

Novos Fazeres para Novos Tempos: Tema 1234 do STF e a Renovação dos Papéis do Judiciário

Mônica Silveira Vieira
ENFAM; Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Agenor Cássio Nascimento Correia de Andrade
ENFAM; Tribunal de Justiça do Estado do Pará

Tema: Outros temas relacionados à administração da Justiça

RESUMO

A solução do Tema 1234 pelo STF resultou de condução negociada do grave problema estrutural de fornecimento de medicamentos não incorporados pelo SUS, e não de outorga judiciária, nos moldes tradicionais. O artigo investiga como a forma de condução do processo, o modelo de processo estrutural e a atuação dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário podem evidenciar novas formas de atuação do Poder Judiciário, não apenas na perspectiva jurisdicional, e sob a ótica sistêmica. Busca também identificar as estratégias e medidas e aplicadas que viabilizaram o sucesso na condução processual e possam ser replicadas em casos de características similares e em outras situações desafiadoras de tratamento adequado de conflitos e litígios. A pesquisa realizada é qualitativa, realizada a partir da análise do processamento do recurso representativo da controvérsia, das decisões proferidas, do exame de outros processos conduzidos de forma estruturante pelo STF e da doutrina jurídica, especialmente na área do processo civil e do tratamento adequado da litigiosidade. Ao final, conclui-se que a atuação do Poder Judiciário, por meio de soluções colaborativas, estruturantes, dialógicas, flexíveis, com abordagem sistêmica de problemas complexos, como no caso avaliado, representa o desempenho de novos papéis, com grande potencialidade de melhor contribuição para o atendimento das necessidades do cidadão, com maior eficiência e efetividade, sem desorganização da atividade administrativa.

Palavras-chave: processo estrutural; Tema 1234 STF; Centros de Inteligência; Tratamento de litigiosidade.

1. Introdução

Atualmente, graves problemas relacionados ao tratamento adequado da litigiosidade se apresentam ao Judiciário brasileiro, como a sobreutilização, o acesso por vezes abusivo e mesmo predatório, o endereçamento fragmentado dos litígios repetitivos, com graves riscos para a eficiência e a efetivação do princípio da igualdade. A dedução fragmentada de litígios repetitivos tem seus efeitos agravados em se tratado da efetivação de direitos fundamentais e de políticas públicas, em virtude do risco de desorganização orçamentária. Essa problemática evidencia a necessidade de que o Poder Judiciário, para alcançar as finalidades constitucionais de contribuição para a pacificação social e de dar a cada um o que é seu com celeridade, sem violação da separação de poderes, exerça papéis constitucionalmente renovados.

Neste trabalho, parte-se da hipótese de que, ao processar em perspectiva estruturante o recurso representativo da controvérsia identificada como Tema 1234, o Supremo Tribunal Federal (STF) evidenciou novas possibilidades de atuação judiciária, em perspectiva diferenciada. Essas possibilidades, consideradas apenas no aspecto processual, contrapõem-se à condução processual tradicional, relacionada ao processo de características bipolares, voltado para a reconstrução do passado e à imposição, mediante solução outorgada pelo Judiciário - ainda que com a colaboração das partes para sua construção – de efeitos relacionados a fatos já ocorridos, reconstruídos por meio das provas.

A partir da análise da condução do processo, da explicitação das características da atuação judiciária, dos atores envolvidos, das diretrizes e providências adotadas, dos controle implementados, entre diversas outras especificidades de um caso tão complexo e desafiador - e que, ainda assim, atingiu solução negociada, com participação de múltiplos atores e instituições - pretende-se explicitar, de um lado, novos fazeres do Judiciário, a fim de prestar adequadamente a jurisdição diante de problemas complexos e dos desafios atuais da litigiosidade, e, de outro, identificar os principais aspectos e linhas mestras de atuação, que possam inspirar a atuação em outros processos e em outras frentes.

Para esses objetivos, analisam-se inicialmente as peculiaridades da condução processual, inclusive quanto à integração de atores e instituições ao processo, à implementação do processo de negociação, à indicação dos responsáveis por sua condução, às principais decisões proferidas, à construção do plano de superação da situação de desconformidade constitucional.

Em seguida, examinam-se as especificidades dos conflitos e litígios estruturais e dos processos voltados ao seu tratamento adequado, com vistas especialmente a identificar os aspectos que os distinguem de outros conflitos e litígios complexos e a determinar as diretrizes que devem reger a atuação do Poder Judiciário.

Avalia-se, então, a atuação dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário no tratamento adequado de litigiosidade e a perspectiva que adotam, e de que modo sua atuação influencia na redefinição dos papéis do Judiciário em relação à solução de conflitos e litígios.

A pesquisa, de caráter qualitativo, realizou-se a partir do inteiro teor dos autos do Recurso Extraordinário 1.366.243/SC, representativo da controvérsia identificada como Tema 1234 da Repercussão Geral, de outros processos conduzidos pelo STF de forma estruturante e de doutrina jurídica nas áreas do direito processo civil e do tratamento adequado de litigiosidade, especialmente em relação ao processo estrutural e aos Centros de Inteligência.

Busca-se em especial evidenciar novas formas de atuação do Poder Judiciário no tratamento de conflitos e litígios, além de extrair do processamento do RE 1.366.243/SC e das negociações e decisões nele proferidas diretrizes para atuação judiciária que possam ser replicadas em casos de características similares e em outras situações complexas concernentes ao tratamento adequado de conflitos e litígios.

2. Tema 1234 da Repercussão Geral: caminho percorrido

O Tema 1234 da Repercussão Geral, que teve como recurso representativo da controvérsia o RE 1.366.243/SC, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, foi afetado como uma espécie do desdobramento do Tema 793. Longe de solucionar a complexa questão da definição da competência jurisdicional para decidir demandas relativas ao fornecimento de medicamentos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e a atribuição de responsabilidades pelo custeio dos fármacos, o julgamento do Tema 793 pelo STF não pacificou as discussões e deixou em aberto inúmeros problemas desafiadores. Entre estes, mencionam-se a compensação de valores entre os entes federativos, em especial no caso de um deles arcar com medicamentos que deveriam ser fornecidos por outro, os limites do valor dos medicamentos, se não for devidamente cumprida a decisão judicial, a forma de cumprimento das decisões judiciais e até mesmo a definição de “medicamento incorporado”.

Na decisão que reconheceu a repercussão geral da matéria objeto do RE 1.366.243/SC, observou-se que estava pendente de julgamento o RE 566.471 (representativo de controvérsia do Tema 6 da Repercussão Geral), no qual se discutia a obrigação de o poder público fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave desprovido de condições financeiras para sua aquisição.

