública no processo judicial nº 102415087.2016.8.26.0577 que tramita perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, quando o Poder Público compra um aparelho auditivo por meio de licitação para fornecer às pessoas com deficiência sensorial, seu custo é de cerca de R$ 900,00 para cada aparelho. Essa compra, realizada por meio de um pleito individual custa, em média, R$ 4.500,00 por aparelho. [14]

Tolher da Defensoria Pública a possibilidade de ajuizar ações coletivas implica retirar das populações carentes importante proteção, reservando a elas a insatisfatória ação individual para reparação de danos, sempre inferior em qualidade ao que se busca com a tutela preventiva, principalmente na esfera da saúde pública.

Portanto, de forma a viabilizar o acesso à justiça em uma perspectiva substancial, nos últimos anos, cada vez mais, a Defensoria Pública se dedica às ações coletivas. Diante da legitimidade para a atuar nos diferentes tipos de ação, a Defensoria Pública consegue verificar quais são as demandas mais frequentes, permitindo, antes mesmo da realização de estudo estatístico externo, verificar a presença de um problema estrutural, ajuizar um processo estrutural e assim, modificar as estruturas das políticas públicas.

(Uma Abordagem Positiva). In: Em defesa de um novo sistema de processos coletivos: estudos em homenagem à Ada Pelegrini Grinouver. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 326.

[14] Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=G1000A3U30000&processo.foro=577&processo.numero=1024150-87.2016.8.26.0577> Acesso em jan de 2023.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

4. Os processos estruturais

As medidas estruturais, concebidas inicialmente nos Estados Unidos, nas décadas de 1950 e 1960, após o julgamento pela Corte norte-americana do caso Brown v. Board of Education [15], surgem como uma possível resposta aos litígios de interesse público ou àqueles altamente complexos.

O que o processo coletivo tem de mais contemporâneo em sua teoria é o processo estrutural. De acordo com o Procurador da República, Edilson Vitorelli [16], os litígios estruturais são aqueles decorrentes da forma com que a estrutura pública permite ou perpetua a violação de direitos coletivos. A maneira como são trabalhadas as ações coletivas no Brasil é objeto de crítica do jurista Sérgio Arenhart, que entende que:

> A tutela coletiva nacional não é, a rigor, uma técnica que permite à coletividade expressar sua vontade ou seus interesses. Ao contrário, o que ela faz é autorizar alguns entes, dizendo-se porta-voz de uma coletividade, defender os interesses desta. Essa proteção, porém, faz-se exatamente do mesmo modo como se realiza a proteção de interesses individuais. Os instrumentos processuais são os mesmos, as técnicas são as mesmas e mesmo o procedimento desenhado é, substancialmente, o mesmo que é empregado para a tutela de interesses individuais em sentido estrito (...) A lógica individualista do processo coletivo é tão forte que muitas vezes sequer se percebe a submissão desse tipo de processo à mesma principiologia dos processos individuais. [17]

Cabe destacar que os litígios estruturais envolvem as estruturas públicas, afetando um número maior e mais considerável de pessoas. Exatamente por isso, os processos aptos a lidar com políticas sociais – que são de alto grau de complexidade – não podem pautar-se no regime clássico do processo civil brasileiro pois exigem amplitude maior do que a lógica bipolar comumente utilizada nos processos individuais. É necessária a participação da sociedade, assim como a ampliação da atuação judicial, de modo que se tenha mais contato com todo o problema, sob suas várias perspectivas.

Para tanto, exige-se a redefinição da noção de contraditório. [18] Este deve ser visto como o direito de efetivamente influir no convencimento do juiz, com a participação dos vários

---

[15] UNITED STATES COURTS. History - Brown v. Board of Education Re-enactment. Disponível em: <http://www.uscourts.gov/educational-resources/educational-activities/history-brown-v-board-education-re-enactment>. Acesso em: jan. de 2023.

[16] VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: Revista de Processo. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 104.

[17] ARENHART Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. RPC. 2015; 1(2): p. 3-4

[18] ZANETI JR., Hermes. Processo constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 190 e ss.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

segmentos que possam contribuir para a construção da decisão judicial, na medida em que a política pública também se destina a toda a coletividade.

