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**

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

*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*

Amanda Silva Mamede – Estudiante de posgrado en Derechos Difusos y Colectivos en la Faculdade Complexo de Ensino Renato Saraiva (CERS). Posee un título de posgrado en Derecho Público por la Faculdade Legale y es graduada en Derecho por la Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Abogada. Correo electrónico: amandasilvamamede12@gmail.com

**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.

**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.

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. Introducción

El derecho, además del tratamiento teórico, debe servir y aferrarse a la solución de problemas prácticos. Se percibe actualmente un movimiento que considera cada vez menos a los individuos en su ámbito particular, pasando a incluirlos en el colectivo. A menudo se notician situaciones que afectan a una comunidad, por lo que ésta decide unirse con el fin de buscar protección para un interés común.

Ante esto, se amplían las discusiones sobre los litigios colectivos, que ocurren cuando un grupo de personas es perjudicado como sociedad y no personalmente y directamente. El proceso colectivo brasileño es, en sí mismo, un instrumento de acceso a la justicia en la lucha contra la violación de los derechos fundamentales.

Además de la conflictividad, otro indicador importante de los litigios colectivos es la complejidad, que también puede variar según las condiciones de cada litigio. Hay litigios colectivos en los que la demanda es fácilmente perceptible por el colectivo legítimo, el derecho material infringido está claramente definido y las circunstancias del hecho no generan dudas. En este caso, será denominado como simple. [2]

Por otra parte, hay los litigios estructurales, que se analizarán en esta investigación y que, en resumen, según el autor Edilson Vitorelli, son procesos colectivos que buscan resolver problemas contemporáneos de alto grado de complejidad y reorganizar la estructura burocrática, pública o privada, que causa, fomenta o hace posible la ocurrencia de una violación por la forma en que funciona. [3] Los problemas estructurales se configuran así como consecuencia de un estado de cosas que necesita reestructuración.

Con respecto al derecho fundamental a la salud, el enfoque de esta investigación, la construcción de un hospital o la ampliación de sus camas son ejemplos de situaciones en las que el proceso judicial estructural puede ser un instrumento importante para ayudar a la ejecución de las políticas públicas. Si la cuestión no es meramente individual, el proceso estructural puede ser la opción, ya que tiene por objeto un problema que es colectivo.

La Defensoría Pública, institución esencial para la justicia cuyo principal objetivo es proteger y hacer efectivos los derechos de los ciudadanos de acuerdo con las necesidades de la

[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**

población vulnerable y los principios constitucionales, actúa en la protección de los intereses transindividuales.

El acceso a la justicia se refiere a la realización de los derechos garantizados en la legislación y es la principal forma de defender las demás garantías. Por lo tanto, el acceso al derecho fundamental a la salud excede los límites de la mera posibilidad de presentar una demanda ante los órganos jurisdiccionales y debe concebirse como la obtención de los derechos contemplados en el ordenamiento jurídico sustancial y procesal, asegurando la entrega efectiva del bien legal protegido con la mayor efectividad posible.

En el presente estudio, se analiza la importancia jurídica de la actuación de la Defensoría Pública, a través de los procesos estructurales, para garantizar el acceso a la salud en Brasil.

Con respecto a las variables que pueden derivarse de esta investigación, es importante señalar que la realidad jurídica-social tiene una gran influencia en esta discusión, en particular porque considera que los procesos estructurales son formas de innovación procesal, que tienen como objetivo resolver estancamientos básicos del ordenamiento jurídico brasileño.

El presente artículo se basará en la investigación teórico-bibliográfica mediante el método dedutivo de análisis, por lo que se centra principalmente en la consulta bibliográfica y en el análisis de la legislación vigente, de artículos y de sitios electrónicos.

La relevancia del tema, junto con el hecho de que se trata de un asunto reciente y de gran importancia práctica, hace que los operadores de derecho hagan muchas preguntas, generando un cambio importante en la forma en que se enfrentan el derecho colectivo y el acceso a la salud.

## 2. El acceso a la justicia y la Defensoría Pública

Inicialmente, es conveniente establecer la historia y el desarrollo de la Defensoría Pública en Brasil, institución que a lo largo de los años ha movido esfuerzos con el objetivo de reducir las desigualdades entre los individuos, ampliando las políticas públicas para garantizar la tutela necesaria a aquellos que a menudo se ven marginados de la sociedad.

En lo relativo al acceso a la justicia, destaca la actuación del abogado Joaquim Nabuco de Araújo, presidente del Instituto dos Advogados Brasileiros, quien, a partir de 1870, comenzó a reivindicar la asistencia jurídica para los pobres. Con ello se inició un profundo debate sobre la necesidad de concretar los principios fundamentales de protección del hombre, mediante la consolidación de medidas capaces de materializar la seguridad y la seguridad del derecho.

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**

La década de 1950 fue responsable de fortalecer la idea de que el Estado debe prestar asistencia jurídica. La Constitución Federal de 1934 fue la primera en prever la asistencia jurídica a los necesitados, concretando, casi un siglo después, la reclamación de Nabuco.

La década de 1970 fue marcada, también y principalmente, por el Proyecto Florencia, coordinado por Mauro Cappelletti y Bryan Garth. El objetivo era discutir la accesibilidad a la justicia, y se propusieron tres ondas/movimientos innovadores para que la justicia se hiciera más accesible. Cappelletti y Garth identificaron tres grandes obstáculos al acceso a la justicia: el problema de los gastos judiciales, el problema de las posibilidades de las partes y el de los derechos colectivos.

La primera ola, que fue esencial para el desarrollo de la Defensoría Pública, detectó la dificultad de la asistencia jurídica a los pobres y necesitados. El obstáculo en ese momento era económico, social y cultural. Este movimiento estaba relacionado con la ampliación del acceso a la justicia para las personas económicamente desfavorecidas, permitiéndoles acceder al Poder Judicial incluso sin poder contratar un abogado particular o pagar los gastos derivados del proceso.