Afetado o Tema 1234, o processamento do RE 1.366.243/SC não seguiu o rito usualmente observado nos tribunais para processar casos similares, que envolve elaboração de relatório, abertura de vista para o Ministério Público e eventuais interessados e designação de data para julgamento, com poucas variações processuais, a depender das peculiaridades da tramitação recursal (como, por exemplo, designação de audiência pública, estratégia cada vez mais utilizada nos processos destinados à formação de precedentes em casos repetitivos)

Em decisão datada de 12 de abril de 2023, o Relator destacou a complexidade das matérias relacionadas ao direito à saúde, notadamente ao fornecimento de medicamentos pelo poder público, e os “dilemas complexos” que envolvem todos os direitos de caráter prestacional, que, nessa específica matéria, conjugam-se com “intrincadas relações de cooperação federativa”. Chamou a atenção para a preocupação que o STF vinha manifestando “com o refinamento de parâmetros aptos a assegurar que a participação do Poder Judiciário na construção e reflexão sobre a política pública não seja errática ou desconsidere a estruturação legislativa da matéria”. Registrou igualmente que do julgamento do Tema 793 resultaram inúmeros desafios interpretativos e muitos conflitos de competência e que não houve adequada solução dos problemas da realidade a enfrentar, em virtude das deficiências de estrutura do sistema de saúde e do próprio sistema de justiça. A partir dessas reflexões, deixou claro que não se tratava de problema simples, que pudesse ser resolvido por meio de simples outorga decisória, mas de questão estrutural, que dificilmente poderia ser superada mediante atuação jurisdicional tradicional

Essa compreensão dialoga com o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 698, concernente à judicialização das políticas públicas. Na *ratio decidendi* desse relevante precedente vinculante, evidenciou-se que, em se tratando de intervenção em políticas públicas, a atuação judiciária deve observar um modelo de intervenção fraca, de modo a estimular a atuação dos envolvidos e interessados para a construção do plano de reestruturação, sem envolver a prolação de decisões judiciais que criem o risco de desorganização a atuação estatal e da execução do orçamento público.

O Ministro Gilmar Mendes destacou que o tratamento adequado da matéria demandava a compreensão de “todo o processo de prestação de ações e serviços de saúde pelo Estado brasileiro, desde o custeio até a compensação financeira entre os entes federativos, abrangendo os medicamentos padronizados e os não incorporados pelo Sistema Único de Saúde”. Com a finalidade de viabilizar o tratamento abrangente da matéria, com respeito ao

princípio da igualdade, determinou a suspensão nacional do processamento dos recursos especiais e extraordinários em que houvesse discussão sobre a necessidade de inclusão da União no polo passivo da relação processual.

Em 13 de abril de 2023, o Colégio Nacional de Procuradores Gerais dos Estados e do Distrito Federal (CONPEG) e a União requereram seu ingresso no feito na condição de *amicus curiae*, pleito que foi deferido. Em 17 de abril de 2023, deferiu-se parcialmente o pedido de tutela provisória formulado pelo CONPEG, para estabelecer os parâmetros que deveriam ser observados na atuação do Poder Judiciário em relação a medicamentos ou tratamento padronizados e no tocante aos não incorporados pelas políticas públicas de saúde, até julgamento definitivo do recurso. Essa medida liminar foi referendada pelo Tribunal Pleno em 18 de abril de 2023.

Em 22 de setembro de 2023, o relator ressaltou a necessidade de promover o início do diálogo interfederativo e em colaboração com a sociedade, a fim de permitir a construção de uma solução autocompositiva para o fornecimento de medicamentos no SUS, de maneira a permitir a efetivação do direito fundamental, de um lado, sem gerar, de outro, desequilíbrio financeiro e desprogramação orçamentária. Com a finalidade de viabilizar a participação de todas as instituições competentes e dos titulares de todos os interesses envolvidos, designou Comissão Especial para conduzir “as discussões sobre a estrutura de financiamento e medicamentos pelo Sistema Único de Saúde, passando pela judicialização do tema e eventuais desdobramentos daí decorrentes”.

Dentre as relevantes ponderações constantes da fundamentação da decisão, salienta-se a menção à necessidade de abordagem sistêmica, não simplista, dos problemas complexos:

Evidentemente, é cediço que problemas complexos não se resolvem com soluções simplistas ou desinteligência entre as esferas de governos federal, estaduais, distritais e municipais, demandando uma reorganização da governança colaborativa em torno do tema, mais notadamente pelo alargamento dos debates e das soluções, cumprindo uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 ONU, mais notadamente a “tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis” (objetivo meta 16.7 dos ODS).

Outra medida de grande importância, a merecer destaque, consistiu no estabelecimento de um conteúdo mínimo que deveria ser enfrentado nas discussões:

- 1) Responsabilidade, custeio e resarcimento pelo fornecimento de medicamento incorporado ou não incorporado pelo SUS;
- 2) Métodos extrajudiciais de solução de litígios, inclusive na esfera administrativa do SUS, de modo a prevenir e solucionar conflitos envolvendo a execução de política pública de saúde, tanto em relação aos usuários quanto em relação aos gestores do sistema;
- 3) Monitoramento dos usuários do SUS, desde a solicitação administrativa até a conclusão do tratamento deferido com intervenção judicial, com vistas a avaliar a qualidade e pertinência da intervenção judicial na política pública, por meio de mecanismos, protocolos e fluxogramas necessários para assegurar o acesso efetivo da população a direito fundamental, sem desequilíbrio financeiro e desprogramação orçamentária; e
- 4) Quaisquer outros temas que surjam nos debates, os quais sejam direta ou indiretamente interligados com os anteriores, ainda que não expressamente referidos, mas que envolvam o rearranjo federativo no tema judicialização da saúde pública.

Previu-se igualmente que os debates na Comissão deveriam ter como foco a resolução dos problemas concernentes à judicialização da saúde pública, afastando-se teorizações desnecessárias e debates infrutíferos e dissociados das necessidades envolvidas e da realidade prática. Por fim, delineou-se a comissão como instrumento de governança judicial colaborativa e como método autocompositivo, com prazo delimitado de atuação, inicialmente fixado até 18 de dezembro de 2023. Foi estabelecida a seguinte composição:

- (i) 4 (quatro) membros representando a União, a serem indicados pela Presidência da República/Ministério da Saúde e pela Advocacia Geral da União, além de 4 (quatro) membros indicados pelo Fundo Nacional de Saúde, pelo Conselho Nacional de Saúde, pela Conitec e pela Anvisa (um cada);
- (ii) 4 (quatro) membros representando os Estados, sendo 1 (um) membro indicado pelo Fórum de Governadores, 1 (um) membro indicado pelo Colégio Nacional de Procuradores de Estado (Conpeg), além de 2 (dois) membros indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass); e
- (iii) 4 (quatro) membros representando os Municípios, sendo 1 (um) membro indicado pela Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), 1 (um) indicado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e 2 (dois) indicados pelo Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems);

O modelo de atuação delineado foi o de “conciliação com notas de mediação”, a ser supervisionado mediante acompanhamento por dois juízes auxiliares e de assessora do relator, designados para atuação como conciliadores/mediadores, além de um médico, indicado na qualidade de observador.