Outra característica do processo estrutural é sua multipolaridade, ou seja, a existência de mais de dois polos de interesse na solução do conflito. De modo diverso ao do processo individual clássico, em que há dois polos de interesse bem definidos, nos processos estruturais os litígios abrangem diferentes interesses de diversos grupos ou mesmo de toda a coletividade. [19]

Há um problema estrutural quando, por exemplo, o direito à saúde de uma comunidade é afetado pela falta de plano de combate ao mosquito aedes aegypti pelas autoridades, o que pode levar ao crescimento do número de casos de microcefalia em uma determinada região devido a sua possível relação com o zika vírus, sendo importante o estabelecimento de um plano de combate ao mosquito.

A judicialização da saúde é um fenômeno que contribui para o aumento extraordinário nos gastos públicos, impactando o orçamento a fim de atender às decisões judiciais. Por isso, essa questão deve ser objeto de reestruturação, por meio da utilização dos processos estruturais, o que envolve a elaboração de providências sucessivas que garantam que os resultados visados sejam alcançados, sem provocar efeitos colaterais indesejados ou minimizando-os, em especial por tratar-se de um tema complexo e de suma importância.

A defasada efetivação da saúde pública, que, na maioria das vezes, se encontra diluída em diversas demandas individuais, diminui as perspectivas de melhoria na efetividade dos serviços prestados, causando um elevado grau de insegurança jurídica para a coletividade.

Nos processos estruturais a intervenção judicial é necessariamente continuada exigindo-se a constante fiscalização e, inclusive, ajustes, a fim de que a reforma estrutural possa se sedimentar. As soluções para os problemas estruturais vão além de decisões simples a respeito de relações lineares entre as partes; exigem-se respostas difusas e decisões que orientem uma perspectiva futura, gerando uma recomposição institucional, o que auxilia no fortalecimento do Estado Constitucional de Direito.

Nesse sentido, é importante observar que os autores Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr., citam que o artigo 493 do Código de Processo Civil como um importante dispositivo na compreensão dos processos estruturais:

[19] ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org). Processos estruturais. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 800.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

> Ao autorizar e impor que a decisão judicial seja ajustada à realidade atual dos fatos, o legislador diz ao julgador que ele deve interpretar a demanda – e, de resto, as diversas manifestações de interesse e postulações deduzidas ao longo do processo estrutural – segundo o cenário vigente ao tempo da prolação da decisão, flexibilizando a regra da congruência. A dinamicidade com que se altera o cenário fático dos litígios subjacentes aos processos estruturais torna esse art. 493 do CPC uma ferramenta fundamental para que o juiz, na etapa de efetivação das decisões estruturais, corrija os rumos da tutela executiva de modo a contemplar as necessidades atuais dos interessados [20]

Dessa maneira, a abordagem decisória estrutural se revela como uma via essencial, que conta com grande possibilidade processual e jurídico-social de alterar o quadro de debilidade do sistema público de saúde no Brasil.

5. As decisões estruturantes e a ampliação do acesso à saúde

As Políticas Públicas são essenciais devido a sua eficácia na garantia dos Direitos Fundamentais à coletividade. Àquelas relacionadas a saúde orientam-se pelos princípios da universalidade e da equidade no acesso aos serviços, pelas diretrizes de descentralização da gestão, da integralidade do atendimento e da participação da comunidade na organização de um sistema único.

Para Fabio Konder Comparato, a Política Pública aparece antes de tudo como um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. [21]

As Políticas Estatais, portanto, são instrumentos de ampliação do acesso à justiça que fazem com que as situações jurídicas coletivas, protegidas por meio do processo coletivo, não sejam pensadas somente para tutelar as pessoas coletivamente, como também para proteger os bens jurídicos considerados valiosos pelo ordenamento jurídico.

A falta de acesso à justiça é um problema social, pois tem influência direta no grau de acesso do cidadão aos direitos básicos, o que determina o fluxo dos conflitos coletivos. Assim, o acesso à justiça é um verdadeiro princípio constitucional fundamental, justamente por que possibilita uma construção da democracia de forma justa e igualitária e, pois, por meio do seu exercício outros direitos fundamentais podem ser assegurados. [22]

Na concepção de Cândido Dinamarco:

---

[20] DIDIER Junior F, ZANETI Junior H. Curso de direito processual civil – v. 4: processo coletivo. 11. ed. Salvador: JusPODIVM; 2017, p. 432/433.