En el ámbito internacional, el Pacto de San José de Costa Rica de 1978 trató el tema y preveía la necesidad de que el Estado proporcionara a todos los acusados un defensor para la tutela y defensa de sus derechos. En Brasil, la Ley no 1.060/50 fue una forma de condensar en el plano infraconstitucional este asunto, respondiendo a este primer movimiento para establecer normas para la concesión de asistencia judicial a los necesitados.

Además, la Ley Complementaria no 80/94, que regulaba la Defensoría Pública de la Unión, del Distrito Federal y de los Territorios, estableciendo normas generales para la organización de la institución en los Estados, también fue un registro de la influencia de la primera ola en Brasil.

Tres sistemas importantes se desarrollaron a partir de las ideas de este primer movimiento. El sistema Judicare de asistencia jurídica, que prevaleció en Brasil hasta la promulgación de la Constitución Federal de 1988, se describe como:

> (...) un sistema mediante el cual la asistencia jurídica se establece como un derecho de todas las personas que cumplen los requisitos legales. Los abogados particulares son entonces remunerados por el Estado. La finalidad del sistema judicare es proporcionar a los litigantes de bajos ingresos la misma representación que tendrían si pudieran pagar a un abogado. Lo ideal es establecer una distinción únicamente respecto del destinatario de la factura de honorarios. La recibe el Estado, no el cliente. [4]

[4] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Traducción 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**

El sistema pro bono, también llamado caritativo, es el que se basa en el ejercicio del abogado caritativo, es decir, se resume en el abogado que presta solidaridad al cliente y ingresa con acción gratuita, sin ninguna remuneración del estado.

Para superar los obstáculos de los modelos anteriores, destaca el tercer sistema, denominado modelo de personal asalariado, también conocido como sistema público, en el que los abogados son pagados por el Estado para prestar asistencia jurídica a los necesitados en régimen de dedicación exclusiva. Por lo tanto, es el que cuenta con un cuerpo asalariado compuesto por agentes públicos remunerados por el Estado, es decir, hay una institución responsable de la defensa. Este es el modelo adoptado por la actual Constitución Federal brasileña.

La Constitución Federal de 1988 fue la primera en establecer en Brasil que el Estado prestará asistencia jurídica completa y gratuita a quienes demuestren insuficiencia de recursos (artículo 5, LXXIV, CF), en lugar de la mera asistencia judicial, creando, para ello, la Defensoría Pública, institución esencial para la función judicial del Estado, según lo previsto en el artículo 134 de la Constitución nacional.

Es importante mencionar aquí que incluso antes de la Constitución Federal de 1988, varios Estados ya contaban con un servicio similar al de la Defensoría Pública, como el de Río de Janeiro, que en 1954 creó el cargo de Defensor Público. [5] Sin embargo, no había el mismo alcance y respaldo que el modelo actual de la Defensoría Pública, ya que establecía un sistema de asistencia jurídica diferente de lo que constitucionalmente se prescribe hoy. [6]

Con la creación, a nivel constitucional, de la Defensoría Pública, se superan la mayoría de las dificultades delineadas por Cappelletti y Garth. Se trata de la consolidación de un modelo de asistencia jurídica pública institucionalizada como política social.

La Defensoría Pública debe prestar asistencia jurídica integral y gratuita a quienes demuestren insuficiencia de recursos. Sin embargo, debe velar por los derechos e intereses de todos los necesitados, considerando tanto la necesidad económica como la desventaja y la vulnerabilidad derivadas de otras circunstancias.

Por otra parte, el segundo movimiento de Cappelletti y Garth se preocupó por la tutela colectiva, con la representación en los derechos difusos y colectivos. Por lo tanto, enfatizaron

[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**

que cuando se trata de derechos que involucran a varias personas en un mismo caso concreto, éstas pueden ser representadas legalmente para facilitar el acceso a la justicia.

Ante esto surgen las acciones colectivas, que tienen por objeto solucionar la representación en los intereses difusos, permitiendo que un litigante represente a toda una clase de personas en una demanda determinada y con ello evita la necesidad de la creación de una organización permanente. [7]

A partir de esta segunda ola surge en Brasil la Ley de Acción Civil Pública (Ley n.º 7.347/85). En 2007, la ley pasó a reconocer expresamente la legitimación de la Defensoría Pública para interponer acciones civiles públicas. Solo con la Ley Complementaria n.º 132/09, que modificó la Ley Complementaria n.º 80/94, quedó consolidada la promoción de estas acciones como una de las funciones de la institución. Los obstáculos que anteriormente encontró la Defensoría Pública en las acciones colectivas ya no se justifican.

En cuanto a los movimientos de renovación, hay que mencionar la tercera ola que defiende la necesidad de crear mecanismos para facilitar el acceso a la justicia. En este contexto, se propone aumentar la actividad extrajudicial como una forma de superar los obstáculos jurídico-burócratas. Para responder a este clamor, que también era social y sedimentar una justicia más simple y accesible, se crearon los tribunales especiales, que tienen como objetivos principales la rapidez, la simplicidad, la informalidad y la economía de procedimiento.

En este sentido, y para complementar los movimientos anteriores, la tercera ola propuesta por Cappelletti y Garth pretende, además del acceso a la justicia, promover el verdadero acceso a la justicia, proponiendo que los conflictos se resuelvan de la mejor manera posible. Para ello se propone la utilización de métodos autocompositivos y alternativos de resolución de litigios, como la mediación y la conciliación.

El acceso efectivo a la justicia puede alcanzarse, en un caso concreto, mediante métodos alternativos y no necesariamente a través de una tutela jurisdiccional o una decisión judicial. Por ello, además de ampliar el conjunto de entidades legitimadas para interponer acciones colectivas ante el Poder Judicial, es importante prever expresamente su actuación extrajudicial ante los litigios.