Facultou-se a indicação de representantes pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados e pelo Tribunal de Contas da União, na condição de observadores e/ou consultores técnicos da conciliação/mediação. Além disso, admitiu o Ministro Relator, como observadores, um representante de cada um dos seguintes órgãos ou entidades: Procuradoria-Geral da República; Conselho da Justiça Federal; Conselho de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil; Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União; Associação dos Magistrados Brasileiros; Associação dos Juízes Federais; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Farmácia; Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde; grupo operacional do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal; Associação Nacional dos Procuradores Municipais; Defensoria Pública da União; e Grupo de Atuação da Estratégica da Defensoria Pública nos Tribunais Superiores.

Em 11 de outubro de 2023, por indicação dos mediadores/conciliadores, o Ministro Gilmar Mendes admitiu que passassem a auxiliar os trabalhos da Comissão Especial uma representante do Conselho da Justiça Federal e uma magistrada representante do Centro Nacional de Inteligência.

Em 19 de dezembro de 2023, ao homologar diversos termos de audiências da Comissão Especial, o Relator ratificou inclusive a criação de Subcomissão de Tecnologia da Informação, com a finalidade de criação de plataforma nacional que centralizasse as informações concernentes a demandas administrativas ou judiciais de acesso a medicamentos, de fácil consulta aos cidadãos, para orientar todos os atores ligados ao sistema público de saúde, incluindo o compartilhamento de informações com o Judiciário.

O prazo de atuação da Comissão Especial foi prorrogado até 26 de março de 2024, por meio de decisão proferida em 22 de dezembro de 2023 e, em decisão de 26 de março de 2024, foi novamente prorrogado até 16 de maio de 2024. Ao todo, foram realizadas vinte e três sessões autocompositivas, com aprovação de vinte e oito dos itens objeto da negociação, e

empate em relação a três deles, a respeito dos quais se oportunizou aos entes federativos, por solicitação da Ministra da Saúde, negociação direta extrajudicial, sem intermediação do Poder Judiciário. Essa parte de negociação se deu no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite, na qual houve convergência para solucionar os pontos de divergência remanescentes.

Em despacho proferido em 06 de junho de 2024, o Ministro Relator determinou que as Chefias dos Poderes Executivo Federal, Estaduais (por meio do Fórum de Governadores), Distrital e Municipais (por meio da Confederação Nacional de Municípios – CNM e da Frente Nacional dos Prefeitos – FNP) se manifestassem sobre os itens aprovados na Comissão Especial e sobre a minuta resultante da negociação direta.

Em 27 de junho de 2024, indeferiu-se o ingresso, como *amici curiae*, de pessoas físicas, e deferiu-se essa forma de intervenção por parte de entes públicos, entidades associativas, Ministérios públicos Estaduais, grupo de Defensorias Públicas, Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

O Supremo Tribunal Federal, em 16 de setembro de 2024, por unanimidade, ao apreciar o Tema 1234 da Repercussão Geral, negou provimento ao RE 1.366.243/SC e homologou, em parte, os três acordos, com condicionantes e adaptações. Emitiu, então, as teses que passaram a vincular a atuação do Poder Judiciário e, em certos aspectos, a atuação extrajudicial do poder público em relação ao fornecimento de medicamentos não incorporados pelo Sistema Único de Saúde.

Ao homologar o acordo, o Ministro Gilmar Mendes destacou a relevância da promoção do diálogo e de privilegiar a via dos compromissos negociados, com disponibilidade de todos os envolvidos para efetivamente buscar soluções para os problemas complexos, em “governança colaborativa do litígio constitucional”. Registrhou que o “dissenso engendrado pelo julgamento do tema 793 da repercussão geral evidenciou que dilemas estruturais dessa natureza dificilmente são solucionados pela atuação jurisdicional, ainda que bem intencionada”, referindo-se, com essas palavras, às soluções jurisdicionais outorgadas. Salientou ter-se buscado, durante todo o processo de negociação otimizado pelo Judiciário, a construção de solução autocompositiva, “de modo a aprofundar o conceito constitucional de solidariedade e municiar a Federação de mecanismos, protocolos e fluxogramas necessários para assegurar o acesso efetivo da população a direitos fundamentais, sem desequilíbrio financeiro e desprogramação orçamentária”.

Realçou também que as propostas para melhoria da execução da política pública de dispensação de medicamentos no SUS, inclusive por meio da criação de plataforma para solicitação de fornecimento de medicamentos, visavam a enfrentar três problemas principais: ampliar o controle ético da atuação dos médicos prescritores, aperfeiçoar a resposta administrativa e aprimorar a cognição judicial e o cumprimento das decisões judiciais, inclusive em relação ao acompanhamento da eficácia dos medicamentos. Evidenciou-se, assim, a possibilidade de que, em processos que viabilizem a construção de soluções estruturantes, sejam desenvolvidas estratégias de tratamento de conflitos e da litigiosidade, identificação de pontos de alavancagem para intervenção em problemas complexos (Ferraz, 2021) que ultrapassem a específica situação que se coloca para enfrentamento, criando-se condições para o aperfeiçoamento mais amplo e abrangente do atendimento das necessidades prestacionais dos cidadãos e, consequentemente, da atuação dos poderes públicos.

Ao apontar que não era possível homologar parte do acordo celebrado no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite, por contrariedade ao ordenamento jurídico vigente da previsão de retorno ao *status quo* anterior em virtude do decurso do prazo se novas soluções negociadas não fossem alcançadas, “diante da produção de anomia quanto à definição acerca da competência e resarcimento para medicamentos não incorporados”, o Ministro Gilmar Mendes demonstrou que cabe ao Poder Judiciário, nos processos de caráter estrutural, realizar

o controle da juridicidade da atuação dos atores e instituições envolvidos na construção negociada do plano de reestruturação.

Opostos seis embargos de declaração, o Supremo Tribunal Federal esclareceu alguns pontos do julgado e estabeleceu modulação, em relação a diversas questões relevantes.

3. Processo estrutural e atuação judiciária diferenciada

3.1 Conflitos, litígios e processos estruturais

Na lição de Vitorelli (2023, p. 63-72), os litígios estruturais “são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera”. São policênicos (caracterizados pela “presença simultânea de vários centros de interesse juridicamente protegidos no mesmo conflito”), o que potencializa a complexidade do problema e qualifica o “modo como suas frações interagem”, a exigir, para construção da solução, a alteração da dinâmica social envolvida.

É complementar a lição de Gaio Júnior (2022, p. 229), ao caracterizar os litígios estruturais a partir de sua base material, por envolverem “situação fática na qual o comportamento disfuncional de uma determinada estrutura é capaz de produzir litígios reiterados, através da repetição de violações ocasionadas pela manutenção do proceder inadequado”.