[21] COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio Sobre O Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas. Brasília. Revista de informação legislativa a. 35 n 138. 1998. Pag 45

[22] TRISTÃO, Martins Ivan; FACHIN, Zulmar. O acesso à justiça como direito fundamental e a construção da democracia pelos meios alternativos de solução de conflitos. Scientia Iuris. Londrina, v. 13, p. 47-64, 2009, p. 53.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

> O acesso à justiça representa mais do que o ingresso no processo e o acesso aos meios que ele oferece. Ou nas palavras de Kazuo Watanabe: A problemática do acesso à justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à justiça enquanto instituição estatal, e sim viabilizar o acesso à ordem jurídica justa. [23]

Nesse sentido, o acesso à justiça inclui a instrução que deve ser dada à população para que esta possa conhecer suas leis, participar de movimentos sociais e de situações que a atingem diretamente, de maneira consciente, exercendo, assim, a cidadania de maneira plena e participativa.

As decisões estruturantes buscam a reestruturação de políticas públicas, com o objetivo de concretizar direitos ou interesses socialmente relevantes. A decisão estrutural, é, pois, aquela que busca implantar uma reforma estrutural, em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos.

A complexidade que envolve os problemas, processos e decisões estruturais, não é, necessariamente, aquela própria de teses jurídicas complexas ou de situações envolvendo múltiplos fatos, mas, sim, a complexidade decorrente da colisão de múltiplos interesses sociais.

Dessa forma, Didier Junior e Zaneti Junior apontam acerca da decisão estrutural, que:

> Normalmente, prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto; não raro o seu preceito indica um resultado a ser alcançado – uma meta, um objetivo – assumindo, por isso, e nessa parte a estrutura deôntica de uma norma-princípio, com o objetivo de promover um determinado estado de coisas. Mas não só isso: **é uma decisão que estrutura o modo como se deve alcançar esse resultado, determinando condutas que precisam ser observadas ou evitadas para que o preceito seja atendido e o resultado, alcançado** – assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deôntica de uma norma-regra. [24] (grifo nosso)

No processo estrutural o juiz deve fixar uma meta a ser atingida e um prazo para atingi-la. O judiciário poderá fiscalizar e avaliar se as medidas estão sendo adotadas ao longo do tempo, além de acompanhar a sua execução, inclusive com a reavaliação das medidas se for o caso, já que se tratam de questões estruturais, de interesse público, em que o conflito se enraíza nas próprias instituições, no próprio funcionamento e modo em que se desenvolvem.

Seguindo o enfoque dessa pesquisa, é preciso ressaltar que a saúde é um direito fundamental expressamente previsto na Constituição, tendo o legislador constituinte optado pela instituição de um Sistema Único de Saúde (SUS). A efetivação do direito à saúde demanda

[23] RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Acesso à justiça no direito processual brasileiro. São Paulo: Acadêmica, 1994. p. 29.

[24] DIDIER Junior F, ZANETI Junior H. Curso de direito processual civil – v. 4: processo coletivo. 11. ed. Salvador: JusPODIVM; 2017, p. 426.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

ações concretas do Estado, por meio da implementação de políticas públicas, dentre as quais encontra-se a Política Nacional de Medicamentos (PNM).

A PNM busca resguardar, dentre outros, o princípio da equidade, de forma a garantir a disponibilização de medicamentos seguros, eficazes e de qualidade, promovendo o uso racional por parte dos profissionais de saúde e dos usuários.

Em que pese a existência dessa política estatal, devido ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, bem como pela debilidade do sistema público de saúde, o acesso a medicamentos essenciais é matéria comumente enfrentada pelos Tribunais brasileiros, que reconhecem que esse, como um direito à saúde, não pode ser negado ao cidadão. Há diversas e repetidas demandas acerca desse assunto, como vê-se pelos julgados descritos abaixo:

> MANDADO DE SEGURANÇA. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. DIREITO À SAÚDE. POSSIBILIDADE. DETERMINAÇÃO DE FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. SEGURANÇA CONCEDIDA.
> 1 – Resta pacificado na jurisprudência que, em se tratando de pedido de fornecimento de medicamento imprescindível à saúde de pessoa hipossuficiente portadora de doença considerada grave, tal como no caso em apreço, a ação poderá ser proposta contra quaisquer dos entes federativos, quais sejam: União, Estado e Município, sendo ambos solidariamente responsáveis.
> 2 – A mera alegação, pelo Poder Público, de incapacidade financeira, sustentada na teoria da reserva do possível, não pode servir de óbice à concreção dos direitos fundamentais.
> 3 – Segurança concedida. [25]

> AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO À SAÚDE (ART. 196, CF). FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. SOLIDARIEDADE PASSIVA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS. CHAMAMENTO AO PROCESSO. DESLOCAMENTO DO FEITO PARA JUSTIÇA FEDERAL. MEDIDA PROTELATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE.
> 1. O artigo 196 da CF impõe o dever estatal de implementação das políticas públicas, no sentido de conferir efetividade ao acesso da população à redução dos riscos de doenças e às medidas necessárias para proteção e recuperação dos cidadãos.
> 2. O Estado deve criar meios para prover serviços médico-hospitalares e fornecimento de medicamentos, além da implementação de políticas públicas preventivas, mercê de os entes federativos garantirem recursos em seus orçamentos para implementação das mesmas. (arts. 23, II, e 198, § 1º, da CF).
> 3. O recebimento de medicamentos pelo Estado é direito fundamental, podendo o requerente pleiteá-los de qualquer um dos entes federativos, desde que demonstrada sua necessidade e a impossibilidade de custeá-los com recursos próprios. Isto por que, uma vez satisfeitos tais requisitos, o ente federativo deve se pautar no espírito de solidariedade para conferir efetividade ao direito garantido pela Constituição, e não criar entraves jurídicos para postergar a devida prestação jurisdicional.
> 4. In casu, o chamamento ao processo da União pelo Estado de Santa Catarina revela-se medida meramente protelatória que não traz nenhuma utilidade ao processo, além de atrasar a resolução do feito, revelando-se meio inconstitucional para evitar o acesso aos remédios necessários para o restabelecimento da saúde da recorrida.
> 5. Agravo regimental no recurso extraordinário desprovido. [26]

[25] TJPI | Mandado de Segurança Nº 2016.0001.005632-3 | Relator: Des. Hilo de Almeida Sousa | Tribunal Pleno | Data de Julgamento: 02/02/2017.

[26] STF, RE 607381, 1ª Turma, 31/05/2011 rel. Min. Luiz Fux

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

> DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. MEDICAMENTOS NÃO REGISTRADOS NA ANVISA. IMPOSSIBILIDADE DE DISPENSAÇÃO POR DECISÃO JUDICIAL, SALVO MORA IRRAZOÁVEL NA APRECIAÇÃO DO PEDIDO DE REGISTRO. (...) No caso de medicamentos com eficácia e segurança comprovadas e testes concluídos, mas ainda sem registro na ANVISA, o seu fornecimento por decisão judicial assume caráter absolutamente excepcional e somente poderá ocorrer em uma hipótese: a de mora irrazoável da Anvisa em apreciar o pedido (prazo superior ao previsto na Lei nº 13.411/2016). Ainda nesse caso, porém, será preciso que haja prova do preenchimento cumulativo de três requisitos. São eles:
> (i) a existência de pedido de registro do medicamento no Brasil (salvo no caso de medicamentos órfãos para doenças raras e ultrarraras);
> (ii) a existência de registro do medicamento pleiteado em renomadas agências de regulação no exterior (e.g., EUA, União Europeia e Japão);
> e (iii) a inexistência de substituto terapêutico registrado na ANVISA. Ademais, tendo em vista que o pressuposto básico da obrigação estatal é a mora da agência, as ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na ANVISA deverão necessariamente ser propostas em face da União. [27]

O grande número de processos individuais que buscam a mesma tutela jurídica oculta o verdadeiro problema, que é estrutural: a política pública de saúde nacional. Dessa forma, demonstram que as políticas públicas voltadas ao fornecimento de medicações apresentam problemas estruturais, dificuldades e desafios, que envolvem os magistrados, os acadêmicos, os doutrinadores, bem como toda a sociedade. Assim, esses devem ser chamados a elaborar soluções que contribuam para o aperfeiçoamento desse sistema público, por meio da discussão sobre como devem ser distribuídos os recursos reservados à saúde no país.

A abordagem decisória estrutural, de acordo com a doutrina e a jurisprudência pátria, se revela como uma das principais vias de alteração do quadro de debilidade do sistema público de saúde no Brasil, bem como para contribuir para o aperfeiçoamento da PNM, de forma a garantir a efetiva concretização do direito à saúde, atribuindo-lhe seu real significado e dando-lhe aplicação eficaz no plano prático da vida civil. [28]

Surge a necessidade de institucionalização dos canais de comunicação entre a comunidade e a Administração Pública, para aprimoramento dos serviços de saúde, por meio de processos estruturais, que, como já mencionado neste trabalho, estão presentes inclusive nas esferas extrajudiciais.