En este sentido, se percibe la importancia del proceso de Florencia en materia de acceso a la justicia, responsable de cambios paradigmáticos en la forma en que los juristas y los legisladores piensan de la justicia, y también ha sido crucial para el crecimiento y la

[7] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Traducción 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**

consolidación de la Defensoría Pública, institución que se traduce como el principal medio de acceso y garantía de derechos.

## 3. La tutela colectiva de los derechos y la Defensoría Pública

En el siglo pasado, cuando el tema era el acceso a la justicia, el enfoque de las instituciones jurídicas siempre se centró en su realización mediante la propuesta de acciones individuales, debido al perfil individualista del Código de Proceso Civil de 1973, que todavía estaba en vigor.

El desarrollo del Proceso Colectivo en Brasil comenzó con la Ley de Acción Popular (Lei nº 4.717/1965) y siguió con el importante y pionero Anteproyecto de la Ley de Acción Civil Pública (Ley no 7.347/85). Con la llegada de la Constitución Federal de 1988 y el Código de Proceso Civil de 2015, los litigios colectivos comenzaron a jugar un papel aún más importante en la protección de los derechos que pertenecen al colectivo. El CPC se articula con la Constitución y con el propio micro-sistema, de modo que se puede afirmar que su aplicación ya no es meramente residual.

Además, la Recomendación 76 del Consejo Nacional de Justicia de 08/09/2020 dispuso: – Recomendar, sin perjuicio de las preferencias legalmente establecidas, prioridad para el procesamiento y el juicio de las acciones colectivas en todos los grados de jurisdicción – [8].

Se verifica la presencia de un litigio colectivo cuando un grupo de personas es perjudicado como sociedad. Los derechos colectivos son subjetivos y fundamentales, previstos en la legislación infraconstitucional y en la Constitución Federal, y constituyen cláusulas petras, aunque no están expresamente previstos en el inciso IV del artículo 60 (4) de la CF. El proceso tradicional ya no es eficiente para defender los derechos y intereses transindividuales, cuyas características los colocan entre el interés público y el privado.

Con la Primera Guerra Mundial surgen los derechos de segunda generación, que son los derechos sociales como, por ejemplo, la salud, la vivienda, la educación, el trabajo, la asistencia social, entre otros. Desde el punto de vista técnico, los derechos sociales son derechos a las prestaciones estatales efectivas y normativas.

La Constitución Federal contempla derechos sociales que tienen, al mismo tiempo, dimensiones individuales y colectivas. El derecho fundamental a la salud, previsto en el artículo 6 como garantía social, por ejemplo, se asegura individualmente y colectivamente mediante el

[8] DJe/CNJ nº 297/2020, de 10/09/2020, p. 15-17. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3462>. Consultado el 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**

ejercicio de determinadas políticas públicas, programas de acción gubernamental o conjunto de procesos legalmente regulados.

En las palabras de Tatiana Cury:

> (...) el derecho a la salud es el principal derecho fundamental social reconocido en la Constitución brasileña, directamente vinculado al principio superior que rige todo el ordenamiento jurídico nacional: el principio de la dignidad de la persona humana, razón por la cual merece un tratamiento especial. [9]

El derecho a la salud es una consecuencia inseparable del principio de la dignidad humana y del derecho a la vida. En efecto, comprende un elemento indispensable de garantía de los derechos sociales, y la CF le ha otorgado un estatus privilegiado. El artículo 196 de la Constitución Federal es la norma que define más transparentemente el derecho a la salud y dispone así:

> La salud es un derecho de todos y un deber del Estado, garantizado mediante políticas sociales y económicas destinadas a reducir el riesgo de enfermedad y otros problemas de salud y a asegurar el acceso universal e igualitario a las acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación. [10]

El Estado tiene como misión asegurar la dignidad de la persona humana mediante la realización de los derechos constitucionales en situaciones reales. Por lo tanto, en lo que se refiere al derecho a la salud, el Estado deja de ser el mero garante de los derechos y libertades individuales, como lo era antes, para proporcionar las condiciones indispensables para su ejercicio, siendo protagonista de prestaciones positivas para los derechos de segunda y tercera dimensión que se implementan mediante políticas y acciones estatales.

El autor José Cretella Júnior, citando a Zanobini, afirmó que:

> **Ningún bien de la vida presenta tan claramente unidos el interés individual y el interés social como la salud, es decir, el bienestar físico que procede de la perfecta armonía de todos los elementos del organismo y de su correcto funcionamiento.** Para el individuo, la salud es un presupuesto y una condición indispensable de toda actividad económica y especulativa y de todo placer material o intelectual. La enfermedad no solo supone la negación de estos bienes, sino que también representa un peligro, más o menos próximo, para la propia existencia del individuo y, en los casos más graves, la causa determinante de la muerte. Para el cuerpo social, la salud de sus integrantes es una condición indispensable de su conservación, de la defensa interna y externa, del bienestar general y de todo progreso material, moral y político. [11] (énfasis añadido)

---

[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**

El derecho social a la salud posee dimensiones individuales y colectivas; su dimensión colectiva no impide su tutela individual. Por tanto, cualquier situación jurídica con un aspecto colectivo puede recibir tutela colectiva, sin excluir la tutela individual.

A pesar de los sucesivos esfuerzos para mejorar el Sistema Único de Salud (SUS), la política pública de atención integral, universal y equitativa, no parece estar adecuadamente equipada para satisfacer todas las necesidades que se presentan. La administración pública no ha podido proveer la prestación del derecho de acceso a la salud de modo que esta garantía constitucional, para muchos usuarios, pasó a ser objeto de reclamo ante el Poder Judicial. Por lo tanto, se ve que la tutela colectiva del derecho a la salud está estrechamente relacionada con su judicialización y es un fenómeno en constante crecimiento.