Estão em questão, portanto, litígios que não envolvem apenas uma quantidade grande de pessoas, por vezes de difícil determinação, mas interesses múltiplos, conectados em rede, relacionados entre si de tal forma que a intervenção em um ou mais pontos de interrelação das partes do problema, ou em um dos aspectos da situação, acarreta reações muitas vezes imprevisíveis e que afetam muitos ou todos os envolvidos e interessados.

Refere-se a doutrina ao caráter policêntrico desses litígios também por meio do vocábulo “multipolar”, pois, em virtude do caráter complexo do conflito, ao se atingir um dos interesses o centro de interesses, toda a rede de interesses envolvidos é afetada, com maior ou menor intensidade. Essa característica, vale enfatizar, intensifica o caráter problemático dessa espécie de conflito e sua abordagem, pois há uma infinidade de elementos e circunstâncias a serem compreendidos, para seu tratamento (França, 2022, p. 401). Esses elementos e circunstâncias são, em regra, de muito mais difícil apreensão pelo magistrado do que os discutidos em um processo tradicional, que envolve um conflito bipolar.

A complexidade típica dos processos estruturais está diretamente relacionada ao policentrismo desses litígios, como destacam Didier, Zaneti Jr. e Oliveira (2022, p. 461), para quem litígio complexo é “aquele que põe em rota de colisão múltiplos interesses sociais todos eles dignos de tutela”. Essa ideia em muito ultrapassa a de processo que envolva discussões complicadas ou múltiplos fatos. Os litígios estruturais admitem diferentes possibilidades de tratamento para superação da situação de desconformidade, as quais demandam adaptações ao longo do tempo, conforme sofram alterações as circunstâncias da realidade sobre as quais se deva atuar.

Vitorelli (2020, p. 105) focaliza igualmente a complexidade da soluções passíveis de adoção para os problemas estruturais e relaciona a essa característica a necessidade de estabelecer formas processualmente adequadas inclusive de compreensão da tutela pretendida e que deva ser aplicada e de construção dialógica das medidas estruturantes.

A multipolaridade e a complexidade exigem cautelas especiais na condução dos processos estruturais, ou seja, dos processos voltados à efetivação de direito fundamental pendente de atendimento ou à implementação de política pública negligenciada.

Não por outra razão, ao julgar o Recurso Extraordinário 684.612/RJ, representativo da controvérsia identificada como Tema 698 da Repercussão Geral, o STF entendeu caber, para

esses casos, um “modelo fraco de intervenção judicial”. Nesse sentido, a condução processual pelo Judiciário deve se voltar a otimizar a atuação das pessoas e entidades diretamente envolvidas na questão e dos representantes qualificados dos titulares dos interesses atingidos, a fim de permitir a construção do plano de superação da situação de desconformidade constitucional. Não cabe, portanto, priorizar a outorga de soluções mediante decisões impositivas, como se faria tradicionalmente, no modelo de processo bipolar.

Passados alguns anos da intensificação dos esforços da doutrina jurídica brasileira voltados à compreensão dos litígios estruturais e ao delineamento de sua tutela processualmente adequada, à luz de uma ideia de devido processo legal materialmente enriquecida, hoje não há como negar que as peculiaridades desses litígios e das medidas adequadas ao seu tratamento decorrem das características dos problemas estruturais materiais neles envolvidos. Caracterizam-se por um “estado de desconformidade estruturada, uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal”, a demandar reestruturação (Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, 2022, p. 462).

Mesmo sem a aprovação de norma legislativa a reger o chamado processo estrutural – ainda está em fase inicial de tramitação o Projeto de Lei 3/2025, relativo à matéria, elaborado por comissão de juristas integrada inclusive por magistrados – o Judiciário tem, na prática, com base inclusive em relevantes contribuições doutrinárias, conduzido de forma estrutural processos judiciais que envolvem conflitos com as características mencionadas. O Tema 1234 da Repercussão Geral é um exemplo especialmente ilustrativo de como essa atuação revela novos modelos de atuação judiciária, com resultados muito significativos em termos de eficácia, eficiência e efetividade, de absorção da carga material do conflito, de enriquecimento técnico do processo de construção de soluções, de composição negociada de interesses.

Por meio do processo estrutural, criam-se condições para efetivamente buscar resolver um “estado de desconformidade estruturada”, o “descumprimento dos preceitos constitucionais que pode configurar-se pela violação de uma norma, pela omissão de seu cumprimento ou inclusive no cumprimento defeituoso”, de modo a não cumprir “o mínimo existencial estabelecido pela própria Constituição” (Zufelato e Francisco, 2022, p. 261). Esse novo modelo de condução processual torna viável, mediante construção comparticipativa, “a transformação social, por meio da modificação do funcionamento das estruturas públicas, ou até mesmo privadas, que comprometem o efetivo gozo dos direitos mínimos do ser humano” (Kluge e Vitorelli, 2022, p. 316).

Alguns outros exemplos muito relevantes de condução estrutural de processos no Supremo Tribunal Federal - aqui apenas mencionados, por não constituírem o objeto específico deste estudo - são a ADPF 976/DF, concernente às políticas públicas voltadas à população de rua, a ADPF 635/RJ, que diz respeito a operações policiais em comunidades e favelas, e a ADPF 347/DF, na qual se reconheceu o estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, decorrente de violações massivas de direitos fundamentais de detentos, e se determinou a elaboração do Plano Pena Justa.

Em 16 de junho de 2025, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Recomendação 163, que estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. No art. 1º, recomendou aos juízes e tribunais brasileiros a adoção de medidas para identificar e conduzir de forma adequada processos tenham por objeto litígios de caráter estrutural. No parágrafo único, listou as características que podem identificar o caráter estrutural do litígio: multipolaridade, impacto social, prospectividade, natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias, complexidade, existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão e intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada. O art. 2º recomendou aos tribunais a criação de órgão interdisciplinar para identificação dos litígios e processos estruturais e apoio à condução dos

processos, ou a atribuição dessas funções a órgãos internos com capacidade técnica adequada. O art. 3º dispôs sobre medidas institucionais mínimas a serem adotadas, inclusive para avaliação diferenciada de produtividade, considerada a complexidade da condução dos processos estruturais.

Destaca-se ainda o art. 5º, no qual foram indicadas possíveis medidas de condução diferenciada do processo estrutural, voltadas à ampliação do contraditório, à promoção da participação, à celebração de cooperação judiciária e à construção do plano de superação da situação de desconformidade.

3.2 A essencialidade do diálogo

Nos processos estruturalmente conduzidos, a promoção da dialogicidade processual – como evidenciado no RE 1.366.243/SC – é essencial, porque somente mediante efetiva participação de todos os interessados relevantes, adequadamente representados, é possível criar condições de possibilidade de abarcar a complexidade envolvida em um conflito estrutural. Apenas assim se viabiliza a promoção das alterações contínuas da realidade complexa abrangida pelo conflito estrutural.