A intervenção nas políticas públicas utiliza-se de mecanismos coercitivos que fazem com que as negativas de fornecimento de fármacos pelo SUS diminuam. O Código de Processo Civil consagra vários institutos que podem ser explorados no processo estrutural, tais como:

[27] STF. Plenário. RE 657718/MG, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 22/5/2019 (repercussão geral)

[28] CHAGAS, R. Rezende; FERREIRA, A. Pacheco; NICOLITT, A. Luiz; OLIVEIRA, M.H.Barros. Decisões estruturais em demandas judiciais por medicamentos. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042019S409>. Acesso em jan de 2023.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

negociação processual, o consenso dos sujeitos, o diálogo do juiz com todos os envolvidos e as audiências públicas.

Ademais, convêm destacar a ementa do julgado referente ao processo que visava a melhora das condições de determinado hospital público, tendo este enfrentado uma das questões estruturais que envolvem a estrutura de saúde pública:

> PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REFORMA E MELHORIAS EM HOSPITAL PÚBLICO.** CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE GENÉRICA. DESCABIMENTO. **PROCESSO ESTRUTURAL. PEDIDOS DIVERSOS E COMPLEXOS.** POSSIBILIDADE. APRECIAÇÃO DE VIOLAÇÕES LEGAIS ESPECÍFICAS. OMISSÃO. NULIDADE.
> 1. O controle judicial de políticas públicas é possível, em tese, ainda que em circunstâncias excepcionais. Embora deva ser observada a primazia do administrador na sua consecução, a discricionariedade cede às opções antecipadas pelo legislador, que vinculam o executor e autorizam a apreciação judicial de sua implementação.
> 2. A existência de pedidos diversos e complexos não significa automática pretensão de substituição do administrador. Ao contrário, pressupõe cuidado do autor diante de uma atuação estruturante, que impõe também ao Judiciário a condução diferenciada do feito.
> 3. **Nos processos estruturais, a pretensão deve ser considerada como de alteração do estado de coisas ensejador da violação dos direitos, em vez de se buscar solucionar pontualmente as infringências legais, cuja judicialização reiterada pode resultar em intervenção até mais grave na discricionariedade administrativa que se pretenderia evitar ao prestigiar as ações individuais.**
> 4. No caso concreto, a consideração genérica de impossibilidade de intervenção judicial nas falhas de prestação do serviço de saúde configura efetiva omissão da instância ordinária quanto às disposições legais invocadas que, acaso mantida, pode inviabilizar o acesso das partes às instâncias superiores.
> 5. Recurso especial provido, para determinar o retorno do feito à origem para afastamento do vício. [29] (grifo nosso)

A Defensoria Pública possui grande potencial de atuação nas ações estruturais no âmbito da saúde. O Superior Tribunal de Justiça determinou que a instituição possui, inclusive, legitimidade para ajuizar ação civil pública contra o aumento abusivo dos planos de saúde para os idosos. Logo, é possível a defesa dos necessitados, inclusive fora do âmbito do SUS, como percebe-se:

> EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO RECURSO ESPECIAL NOS EMBARGOS INFRINGENTES. PROCESSUAL CIVIL. LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM FAVOR DE IDOSOS. PLANO DE SAÚDE. REAJUSTE EM RAZÃO DA IDADE TIDO POR ABUSIVO. TUTELA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFESA DE NECESSITADOS, NÃO SÓ OS CARENTES DE RECURSOS ECONÔMICOS, MAS TAMBÉM OS HIPOSSUFICIENTES JURÍDICOS. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA ACOLHIDOS. (...)
> 2. A atuação primordial da Defensoria Pública, sem dúvida, é a assistência jurídica e a defesa dos necessitados econômicos, entretanto, também exerce suas atividades em auxílio a

[29] STJ, REsp 1733412 / SP (2017/0241253-0), Rel. Min. OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 20/09/2019.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