La importancia de la salud pública, pensada colectivamente, en particular en lo que respecta a las vacunas, puede demostrarse en la inconveniencia de la compra privada de los inmunizantes, ya que estos sólo tienen sentido en una lógica de distribución pública, gratuita e integral. Por lo tanto, no sirve de nada poner la vacuna a disposición de un pequeño grupo de pagantes, ya que sólo tiene efecto si se aplica a un gran número de personas.

Sin embargo, la colectividad no dispone de plena autonomía para actuar en las acciones colectivas judiciales y, por lo tanto, a veces depende de los colectivos legítimos para ser representados judicialmente. En este contexto, la Defensoría Pública se presenta como una de las principales instituciones con legitimidad activa para, mediante acciones colectivas en el ámbito de la salud, facilitar un mayor acceso a la justicia a los ciudadanos vulnerables, siendo su deber y función constitucionales, de modo que actúe en la realización de derechos, vinculados a la efectividad de las garantías fundamentales.

En la XII Conferencia Nacional de la Orden de Abogados de Brasil (OAB), celebrada en octubre de 1988, el jurista Saule Júnior afirmó la necesidad de la implantación de Defensas Públicas en los Estados, elaborando el siguiente juicio:

> La Defensoría Pública debe prestar asistencia jurídica para concienciar a la población sobre sus derechos y la mejor manera de obtenerlos. En la defensa de los derechos individuales, debe aclarar y orientar sobre la mejor forma de desarrollar las relaciones jurídicas con otros individuos o personas jurídicas de derecho privado o público. (...) La Defensoría Pública desempeñará un papel esencial en la defensa de los intereses colectivos y difusos, asesorando a la comunidad y sus organizaciones y entidades, por ejemplo, asociaciones de vecinos, usuarios del transporte, defensa del consumidor, medio ambiente y consejos de salud y educación, entre otros. [12]

[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.

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**

En este sentido, José Augusto García de Sousa aclara:

> De este modo, la Defensoría Pública se encuentra actualmente plenamente a gusto en el ámbito colectivo. Es más: considerando, sobre todo, razones sociales y políticas —la legitimación, conviene recordarlo, está lejos de ser una cuestión meramente subordinada a la técnica jurídica—, la Defensoría aparece como una figura imprescindible en ese ámbito. [13]

La Constitución Federal trató de la Defensoría Pública en un solo dispositivo, el artículo 134, que en su caput dispone:

> Art. 134. La Defensoría Pública es una institución permanente, esencial para la función jurisdiccional del Estado, a la que corresponde, como expresión e instrumento del régimen democrático, fundamentalmente la orientación jurídica, la promoción de los derechos humanos y la defensa integral y gratuita, judicial y extrajudicial, en todos los grados, de los derechos individuales y colectivos de los necesitados, conforme al inciso LXXIV del artículo 5 de esta Constitución Federal.

Los necesitados mencionados en el artículo 5, inciso LXXIV, de la Constitución no son únicamente quienes padecen necesidad económica. Como ha señalado la doctrina, la expresión tiene varios significados que justifican la actuación de la Defensoría Pública. Incluye a las personas económicamente desfavorecidas y a quienes son socialmente vulnerables en los ámbitos social y jurídico.

Hay que reflexionar sobre la racionalidad y la eficiencia que la compra colectiva de materiales sanitarios puede generar en la Administración Pública. En cuanto a la salud auditiva, por ejemplo, de acuerdo con la información de la propia Defensoría Pública en el procedimiento judicial no 102415087.2016.8.26.0577 ante el Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo, cuando el Poder Público compra un aparato auditivo mediante licitación para proporcionar a las personas con discapacidad sensorial, su costo es de aproximadamente R$ 900,00 por aparato. Esta compra, realizada a través de un litigio individual, cuesta, en promedio, R$ 4.500,00 por dispositivo. [14]

Privar a la Defensoría Pública de la posibilidad de interponer acciones colectivas supone retirar una protección importante a las poblaciones necesitadas, dejándoles la insatisfactoria acción individual de reparación de daños, siempre inferior en calidad a la tutela preventiva que se busca, especialmente en el ámbito de la salud pública.

---

[13] 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, p. 326.

[14] Disponible en: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=G1000A3U30000&processo.foro=577&processo.numero=1024150-87.2016.8.26.0577> Consultado el 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**

Por lo tanto, con el fin de facilitar el acceso a la justicia en una perspectiva sustancial, en los últimos años, la Defensoría Pública se ha dedicado cada vez más a las acciones colectivas. Ante la legitimidad para actuar en los diferentes tipos de acciones, la Defensoría Pública puede comprobar cuáles son las demandas más frecuentes, permitiendo, incluso antes de realizar un estudio estadístico externo, comprobar la presencia de un problema estructural, iniciar un proceso estructural y así modificar las estructuras de las políticas públicas.

## 4. Los procesos estructurales

Las medidas estructurales, concebidas inicialmente en los Estados Unidos en los años 1950 y 1960, tras el juicio de la Corte de Estados Unidos en Brown v. Board of Education [15], surgen como una posible respuesta a los litigios de interés público o a aquellos altamente complejos.

Lo que el proceso colectivo tiene más contemporáneo en su teoría es el proceso estructural. Según el fiscal de la República, Edilson Vitorelli [16], los litigios estructurales son los que se derivan de la forma en que la estructura pública permite o perpetúa la violación de derechos colectivos. La forma en que se trabajan las acciones colectivas en Brasil es objeto de crítica del jurista Sérgio Arenhart, quien entiende que:

> La tutela colectiva nacional no es, en rigor, una técnica que permita a la colectividad expresar su voluntad o sus intereses. Por el contrario, autoriza a determinadas entidades, que se presentan como portavoces de una colectividad, a defender sus intereses. Sin embargo, esta protección se realiza exactamente del mismo modo que la protección de los intereses individuales. Los instrumentos procesales son los mismos, las técnicas son las mismas e incluso el procedimiento diseñado es, sustancialmente, el mismo utilizado para tutelar intereses individuales en sentido estricto. (...) La lógica individualista del proceso colectivo es tan fuerte que a menudo ni siquiera se percibe su sometimiento a los mismos principios que rigen los procesos individuales. [17]

Es de destacar que los litigios estructurales involucran a las estructuras públicas, afectando a un número mayor y más considerable de personas. Precisamente por eso, los procesos capaces de lidiar con políticas sociales – que son de alto grado de complejidad – no pueden conformarse con el régimen clásico del proceso civil brasileño ya que requieren mayor

[15] UNITED STATES COURTS. History - Brown v. Board of Education Re-enactment. Disponible en: <http://www.uscourts.gov/educational-resources/educational-activities/history-brown-v-board-education-re-enactment>. Consultado el: 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

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**

amplitud que la lógica bipolar comúnmente utilizada en los procesos individuales. Se necesita la participación de la sociedad y la ampliación de la actuación judicial para que se tenga más contacto con todo el problema, desde sus diversas perspectivas.