Pontua Dantas (2020) que o modelo dialógico de condução do processo, aí incluídas as decisões a serem prolatadas, exige do magistrado não apenas a assunção de novas funções e a adoção de posturas diferenciadas, mas inclusive o “desenvolvimento de distintas habilidades”. Cabe-lhe assumir conduta “mais ativa e criativa, de coordenação dos trabalhos, fomento à atuação das partes, negociação e diálogo, com o estímulo à adoção de soluções adequadas para a resolução dos problemas identificados”.

Campanharo (2023) identifica importantes vantagens e possibilidades nas “decisões dialógicas” que devem predominar ao se prestar a jurisdição no processo estrutural, inclusive a fim de democratizar a condução do processo, de viabilizar a progressiva solução do problema estrutural e de contribuir para legitimar a atuação judiciária:

(...) promovem o reconhecimento claro da aplicabilidade judicial do direito em questão; priorizam que as decisões sobre políticas públicas sejam tomadas pelos poderes eleitos, ao mesmo tempo que é implementado um plano para mapear o progresso; supervisionam ativamente a execução de ordens judiciais por meio de um mecanismo de participação, como audiências públicas, relatórios de progresso e decisões sobre acompanhamento.

Observa-se uma transformação substancial no papel tradicionalmente exercido pelo Poder Judiciário nas chamadas demandas estruturais. O juiz deixa de ser apenas o árbitro imparcial que aplica a norma ao caso concreto com base nos elementos trazidos pelas partes. Em vez disso, assume uma função mais dinâmica, dialógica e participativa; sua atuação aproxima-se da desenvolvida por um agente de mediação institucional e de construção colaborativa de soluções (Andrade, 2023, p. 99-100).

Não está em questão contraditório meramente formal, mas promoção de diálogo que realmente propicie a democratização das discussões no processo, viabilize a internalização dos diversos pontos de vista à discussão do macro problema e a manifestação dos variados interesses envolvidos e imbricados, de modo a abarcar os diversos aspectos da complexidade do problema objeto da lide (Arenhart, Osna e Jobim, 2022, p. 125).

Moraes (2023, p. 233) destaca a potencialidade do processo estrutural para tratamento adequado dos conflitos de alta complexidade e dos propriamente estruturais exatamente por viabilizar a ampla participação de todos os interessados e a construção dialógica,

colaborativa e progressiva das soluções de reestruturação do estado de coisas a ser remodelado. Evita-se, assim, a pulverização de processos, promovendo a “lógica negociativa” e a efetivação da igualdade, afastando-se a “espiral de desigualdade” que comumente advém do tratamento fragmentário das questões repetitivas, assim como a desorganização da atividade estatal e da execução orçamentária, exatamente como preconizado pelo STF no Tema 698 da Repercussão Geral. Vislumbra no processo estrutural, pois, a possibilidade de reforma da “desigualdade estrutural da sociedade brasileira no sistema de justiça”.

3.3 Pioneirismo e retrocesso norte-americano

O processo estrutural não é criação brasileira. Nos Estados Unidos, há muito se admite uma “categoria de ações judiciais de interesse público (*public law litigation*)”, em cujo processamento é possível aos magistrados proferir decisões que impõem obrigações de fazer (*injunctions*). Se estiver em questão a efetivação de direito fundamental não atendido ou de política pública negligenciada, as ordens judiciais proferidas são conhecidas como *structural injunctions*; busca-se, por meio do processo, promover “uma alteração estrutural em uma organização, com o objetivo de potencializar o comportamento desejado no futuro” (Vitorelli, 2025, p. 26).

Fiss (2025, p. 73-76) adverte, porém, que os grandes avanços obtidos nos Estados Unidos no caso *Brown v. Board of Education* - relacionado à segregação racial nas escolas americanas e frequentemente mencionado como exemplo de atuação estruturante no Poder Judiciário - hoje têm futuro incerto, porque impulso anterior se perdeu. Segundo o autor, a Suprema Corte não vê esses esforços de condução estrutural de processos como um exemplo a ser seguido – diferentemente do movimento atualmente identificado no Brasil – mas como “exceção a ser tolerada, não para ser desenvolvida”. Ressalta o pioneiro do processo estrutural:

(...) os provimentos mandamentais tornaram-se alvo preferencial das forças reacionárias, que buscam recolocá-los em uma posição subordinada na hierarquia das técnicas processuais, aderindo à doutrina tradicional que restringe o seu uso. Meu objetivo é demonstrar que essa doutrina não tem envasamento teórico adequado. Não há razão para os provimentos mandamentais sejam desfavorecidos e submetidos a restrições que não se aplicam a outras técnicas processuais. Eu defendo que a tradição deve ceder espaço a uma concepção não hierárquica de técnicas processuais, segundo a qual não há técnica presumivelmente adequada, mas uma avaliação das vantagens e desvantagens de cada uma delas, de acordo com o contexto específico do caso. Não deveria ser necessária a demonstração de inadequação das demais técnicas para que os provimentos mandamentais se tornem disponíveis; ao mesmo tempo, a superioridade desses provimentos não deveria ser presumida, mas considerada dependente da análise das suas vantagens técnicas e do sistema de alocação de poder que implicam. (Fiss, 2025, p. 76)

3.4 Vantagens adicionais, desafios e possibilidades – O Tema 1234 do STF

A doutrina brasileira – que tanto vem se debruçando sobre a matéria - menciona uma vantagem estratégica ou possibilidade secundária do emprego do processo estrutural, em termos de tratamento adequado da litigiosidade: o fato de que, por meio de um processo dessa natureza, o Judiciário possa dar visibilidade a um determinado problema que vinha sendo negligenciado, especialmente pelo poder público (França, 2022, p. 416).

Conduzir um processo estrutural é um grande desafio (Vitorelli, 2018), mas, por outro lado, as potencialidades relacionadas ao tratamento adequado da litigiosidade e dos conflitos são tamanhas que não há como admitir retrocesso, para voltar a abordar conflitos estruturais de modo tradicional, inflexível, adequado apenas aos conflitos bipolares.

O processo e julgamento do Tema 1234 sob perspectiva estrutural pelo STF foi um marco diferenciador da atuação do Poder Judiciário. Evidenciou-se que, para abordagem adequada (sistêmica) de problemas complexos, como a judicialização da saúde, apenas construções dialogadas, negociadas, com participação efetiva de todos os envolvidos, podem dar origem a soluções adequadas, efetivas, com minoração de efeitos indesejados e imprevistos.

A diferença está na forma de compreender a realidade, a conflituosidade e a litigiosidade e nas perspectivas de abordagem adotadas. No modelo tradicional de atuação, o Judiciário se limita a resolver disputas de forma individualizada, examinando fatos passados e aplicando a lei para solucionar o caso, sem projeção para o futuro e sem buscar soluções estruturantes e abrangentes. A atuação no Tema 1234 voltou-se não apenas a resolver o problema dos medicamentos não incorporados às políticas públicas, mas à absorção de complexidades técnicas pelo tratamento jurídico da matéria, a incorporar a complexidade da realidade à construção das soluções, à elaboração de estratégias para melhor prestação de serviços públicos em relação ao problema da dispensação de medicamentos como um todo, desde o requerimento administrativo, ao melhor planejamento das aquisições e dos estoques e da dispensação dos fármacos e ao aprimoramento do diálogo entre os poderes Executivo e Judiciário.