> necessitados jurídicos, não necessariamente carentes de recursos econômicos, como é o caso, por exemplo, quando exerce a função do curador especial, previsto no art. 9.º, inciso II, do Código de Processo Civil, e do defensor dativo no processo penal, conforme consta no art. 265 do Código de Processo Penal.
> 3. **No caso, o direito fundamental tutelado está entre os mais importantes, qual seja, o direito à saúde. Ademais, o grupo de consumidores potencialmente lesado é formado por idosos, cuja condição de vulnerabilidade já é reconhecida na própria Constituição Federal**, que dispõe no seu art. 230, sob o Capítulo VII do Título VIII ("Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso"): "A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida." (...) [30] (grifo nosso)

Os processos estruturais na área da saúde enfrentam desafios para a efetiva garantia dos direitos fundamentais, já que, por dizer respeito aos direitos sociais, sua concretização depende não apenas de um não fazer, como também de um fazer do Estado, mediante a implementação de políticas públicas que demandam recursos materiais e humanos.

A jurisprudência brasileira demonstra propensão em dar efetividade ao direito fundamental à saúde, principalmente por meio de ações coletivas estruturais que visam abranger a situação em suas diversas vertentes e nuances. A atuação jurisdicional não tem se restringido aos processos de caráter individual, em que geralmente a decisão beneficia apenas uma pessoa determinada.

O acesso à saúde trata-se de uma questão envolvendo o direito ao desenvolvimento e à vida, devendo ser implementado por meio do processo estrutural. Dessa maneira, o Judiciário exerce sua verdadeira função de Estado, ao implementar políticas públicas mediante o diálogo com os demais Poderes e entes privados, assim como fiscalizar a efetiva realização dos direitos tutelados.

6. Conclusão

O abarrotamento do poder judiciário com demandas individuais complexas e que repetidamente tratam da mesma questão de direito, faz com que se torne cada vez mais evidente o problema da ineficiência do ajuizamento de ações que tratam de litígios estruturais por meio de ações individuais ou coletivas não estruturais.

O presente estudo buscou demonstrar a existência no direito coletivo, dos chamados processos estruturais, instrumentos capazes de garantir o planejamento e a concretização de políticas públicas, em especial no âmbito do direito à saúde. As decisões estruturantes devem

[30] STJ. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.192.577 - RS (2014/0246972-3). Rel. Min. LAURITA VAZ. Data do julgamento: 21 de outubro de 2015.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

ser constantemente implementadas, a fim de compelir o Estado a planejar e a executar políticas estatais que garantem o mínimo de direitos à população.

Restou clara, no estudo realizado, a importância da atuação da Defensoria Pública na defesa do direito à saúde, por meio dos processos coletivos estruturais, de forma a prover os direitos previstos constitucionalmente. Não se poderia imaginar o atendimento à igualdade, à proteção à vida e à integridade física sem se vislumbrar, seu vínculo ao direito à saúde.

A Defensoria Pública, instituição essencial à justiça e à ordem democrática, vem exercendo com racionalidade a tutela coletiva judicial e extrajudicial em favor da população necessitada. A legitimidade que esta possui para defender os interesses coletivos em sentido amplo é consequência do novo perfil constitucional da instituição, que é decorrência da atual realidade social e jurídica.

Cabe ao Estado, inclusive, não apenas a não violação do direito à saúde, mas a sua obrigação de concretizá-lo, por meio da fiscalização das políticas públicas exercidas pelo executivo. O processo estrutural relativo às demandas por mais acesso e qualidade da saúde pública aproximam os legitimados da garantia de seus direitos fundamentais e reduz o quantitativo de demandas individuais, aliviando o sistema judiciário.

Concluiu-se que o acesso à justiça é um direito fundamental que vai além do mero acesso ao judiciário. Trata-se de mecanismo propício a criar um projeto de readequação de algum sistema social que esteja infringindo um direito fundamental. Na área da saúde pública, a atuação judicial alcançou elevado grau de protagonismo, fazendo com o que o judiciário se transforme em um dos principais espaços de construção das políticas públicas de saúde.

A utilização de ações coletivas que gerem decisões estruturais, não representa a superação das demandas individuais, mas apresenta significativas vantagens, dentre os quais, destaca-se a possibilidade de que haja um efetivo aprimoramento da política pública de saúde. A meta do processo estrutural, portanto, é planejar a base de um sistema conforme a preceitua a Constituição Federal, agindo para que esta seja, de forma gradual, verdadeiramente implementada.