Para ello se requiere redefinir la principio de contradicción. [18] Este derecho debe ser visto como el derecho a influir efectivamente en la convicción del juez, con la participación de los diversos segmentos que pueden contribuir a la construcción del fallo judicial, en la medida en que la política pública también se dirige a todo el colectivo.

Otra característica del proceso estructural es su multipolaridad, es decir, la existencia de más de dos polos de interés en la solución del conflicto. A diferencia del clásico proceso individual, en el que hay dos puntos de interés bien definidos, en los procesos estructurales los litigios abarcan intereses diferentes de varios grupos o incluso de toda la colectividad. [19]

Hay un problema estructural cuando, por ejemplo, el derecho a la salud de una comunidad se ve afectado por la falta de un plan de lucha contra el mosquito aedes aegypti por parte de las autoridades, lo que puede conducir a un aumento en el número de casos de microcefalia en una región determinada debido a su posible relación con el virus zika, siendo importante el establecimiento de un plan de lucha contra el mosquito.

La judicialización de la salud es un fenómeno que contribuye a un aumento extraordinario en el gasto público, impactando el presupuesto para cumplir con las decisiones judiciales. Por lo tanto, esta cuestión debe ser objeto de una reestructuración, mediante el uso de procesos estructurales, lo que implica la elaboración de medidas sucesivas que garanticen que los resultados deseados se logren sin provocar efectos secundarios no deseados o minimizarlos, en particular porque es un tema complejo y de gran importancia.

El retraso en la realización de la salud pública, que a menudo se encuentra diluido en varias demandas individuales, disminuye las perspectivas de mejora en la efectividad de los servicios prestados, causando un alto grado de inseguridad jurídica para el colectivo.

En los procesos estructurales, la intervención judicial es necesariamente continua, requiriendo una constante vigilancia e incluso ajustes para que la reforma estructural se pueda consolidar. Las soluciones a los problemas estructurales van más allá de las simples decisiones sobre las relaciones lineales entre las partes; se requieren respuestas difusas y decisiones

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

[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**

orientadas a una perspectiva futura, generando una recomposición institucional, lo que ayuda a fortalecer el Estado constitucional de derecho.

En este sentido, es importante señalar que los autores Fredie Didier Jr. y Hermes Zaneti Jr., citan que el artículo 493 del Código de Proceso Civil como un dispositivo importante en la comprensión de los procesos estructurales:

> Al autorizar e imponer que la decisión judicial se ajuste a la realidad actual de los hechos, el legislador indica al juzgador que debe interpretar la demanda —y las diversas manifestaciones de interés y peticiones formuladas durante el proceso estructural— según el escenario vigente al dictarse la decisión, flexibilizando la regla de congruencia. El dinamismo con que cambia el escenario fáctico de los litigios subyacentes a los procesos estructurales convierte el artículo 493 del Código de Proceso Civil en una herramienta fundamental para que el juez, durante la ejecución de las decisiones estructurales, corrija el rumbo de la tutela ejecutiva y atienda las necesidades actuales de los interesados. [20]

De este modo, el enfoque de decisión estructural se revela como una vía esencial, que cuenta con una gran posibilidad procesal y jurídico-social de cambiar el marco de debilidad del sistema público de salud en Brasil.

## 5. Las decisiones estructurales y la ampliación del acceso a la salud

Las políticas públicas son esenciales debido a su eficacia en la garantía de los derechos fundamentales a la comunidad. Las políticas relacionadas con la salud se orientan por los principios de universalidad y equidad en el acceso a los servicios, las directrices de descentralización de la gestión, la integridad del servicio y la participación de la comunidad en la organización de un sistema único.

Para Fabio Konder Comparato, la política pública aparece ante todo como un conjunto organizado de normas y actos orientados a la consecución de un determinado objetivo. [21]

Las políticas estatales son, por tanto, instrumentos de ampliación del acceso a la justicia que permiten que las situaciones jurídicas colectivas, protegidas mediante el proceso colectivo, no sólo protejan a las personas colectivas, sino que también protejan los bienes jurídicos considerados valiosos por el ordenamiento jurídico.

La falta de acceso a la justicia es un problema social, ya que influye directamente en el grado de acceso del ciudadano a los derechos básicos, lo que determina el flujo de conflictos colectivos. Así pues, el acceso a la justicia es un verdadero principio constitucional

[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

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**

fundamental, precisamente porque permite la construcción de la democracia de manera justa e igualitaria y, por tanto, por medio de su ejercicio, otros derechos fundamentales pueden asegurarse. [22]

En la concepción de Cândido Dinamarco:

> El acceso a la justicia representa más que ingresar al proceso y acceder a los medios que este ofrece. O, en palabras de Kazuo Watanabe: el problema del acceso a la justicia no puede estudiarse dentro de los estrechos límites del acceso a los órganos judiciales existentes. No se trata solo de posibilitar el acceso a la justicia como institución estatal, sino de hacer posible el acceso a un orden jurídico justo. [23]

En este sentido, el acceso a la justicia incluye la instrucción que se debe dar a la población para que pueda conocer sus leyes, participar en movimientos sociales y en situaciones que les afectan directamente, conscientemente, ejerciendo así la ciudadanía de manera plena y participativa.