4. Centros de Inteligência do Poder Judiciário e a tratamento sistêmico de conflitos e litígios

A atuação do Poder Judiciário em relação aos conflitos e problemas complexos não pode e não deve ser limitar aos processos judiciais. A abordagem deve ser iniciar, com intencionalidade e estratégias adequadas, muito antes da judicialização, inclusive a fim de evitar que o problema seja judicializado, se possível.

Está em questão não apenas a tentativa de promover a composição entre os responsáveis, envolvidos e interessados, mas a potencialização das funções do Poder Judiciário de liderar os agentes e instituições do sistema de justiça em busca da adoção das melhores práticas de tratamento dos conflitos e de litigância, quer envolvam ou não a judicialização dos conflitos (Vieira, 2022, p. 622). A judicialização, repita-se, deve ser evitada sempre que possível, por seus elevados custos financeiros, humanos e dos riscos em termos de eficiência. Essa evitação é ainda mais desejável em se tratando de implementação de políticas públicas, por ser necessário preservar a discricionariedade do administrador público, evitar desorganizar a execução orçamentária e perseguir a efetivação das diversas demandas prestacionais.

A atuação extrajudicial do Judiciário buscando as mais adequadas soluções para o tratamento adequado de conflitos tem se desenvolvido especialmente por meio dos Centros de Inteligência, que atuam em rede colaborativa e também impulsionando a atuação de outros setores e órgãos judiciários produtores de inteligência. Além disso, criam sinergia entre outras instituições e atores do sistema de justiça, impelindo-os a construir, dialogicamente, soluções aprimoradas para os conflitos e para diversos focos de litigiosidade.

Desde seu surgimento na Justiça Federal (Moraes, 2020), os Centros de Inteligência abordam os conflitos e litígios sob a perspectiva sistêmica. Compreendem, como demonstra Ferraz (2021), que problemas complexos, como a litigiosidade, funcionam como os organismos vivos: são formados por diversas partes – como os órgãos – que se interligam de modo dinâmico, formando interconexões, de maneira que a intervenção em qualquer das partes gera efeitos sobre todas as demais, em cadeia. Por isso, a abordagem compartmentalizada e simplista de problemas complexos não gera resultados eficazes, sustentáveis, e muito provavelmente leva a

consequências imprevisíveis e muitas vezes a efeitos até piores do que o problema inicialmente enfrentado. A abordagem sistêmica, que abrange a complexidade do problema e a interação múltipla e recíproca entre suas partes componentes, permite identificar os pontos de alavancagem em que possam ser realizadas intervenções – na ótica dos Centros de Inteligência, sempre sob perspectiva colaborativa, dialógica - com resultados adequados às finalidades pretendidas, com reações em cadeia que sejam passíveis de previsão (a partir de prévia projeção de consequências), e efeitos sustentáveis e significativos.

Os Centros de Inteligência têm se consolidado como espaços institucionais que “se dedicam à litigiosidade, captando padrões de comportamento dos atores do sistema de justiça e buscando compreender as interações que os vêm produzindo, na busca de estratégias de intervenção que alcancem maior efetividade e sustentabilidade no longo prazo” (Ferraz e Vieira, 2025a, p. 15). Representam novas formas de ser e de atuar do Judiciário, que tem passado inclusive a promover maior responsabilidade no exercício do direito de demandar e intensificar medidas para resguardar suas limitadas capacidades de prestação jurisdicional, aprimorando o atendimento do jurisdicionado.

A relevância dos Centros de Inteligência para o Judiciário e o tratamento adequado de conflitos e da litigiosidade levou à edição da Resolução CNJ 349/2020, que os tornou objeto de política pública e determinou a todos os tribunais brasileiros a instalação desses órgãos, além de ter implementado no próprio Conselho o Centro de Inteligência do Poder Judiciário (Ferraz, Vieira, 2025b, 47).

Vitorelli (2023, p. 399-401) identifica nos Centros de Inteligência órgãos cujas funções e funcionamento os coloca em situação privilegiada para que a prevenção e resolução de conflitos estruturais. Destaca em particular o fato de funcionarem de modo colegiado, colaborativo, e de se voltarem para a construção de estratégias eficientes de solução de conflitos em geral.

Se hoje a atuação no sistema de justiça ainda se realiza predominantemente em perspectiva mais reativa (Ferraz e Vieira, 2025a) - buscando solucionar problemas já configurados, por meio de soluções fragmentadas e eficientistas, que, quando muito, resolvem apenas temporária e parcialmente casos individuais - paulatinamente os agentes de tal sistema têm procurado o Judiciário, em particular por meio de seus Centros de Inteligência, em busca de alinhamentos estratégicos que permitam prevenir conflitos e litígios, como, por exemplo, em relação a grandes desastres e implementação de políticas públicas. O fato de o Relator do Tema 1234 haver acolhido a indicação de magistrada representante dos Centros de Inteligência para atuar na Comissão Especial que coordenou as negociações é muito representativo do reconhecimento da relevância desses órgãos.

Ainda em relação ao Tema 1234 do STF, vale mencionar que o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais elaborou, em conjunto com o Centro de Inteligência do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, a Nota Técnica nº 9/2023, com a finalidade de contribuir para seu julgamento, após a realização de workshop com integrantes da Defensoria Pública da União e da Defensoria Pública Estadual, membros do Ministério Público estadual e federal e procuradores públicos. A esse evento seguiu-se audiência pública, na qual foram colhidos subsídios para a nota técnica, com participação de vários atores e instituições do sistema de justiça, representantes dos poderes públicos e da sociedade civil organizada.

No documento, abordaram-se questões como a solidariedade e a subsidiariedade entre entes no âmbito do SUS, a necessidade de preservar o acesso dos cidadãos ao Judiciário, os impactos que eventual decisão sobre a competência poderia produzir sobre o tempo de tramitação processual, a incorporação de fármacos às relações de medicamentos estaduais e municipais. Apresentaram-se ainda propostas de soluções colaborativas para mitigação de possíveis efeitos advindos do julgamento do Tema 1234.

5. Aprendizados a partir do Tema 1234 da Repercussão Geral

A análise do caminho percorrido no Tema 1234 da Repercussão Geral demonstra que a atuação do Poder Judiciário - em relação ao Ministro Relator e aos juízes auxiliares e à magistrada designada como representante dos Centros de Inteligência, que atuaram à frente da Comissão Especial - foi exemplar em termos de abordagem sistêmica, impulsionamento de atuação colaborativa e promoção do diálogo qualificado.