Por fim, é importante destacar que não se trata de uma resposta definitiva ao assunto. O processo estrutural é um caminho adequado ao início do debate quanto aos direitos fundamentais em litígios estruturais, principalmente quanto à saúde pública, mas por se tratar de uma nova definição de parte dos processos coletivos, ainda há muito o que se discutir acerca do tema, que tem influência em diversas outras áreas do direito. No entanto, entende-se, até o

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

momento, que o processo estrutural e as decisões estruturantes, são um excelente caminho na busca do real direito à saúde.

Em suma, defende-se que o tema do presente estudo deve ser mais fomentado no debate acadêmico, permitindo maior divulgação e discussão sobre a teoria do processo estrutural, que tanto pode contribuir para ampliar o acesso à justiça, trazendo, com isso, benefícios concretos para toda a sociedade.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org). Processos estruturais. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 80 de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos estados, e dá outras providências. Brasília.

BRASIL. Lei nº 1.060 de 05 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Brasília.

BRASIL. Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965. Lei de Ação Popular. Brasília.

BRASIL. Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985. Lei de Ação Civil Pública. Brasília.

BRASIL. Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Lei do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília.

BRASIL. Lei nº 9.099 de 26 de setembro de 1995. Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Brasília.

BRASIL. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política nacional de medicamentos 2001/Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde, Departamento de Atenção Básica. – Brasília: Ministério da Saúde, 2001.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CHAGAS, R. Rezende; FERREIRA, A. Pacheco; NICOLITT, A. Luiz; OLIVEIRA, M.H.Barros. Decisões estruturais em demandas judiciais por medicamentos. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042019S409>. Acesso em: jan de 2023.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio Sobre O Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas. Brasília. Revista de informação legislativa a. 35 n 138. 1998.

CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

CURY, Ieda Tatiana. DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE: Evolução, Normatização e Efetividade. Rio de Janeiro, Lumenjuris, 2005.

DIDIER Junior F, ZANETI Junior H. Curso de direito processual civil – v. 4: processo coletivo. 11. ed. Salvador: JusPODIVM; 2017.

DJe/CNJ nº 297/2020, de 10/09/2020, p. 15-17. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3462>. Acesso em jan. de 2023.

GIUDICELLI, Gustavo Barbosa. A Defensoria Pública nos 30 anos de Constituição Federal: consolidação, desafios e perspectivas/Gustavo Barbosa Giudicelli. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle Teixeira de. Assistência Judiciária: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado. 2ª ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1984.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Acesso à justiça no direito processual brasileiro. São Paulo: Acadêmica, 1994.

SÃO PAULO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Ação Civil Pública nº 1024150-87.2016.8.26.0577. 2ª Vara da Fazenda Pública. Disponível em: < https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=G1000A3U30000&processo.foro=577&processo.numero=1024150-87.2016.8.26.0577> Acesso em: jan de 2023.

SAULE JUNIOR, Nelson. Democracia e poder judiciário. In: XII Conferência Nacional da OAB, 02 a 06/10/88. Painel n. 2 - Tese avulsa - Justiça Urgente. 1988, Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: OAB, 1988.

SOUSA, José Augusto Garcia de. A legitimidade da Defensoria Pública para a Tutela dos Interesses Difusos (Uma Abordagem Positiva). In: Em defesa de um novo sistema de processos coletivos: estudos em homenagem à Ada Pelegrini Grinouver. São Paulo: Saraiva, 2010.

STJ, REsp 1733412 / SP (2017/0241253-0), Rel. Min. OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 20/09/2019.

TJPI | Mandado de Segurança Nº 2016.0001.005632-3 | Relator: Des. Hilo de Almeida Sousa | Tribunal Pleno | Data de Julgamento: 02/02/2017

TRISTÃO, Martins Ivan; FACHIN, Zulmar. O acesso à justiça como direito fundamental e a construção da democracia pelos meios alternativos de solução de conflitos. Scientia Iuris. Londrina, v. 13, p. 47-64, 2009.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Ano VII, v.1 2026 | submissão: 25/10/2026 | aceito: 01/11/2026 | publicação: 06/11/2026

UNITED STATES COURTS. History - Brown v. Board of Education Re-enactment. Disponível em: <http://www.uscourts.gov/educational-resources/educational-activities/history-brown-v-board-education-re-enactment>. Acesso em: jan de 2023.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: Revista de Processo. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: RT, 2016.

ZANETI JR., Hermes. Processo constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença CreativeCommons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.