Las decisiones estructuradoras buscan la reestructuración de las políticas públicas con el objetivo de concretar derechos o intereses socialmente relevantes. La decisión estructural es, por tanto, la que busca aplicar una reforma estructural, en una entidad, organización o institución, con el fin de concretar un derecho fundamental, llevar a cabo una determinada política pública o resolver litigios complejos.

La complejidad de los problemas, procesos y decisiones estructurales no es necesariamente la propia de las tesis jurídicas complejas o de las situaciones que involucran múltiples hechos, sino la complejidad resultante del choque de múltiples intereses sociales.

Así, Didier Junior y Zaneti Junior señalan sobre la decisión estructural, que:

> Normalmente prescribe una norma jurídica de contenido abierto; con frecuencia su precepto indica un resultado que debe alcanzarse —una meta, un objetivo— y asume, en ese aspecto, la estructura deóntica de una norma-principio destinada a promover un determinado estado de cosas. Pero también **estructura el modo de alcanzar ese resultado, determinando las conductas que deben observarse o evitarse para cumplir el precepto y alcanzar el resultado**; por ello, en ese aspecto, asume la estructura deóntica de una norma-regla. [24] (énfasis añadido)

En el proceso estructural, el juez debe fijar un objetivo a alcanzar y un plazo para alcanzarlo. El órgano jurisdiccional podrá supervisar y evaluar si las medidas se están

[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.

[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**

adoptando a lo largo del tiempo, así como seguir su ejecución, incluida la reevaluación de las medidas, si procede, ya que se trata de cuestiones estructurales de interés público en las que el conflicto se arraiga en las propias instituciones, en el propio funcionamiento y en la forma en que se desarrollan.

Siguiendo el enfoque de esta investigación, hay que destacar que la salud es un derecho fundamental expresamente previsto en la Constitución, y el legislador constituyente ha optado por la institución de un Sistema Único de Salud (SUS). La aplicación del derecho a la salud requiere acciones concretas del Estado mediante la aplicación de políticas públicas, entre las cuales se encuentra la Política Nacional de Medicamentos (PNM).

PNM busca, entre otras cosas, salvaguardar el principio de equidad para garantizar la disponibilidad de medicamentos seguros, eficaces y de calidad, promoviendo el uso racional por parte de los profesionales de la salud y los usuarios.

A pesar de esta política estatal, el principio de que no puede excluirse la tutela judicial y la debilidad del sistema público de salud hacen que el acceso a medicamentos esenciales sea una cuestión frecuente ante los tribunales brasileños. Estos reconocen que, como parte del derecho a la salud, no puede negarse al ciudadano. Existen numerosas demandas reiteradas sobre este asunto, como muestran las resoluciones siguientes:

> RECURSO DE AMPARO. SUMINISTRO DE MEDICAMENTO. DERECHO A LA SALUD. PROCEDENCIA. ORDEN DE SUMINISTRAR MEDICAMENTO. AMPARO CONCEDIDO.
> 1 – La jurisprudencia establece de forma pacífica que, cuando se solicita un medicamento indispensable para la salud de una persona económicamente vulnerable con una enfermedad grave, como ocurre en este caso, la acción puede interponerse contra cualquiera de los entes federativos —Unión, Estado o Municipio—, todos ellos responsables solidarios.
> 2 – La mera alegación de incapacidad financiera por el poder público, apoyada en la teoría de la reserva de lo posible, no puede impedir la materialización de los derechos fundamentales.
> 3 – Amparo concedido. [25]
>
> RECURSO INTERNO EN EL RECURSO EXTRAORDINARIO. DERECHO CONSTITUCIONAL Y PROCESAL CIVIL. DERECHO A LA SALUD (ARTÍCULO 196 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS. RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DE LOS ENTES FEDERATIVOS. LLAMAMIENTO AL PROCESO. TRASLADO A LA JUSTICIA FEDERAL. MEDIDA DILATORIA. IMPROCEDENCIA.
> 1. El artículo 196 de la Constitución Federal impone al Estado el deber de implementar políticas públicas que hagan efectivo el acceso de la población a la reducción de los riesgos de enfermedad y a las medidas necesarias para la protección y recuperación de los ciudadanos.

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

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**

> 2. El Estado debe crear medios para prestar servicios médicos y hospitalarios y suministrar medicamentos, además de implementar políticas públicas preventivas, para las cuales los entes federativos deben garantizar recursos presupuestarios (artículos 23, II, y 198, § 1, de la Constitución Federal).
> 3. Recibir medicamentos del Estado es un derecho fundamental y el solicitante puede reclamarlos a cualquiera de los entes federativos, siempre que demuestre su necesidad y la imposibilidad de costearlos con recursos propios. Cumplidos estos requisitos, el ente federativo debe actuar con espíritu de solidaridad para hacer efectivo el derecho constitucional, sin crear obstáculos jurídicos que retrasen la debida tutela judicial.
> 4. En este caso, el llamamiento de la Unión al proceso por el Estado de Santa Catarina constituye una medida meramente dilatoria, sin utilidad procesal y que retrasa la resolución del asunto. Se revela como un medio inconstitucional de impedir el acceso a los medicamentos necesarios para restablecer la salud de la recurrida.
> 5. Recurso interno en el recurso extraordinario desestimado. [26]
>
> DERECHO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINARIO CON REPERCUSIÓN GENERAL. MEDICAMENTOS NO REGISTRADOS EN LA ANVISA. IMPROCEDENCIA DEL SUMINISTRO POR DECISIÓN JUDICIAL, SALVO DEMORA IRRAZONABLE EN EL EXAMEN DE LA SOLICITUD DE REGISTRO. (...) En el caso de medicamentos con eficacia y seguridad comprobadas y pruebas concluidas, pero todavía sin registro en la ANVISA, su suministro por decisión judicial es absolutamente excepcional y solo puede producirse cuando exista demora irrazonable de la ANVISA en examinar la solicitud, superior al plazo establecido por la Ley n.º 13.411/2016. Incluso en ese caso, debe demostrarse el cumplimiento acumulativo de tres requisitos:
> (i) existencia de una solicitud de registro del medicamento en Brasil, salvo los medicamentos huérfanos para enfermedades raras y ultrarraras;
> (ii) registro del medicamento solicitado en agencias reguladoras extranjeras de reconocido prestigio, por ejemplo, de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón;
> y (iii) inexistencia de un sustituto terapéutico registrado en la ANVISA. Además, dado que el presupuesto básico de la obligación estatal es la demora de la agencia, las acciones que reclamen medicamentos sin registro en la ANVISA deben interponerse necesariamente contra la Unión. [27]