Destacam-se, a partir da trilha destacada no item 2 deste artigo, os seguintes aspectos, evidenciadores dessas constatações:

1. Viabilização da participação de todos os entes públicos responsáveis pela implementação da política pública em questão;
2. Identificação dos interesses relevantes envolvidos e dos representantes adequados e tomada de providências adequadas para sua integração à lide;
3. Integração ao processo dialógico de especialistas e técnicos, para abarcar a complexidade técnico-científica necessária à solução do problema e à compreensão da realidade jurídica, política, cultural, econômica e social envolvida;
4. Necessidade de compreensão das origens de cada aspecto do problema, de suas causas, de como as partes do problema se interrelacionam dinamicamente, a fim de identificar os possíveis pontos de alavancagem (abordagem sistêmica);
5. Estabelecer, quando necessário, consensos quanto a conceitos e ideias ainda não técnica ou juridicamente sedimentadas, que sejam essenciais para o tratamento do problema;
6. Promoção do diálogo em todos os momentos processuais, para cocriação de soluções;
7. Essencialidade do nivelamento de informações entre os envolvidos na construção das soluções;
8. Flexibilização das regras processuais;
9. Estabelecimento de etapas e prazos e premissas mínimas de negociação, a fim de garantir a eficiência e eficácia da atuação de todos os envolvidos;
10. Imprescindibilidade de instruir o processo com dados jurimétricos confiáveis, que permitam construir informações relevantes para instruir o processo de construção negociada de soluções;
11. Prolação de decisões em “camadas”, para permitir a progressiva construção do plano de reestruturação, com a agilidade possível;
12. Postura judiciária de otimização da atuação de todos os envolvidos, fiscalização, promoção de diálogo, sem busca de protagonismo e sem deixar de controlar o conteúdo dos acordos celebrados, à luz do ordenamento vigente;
13. Tônica no princípio da cooperação e na busca dos consensos possíveis;
14. Uso da tecnologia como instrumento auxiliar do tratamento adequado de litigiosidade;
15. Visão para além do objeto específico do processo, em busca de soluções para os conflitos e dos litígios em relação à judicialização da saúde e ao aprimoramento do atendimento ao cidadão (especialmente

quanto à criação de plataforma nacional que centralize as informações relativas a demandas administrativas e judiciais de dispensação de medicamentos);

15. Aprendizado com os “erros” anteriores, buscando-se superar os entraves enfrentados em julgamentos como o do Tema 793 do STF, que acabaram por não contribuir, como se pretendia, para a solução de conflitos e de litigiosidade em relação ao fornecimento de medicamentos pelo poder público.

Não se tem a pretensão de afirmar que o julgamento do Tema 1234 pelo STF tenha sido isento de falhas ou que haja estancado em definitivo a litigiosidade em relação ao fornecimento de medicamentos pelo SUS, nem mesmo em relação aos não incorporados pelas políticas públicas. O grande volume de demandas judiciais que continuam a discutir a matéria, as resistências diversas ao cumprimento de precedentes judiciais – inclusive internamente ao Judiciário, o que tem resultado na procedência de muitas reclamações constitucionais – e as dificuldades para perfeita compreensão das teses enunciadas e para cumprimento de certos aspectos das determinações, como para aquisição de medicamentos pelas unidades judiciárias, são alguns dos diversos desafios a enfrentar.

Por outro lado, a condução das muito relevantes e profícias tratativas ao longo do processamento do RE 1366243/SC, com a integração às discussões impulsionadas e dirigidas pelo Judiciário do poder público, em todas as suas esferas, do Ministério Público, da Defensoria Pública, de representantes qualificados de usuários do sistema de saúde, entidades representativas de fornecedores de medicamentos, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, CONITEC, entidades médicas, técnicos, especialistas em tecnologia e diversos outros órgãos e entidades, que se empenharam na construção de consensos e compromissos, estabelecendo desde a definição de conceitos juridicamente relevantes até a reestruturação da política pública de dispensação de medicamentos no Sistema Único de Saúde, passando pelo resarcimento entre entes públicos, constitui uma inegável manifestação de novas e significativas formas de atuação do Poder Judiciário. Trata-se de modos de atuar mais flexíveis e adequados às características complexas dos conflitos, às necessidades dos jurisdicionados, ao devido processo legal substancial, aos chamados da inteligência judicial, da eficiência, da racionalização da prestação jurisdicional, do tratamento adequado da litigiosidade, da pacificação dos conflitos, da realização da justiça, da construção colaborativa de soluções.

6. Conclusão

Os graves problemas relacionados ao tratamento adequado de litigiosidade hoje enfrentados pelo Judiciário brasileiro, em especial o endereçamento fragmentado de litígios repetitivos, com efeitos agravados em casos que envolvam políticas públicas, demanda a renovação dos fazeres e formas de atuação do Poder Judiciário, e não apenas em sua atuação judicial.

A condução estruturante do RE 1.366.243/SC, recurso representativo da controvérsia do Tema 1234 da Repercussão Geral, constitui significativo exemplo não apenas de condução processual adequada sob a perspectiva estrutural, com intervenção judicial de modelo fraco, como preconizado no Tema 698 do STF, mas de atuação otimizadora capaz de promover o diálogo efetivo e qualificado entre os entes públicos e privados e representantes de interesses envolvidos, de condução processual flexível que viabiliza a construção paulatina de consensos para superação da situação de desconformidade constitucional, sem desestruturação da atividade administrativa e desorganização da execução orçamentária. Também representa o reconhecimento da relevância da atuação dos Centros de Inteligência e da sua potencialidade

para, mediante atuação flexível e em rede e da abordagem sistêmica de conflitos, impulsionar a atuação dos demais órgãos judiciais e de outros atores e entidades do sistema de justiça, para tratar conflitos e litígios e construir soluções adequadas, sustentáveis, com minoração de efeitos imprevistos e indesejáveis.

O tratamento adequado dos conflitos estruturais pelo Judiciário não pode e não deve ser limitar aos processos judiciais. A abordagem intencional, mediante estratégias adequadas, deve se iniciar muito antes da judicialização, inclusive na tentativa de evitá-la, ou, quando isso não for possível, de conduzi-la de forma racional e coordenada. Nessa perspectiva, os Centros de Inteligência do Judiciário têm se relevado espaços privilegiados para o tratamento adequado de conflitos e da litigiosidade, em relação aos seus mais diversos focos, ao atuar internamente e em rede, e no impulsionamento da atuação de outros setores e órgãos judiciais produtores de inteligência. Além disso, ao fomentar a interação e cooperação interinstitucional e criar sinergia com diferentes atores do sistema de justiça, os Centros de Inteligência impulsionam a construção de soluções mais sofisticadas e colaborativas.