El gran número de procesos individuales que buscan la misma tutela legal oculta el verdadero problema, que es estructural: la política pública de salud nacional. De este modo, demuestran que las políticas públicas de suministro de medicamentos presentan problemas estructurales, dificultades y desafíos que involucran a magistrados, académicos, juristas y a toda la sociedad. Por lo tanto, estos deben ser llamados a elaborar soluciones que contribuyan a mejorar este sistema público, a través de la discusión sobre cómo se deben distribuir los recursos reservados a la salud en el país.

El enfoque de decisión estructural, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia nacional, se revela como una de las principales vías para cambiar el marco de debilidad del sistema de salud pública en Brasil, así como para contribuir a la mejora de la PNM para

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

[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)

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**

garantizar la realización efectiva del derecho a la salud, atribuyéndole su verdadero significado y dándole una aplicación efectiva en el plano práctico de la vida civil. [28]

La necesidad de institucionalizar los canales de comunicación entre la comunidad y la administración pública para mejorar los servicios de salud, mediante procesos estructurales, que, como ya se mencionó en este trabajo, están presentes incluso en las esferas extrajudiciales.

La intervención en las políticas públicas utiliza mecanismos coercitivos que reducen las negativas de suministro de medicamentos por el SUS. El Código de Proceso Civil contempla diversos instrumentos que pueden emplearse en los procesos estructurales, como la negociación procesal, el consenso entre los participantes, el diálogo del juez con todos los implicados y las audiencias públicas.

Además, cabe destacar la mención del órgano jurisdiccional sobre el procedimiento que buscaba mejorar las condiciones de un hospital público, que se enfrentaba a una de las cuestiones estructurales que conciernen a la estructura de la salud pública:

> DERECHO PROCESAL CIVIL. DERECHO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. **ACCIÓN CIVIL PÚBLICA. REFORMA Y MEJORAS EN UN HOSPITAL PÚBLICO.** CONTROL JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AFIRMACIÓN GENÉRICA DE IMPROCEDENCIA. FALTA DE FUNDAMENTO. **PROCESO ESTRUCTURAL. PETICIONES DIVERSAS Y COMPLEJAS.** PROCEDENCIA. EXAMEN DE INFRACCIONES LEGALES ESPECÍFICAS. OMISIÓN. NULIDAD.
>
> 1. El control judicial de las políticas públicas es posible, en principio, aunque sea en circunstancias excepcionales. Si bien debe respetarse la primacía del administrador en su ejecución, la discrecionalidad cede ante las opciones ya establecidas por el legislador, que vinculan al ejecutor y autorizan el examen judicial de su implementación.
> 2. La existencia de peticiones diversas y complejas no supone automáticamente la pretensión de sustituir al administrador. Al contrario, refleja la cautela del demandante ante una intervención estructural que también exige al Poder Judicial una conducción diferenciada del proceso.
> 3. **En los procesos estructurales, la pretensión debe entenderse como la modificación del estado de cosas que origina las violaciones de derechos, en vez de resolver infracciones legales puntuales. Su judicialización reiterada puede provocar una intervención aún más grave en la discrecionalidad administrativa que la que se pretendería evitar al favorecer las acciones individuales.**
> 4. En este caso, la afirmación genérica de que no cabe intervención judicial en las deficiencias de la atención sanitaria supone una omisión efectiva de la instancia ordinaria respecto de las disposiciones legales invocadas. Si se mantiene, puede impedir el acceso de las partes a las instancias superiores.
> 5. Recurso especial estimado, con orden de devolver el proceso al órgano de origen para subsanar el defecto. [29] (énfasis añadido)

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

[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**

La Defensoría Pública tiene un gran potencial para actuar en las acciones estructurales en el ámbito de la salud. El Tribunal Superior de Justicia determinó que la institución tiene, entre otras cosas, la legitimidad para interponer un recurso civil público contra el abuso de los planes de salud para los ancianos. Por lo tanto, es posible defender a los necesitados, incluso fuera del ámbito de la SUS, como se ve:

> RECURSO PARA RESOLVER DIVERGENCIAS EN EL RECURSO ESPECIAL DERIVADO DEL RECURSO CONTRA UNA DECISIÓN NO UNÁNIME. DERECHO PROCESAL CIVIL. LEGITIMACIÓN DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA PARA INTERPONER UNA ACCIÓN CIVIL PÚBLICA EN FAVOR DE LAS PERSONAS MAYORES. PLAN DE SALUD. AJUSTE DE LA PRIMA POR RAZÓN DE EDAD CONSIDERADO ABUSIVO. TUTELA DE INTERESES INDIVIDUALES HOMOGÉNEOS. DEFENSA DE LOS NECESITADOS, TANTO DE QUIENES CARECEN DE RECURSOS ECONÓMICOS COMO DE QUIENES SE ENCUENTRAN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD JURÍDICA. RECURSO PARA RESOLVER DIVERGENCIAS ESTIMADO. (...)
>
> 2. La actuación principal de la Defensoría Pública es la asistencia jurídica y la defensa de las personas económicamente necesitadas. Sin embargo, también ayuda a personas en situación de vulnerabilidad jurídica que no necesariamente carecen de recursos económicos, por ejemplo, cuando ejerce la función de curador especial prevista en el artículo 9, inciso II, del Código de Proceso Civil o de defensor designado judicialmente en el proceso penal, conforme al artículo 265 del Código de Proceso Penal.
> 3. **En este caso, el derecho fundamental tutelado figura entre los más importantes: el derecho a la salud. Además, los consumidores potencialmente perjudicados son personas mayores, cuya vulnerabilidad ya reconoce la Constitución Federal.** Su artículo 230, bajo el capítulo VII del título VIII ("De la familia, del niño, del adolescente, del joven y de las personas mayores"), establece: "La familia, la sociedad y el Estado tienen el deber de amparar a las personas mayores, garantizando su participación en la comunidad, defendiendo su dignidad y bienestar y asegurándoles el derecho a la vida". (...) [30] (énfasis añadido)

Los procesos estructurales en el ámbito de la salud se enfrentan a desafíos para la garantía efectiva de los derechos fundamentales, ya que su realización depende no sólo de un no hacer, sino también de un hacer del Estado, mediante la aplicación de políticas públicas que requieren recursos materiales y humanos.

La jurisprudencia brasileña demuestra una tendencia a dar efectividad al derecho fundamental a la salud, sobre todo mediante acciones colectivas estructurales destinadas a abarcar la situación en sus diversos aspectos y matices. La acción judicial no se ha restringido a los procesos individuales, en los que generalmente la decisión sólo beneficia a una persona determinada.

El acceso a la salud es una cuestión que involucra el derecho al desarrollo y a la vida y debe implementarse mediante el proceso estructural. De este modo, el Poder Judicial ejerce su verdadera función de Estado, implementando políticas públicas mediante el diálogo con los

[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**

demás poderes y entidades privadas, así como supervisando la efectiva realización de los derechos protegidos.

## 6. Conclusión

El abarrotamiento del poder judicial con demandas individuales complejas que tratan repetidamente la misma cuestión de derecho hace cada vez más evidente el problema de la ineficiencia de la jurisdicción de las acciones que tratan de litigios estructurales mediante acciones individuales o colectivas no estructurales.

El presente estudio buscó demostrar la existencia en el derecho colectivo de los llamados procesos estructurales, instrumentos capaces de garantizar la planificación y ejecución de las políticas públicas, en particular en el ámbito del derecho de la salud. Las decisiones estructurales deben implementarse constantemente con el fin de obligar al Estado a planificar y ejecutar políticas estatales que garanticen el mínimo de derechos a la población.

El estudio hizo evidente la importancia de la actuación de la Defensoría Pública en la defensa del derecho a la salud, a través de los procesos colectivos estructurales, para garantizar los derechos previstos en la constitución. No se puede imaginar la atención a la igualdad, la protección de la vida y la integridad física sin ver su vínculo con el derecho a la salud.

La Defensoría Pública, institución esencial para la justicia y el orden democrático, ha ejercido con racionalidad la tutela colectiva judicial y extrajudicial en favor de la población necesitada. La legitimidad que tiene para defender los intereses colectivos en un sentido amplio es consecuencia del nuevo perfil constitucional de la institución, que resulta de la actual realidad social y jurídica.

El Estado incumbe, entre otras cosas, no sólo de no infringir el derecho a la salud, sino también de su obligación de cumplirlo mediante el control de las políticas públicas ejercidas por el gobierno. El proceso estructural relativo a las demandas de mayor acceso y calidad de la salud pública acerca a los legitimados a la garantía de sus derechos fundamentales y reduce la cantidad de demandas individuales, aliviando el sistema judicial.

Se concluyó que el acceso a la justicia es un derecho fundamental que va más allá del simple acceso a la judicatura. Se trata de un mecanismo propicio para crear un proyecto de rehabilitación de un sistema social que está infringiendo un derecho fundamental. En el ámbito de la salud pública, la actuación judicial ha alcanzado un alto grado de protagonismo, convirtiendo a la judicatura en uno de los principales espacios de construcción de políticas públicas de 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**

El uso de acciones colectivas que manejan decisiones estructurales no representa la superación de las demandas individuales, pero presenta importantes ventajas, entre las cuales destaca la posibilidad de que haya una mejora efectiva de la política pública de salud. El objetivo del proceso estructural es, por tanto, planificar la base de un sistema conforme a lo dispuesto en la Constitución Federal, actuando para que este sea implementado gradualmente y verdaderamente.

Por último, es importante señalar que no se trata de una respuesta definitiva al asunto. El proceso estructural es un camino adecuado para iniciar el debate sobre los derechos fundamentales en litigios estructurales, sobre todo en materia de salud pública, pero como se trata de una nueva definición de parte de los procesos colectivos, todavía hay mucho que discutir sobre el tema, que tiene influencia en varias otras áreas del derecho. Sin embargo, hasta el momento se entiende que el proceso estructural y las decisiones estructuradoras son un excelente camino en la búsqueda del verdadero derecho a la salud.

En resumen, se sostiene que el tema de este estudio debe fomentarse más en el debate académico, permitiendo una mayor difusión y discusión sobre la teoría del proceso estructural, que puede contribuir tanto a ampliar el acceso a la justicia, con beneficios concretos para toda la sociedad.

## Referencias

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.

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**

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. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/0103-11042019S409>. Consultado el: jan de 2023.

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. Disponible en <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3462>. Consultado el 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. Disponible en: < https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=G1000A3U30000&processo.foro=577&processo.numero=1024150-87.2016.8.26.0577> Consultado el: 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.

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**

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.

UNITED STATES COURTS. History - Brown v. Board of Education Re-enactment. Disponible en: <http://www.uscourts.gov/educational-resources/educational-activities/history-brown-v-board-education-re-enactment>. Consultado el: 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.