Embora a análise profunda e sistemática do Tema 1234 não permita, por um lado, afirmar categoricamente a ausência de falhas ou a superação da litigiosidade em relação à matéria objeto do recurso especial examinado e dos problemas sobre os quais se buscou atuar, os resultados obtidos permitem concluir, por outro lado, pela evidência clara e objetiva de avanços de abordagem da litigiosidade significativos e pela demonstração concreta de novas possibilidades de intervenção do Poder Judiciário. Trata-se de um movimento em direção a modos de atuação mais flexíveis, adaptativos e tecnicamente sofisticados, mais adequados às características intrinsecamente complexas dos conflitos, e que atendam de forma mais eficaz e satisfatória às demandas legítimas dos jurisdicionados, à luz dos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência. A análise realizada demonstra, enfim, inegáveis avanços nas perspectivas do tratamento adequado da litigiosidade, da pacificação dos conflitos, da realização da justiça, da construção colaborativa de soluções.

Referências

ANDRADE, A. *A atuação judicial nos processos estruturais: análise da técnica do saneamento compartilhado como instrumento de efetividade*. Londrina: Editora Thoth, 2023.

ARENHART, S. C., OSNA, G. & JOBIM, M. F.. *Curso de processo estrutural*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de lei n. 3*, de 31 de janeiro de 2015. Disciplina o processo estrutural. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 04 out. 2023. Public. 19 dez. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur493579/false>. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635/RJ*. Relator: Min. Edson Fachin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 976/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. *Embargos Declaratórios no Recurso Extraordinário n. 1.366.243/SC*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 16 dez. 2024. Public. 05 fev. 2025. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur521476/> false. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. *Embargos Declaratórios no Recurso Extraordinário n. 684.612/RJ*. Relator: Min. Luiz Fux. Redator do acórdão Min. Edson Fachin. Julgado em 23 mai. 2019. Public. 16 abr. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur422158/> false. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. *Recurso Extraordinário n. 855.178/SE*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 03 jul. 2023. Public. 07 ago. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur484369/> false. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. *Recurso Extraordinário n. 1.366.243/SC*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 16 set. 2024. Public. 11 out. 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur514534/> false. Acesso em: 14 set. 2025.

CAMPANHARO, J. Ativismo judicial e processo estrutural. *Revista de Processo*, vol. 337, mar. 2023. *Revista dos Tribunais Online*, Edições Thomson Reuters.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação 163*, de 16 de junho de 2025. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6200>. Acesso em: 14 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 349*, de 23 de outubro de 2020. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3547>. Acesso em: 14 set. 2025.

DANTAS, E. S. Intervenções estruturais em demandas de saúde: premissas teóricas e consequências práticas. *Revista de Direito e Medicina*, set.-dez. 2020. *Revista dos Tribunais Online*, Edições Thomson Reuters.

DIDIER JR., F., ZANETI JR., H. & OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, S. C., JOBIM, M. F. & OSNA, G. (org.). *Processos estruturais*. 4. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 459-492.

FERRAZ, T. S. Problemas complexos são como organismos vivos: a adoção da perspectiva sistêmica na atuação dos centros de inteligência. In: LUNARDI, F. C. & CLEMENTINO, M. B. *Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto*. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2021.

FERRAZ, T. S. & VIEIRA, M. S. CNJ e políticas públicas de tratamento adequado da litigiosidade: por mergulhos mais profundos. In: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Revista CNJ*, vol. 1, j. 1, 2025a, p. 43-70.

FERRAZ, Taís Schilling & VIEIRA, M. S. Gestão adequada da litigiosidade: saindo do modo reação. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários. *Revista CEJ*. Brasília: Centro de Estudos Judiciários – CEJ, jan./jun. 2025b, p. 13-20.

FISS, O. *A origem do processo estrutural: the civils rigths injunction*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

FRANÇA, E. P. da C. Respostas simples para problemas complexos? Processos estruturais e a proteção equitativa dos direitos fundamentais. In: ARENHART, S. C., JOBIM, M. F. & OSNA, G. (org). *Processos estruturais*. 4. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 399-422).

GAIO JÚNIOR, A. P. Processos estruturais. Objeto, normatividade e sua aptidão para o desenvolvimento. In: ARENHART, S. C., JOBIM, M. F. & OSNA, G. (org). *Processos estruturais*. 4 ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 221-248.

KLUGE, C. H. & VITORELLI, E. O processo estrutural no âmbito do sistema interamericano. Reflexões a partir do caso Cuscul Pivaral e outros vs. Guatemala. In: ARENHART, S. C., JOBIM, M. F. & OSNA, G. (org). *Processos estruturais*. 4 ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 301-327.

MORAES, V. C. A. de. Como chegamos até aqui?: a história dos Centros de Inteligência da Justiça Federal. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários; CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL (CIN). *Atuação em rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal durante a pandemia: uma forma de institucionalização do sistema multiportas no direito brasileiro*. Ed. especial. Brasília: Centro de Estudos Judiciários – CEJ, 2020. p. 17-21. (Série CEJ. Rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal. Sistema de Justiça. Notas técnicas e resultados).

MORAES, V. C. A. de. O fenômeno das demandas repetitivas e a atuação dos Centros de Inteligência Judiciários. In: LUNARDI, F. C., KOEHLER, F. A. L. & FERRAZ, T. S. (coord.). *Litigiosidade Responsável: contextos, conceitos e desafios do sistema de justiça*. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2023, p. 229-251.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. *Nota técnica 9/2023*. A solidariedade entre União, Estados, Distrito Federal e municípios na repartição de competências administrativas envolvendo o direito à saúde. Belo Horizonte: TJMG, 2023. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/institucional/cijmg/#.YYVQzGDMKM8>. Acesso em: 14 set. 2025.

VIEIRA, M. S. A missão estratégica do Poder Judiciário e os precedentes qualificados. In: *Tribunal de Justiça de Minas Gerais*. Primeira Vice-Presidência. Revista de Precedentes Qualificados, vol. 4, n. 4, 2022, p. 619-640.

VITORELLI, E. Lá e de volta outra vez: o processo estrutural nos Estados Unidos e no Brasil. In: FISS, O. *A origem do processo estrutural: the civils rigths injunction*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 23-64.

VITORELLI, E. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, vol. 284, out. 2018, p. 333-369. Revista dos Tribunais Online, Edições Thomson Reuters.

VITORELLI, E. Medidas estruturais extrajudiciais: implementando mudanças estruturais pela via do consenso. In: VITORELLI, E., OSNA, G.; ZANETI JR., H., REICHELT, L. A., JOBIM, M. F. & ARENHART, S. C (org.). *Coletivização e unidade do direito*. V. II. Londrina: Thoth, 2020, p. 239-257.

VITORELLI, E. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. 4. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

ZUFELATO, C. ; FRANCISCO, J. E.. La acción civil pública del carbón como modelo procesal para la reparación civil de daños ambientales complejos: uma experiência de proceso estructural em Brasil. In: ARENHART, S. C., JOBIM, M. F. & OSNA, G. (org.). *Processos estruturais*. 4. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 249-266.