

**CONSIDERAÇÕES E DESAFIOS SOBRE PROCESSO
ESTRUTURAL: BREVES COMENTÁRIOS SOBRE O
JULGAMENTO DA RECLAMAÇÃO N° 68.709 PELO STF**

***CONSIDERATIONS AND CHALLENGES ON STRUCTURAL
LITIGATION: BRIEF COMMENTS ON THE JUDGMENT
OF RECLAMATION N° 68.709 BY THE BRAZILIAN
SUPREME COURT***

Recebido: 04/07/2025

Aceito: 1º/09/2025

Sérgio Torres Teixeira

Doutor em Direito (UFPE)

Professor de Direito na UNICAP e na UFPE

Desembargador do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região

Roberto Paulino de Albuquerque Júnior

Doutor em Direito (UFPE)

Professor Adjunto de Direito Civil da UFPE

Procurador do Município de Olinda

Advogado, Consultor Jurídico e Parecerista

Rayssa Havanna

Mestranda em Direito Privado (UFPE)

Pós-Graduada em Direito e Mercado Imobiliário

pela Faculdade Luiz Mário Moutinho

Advogada

RESUMO: A judicialização de litígios estruturais muitas vezes apresenta-se como uma solução para questões relacionadas ao poder público e a não efetivação de direitos fundamentais, porém essa solução deve ser pensada de forma crítica, pois

além de ensejar a necessidade de adaptação de instituições e conceitos jurídicos já existentes e consolidados, não está livre de enfrentar deturpações em sua aplicação. Elaborado com base em pesquisa documental, o artigo aborda os conceitos de litígio estrutural e processo estrutural, apresenta as principais críticas ao tema e realiza uma breve análise sobre o processo estrutural envolvendo o fornecimento do medicamento Elevidys pela União, com base no julgamento da Reclamação nº 68.709 pelo Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Litígio Estrutural – Processo Estrutural – Elevidys.

ABSTRACT: *The judicialization of structural disputes is often presented as a solution to issues related to public administration and the failure to enforce fundamental rights. However, this judicial solution must be approached critically, as it demands the adaptation of longstanding legal institutions and doctrines, and is not immune to distortions in its practical application. Based on documentary research, the article discusses the concepts of structural disputes and structural litigation, outlines the main critiques of the subject and provides a brief case analysis concerning the structural process involving the provision of the drug Elevidys by the Federal Government, as adjudicated in Reclamation nº 68.709 before the Brazilian Supreme Federal Court.*

Keywords: *Structural Disputes – Structural Litigation – Elevidys.*

INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea é construída por meio de uma complexa teia de relações e estruturas sociais em permanente interação que se transforma em um movimento constante e de influências recíprocas. Nesse contexto, existem litígios estruturais que decorrem do modo como a própria estrutura burocrática opera e, portanto, possuem uma dimensão coletiva e altamente complexa¹.

Didier, Zaneti Jr. e Oliveira vão trabalhar com a ideia de que o litígio estrutural está pautado em um “problema estrutural”, que definem como: “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”².

Por decorrer da forma como a estrutura burocrática opera, a resolução do litígio estrutural não se dá com a solução da violação em um caso específico, exigindo a reestruturação do funcionamento da estrutura³. Em outros termos, a solução do litígio estrutural não pode ser atingida no âmbito de uma demanda individual com a concessão de uma tutela individual. O estado de desconformidade não será resolvido apenas com um ato único, com uma decisão que declare o direito e constitua ou reconheça uma obrigação, sendo necessário uma intervenção para reestruturar a situação⁴.

O caso *Brown x Board of Education*, julgado pela suprema corte norte-americana em 1954, é o paradigma que caracteriza a ideia de litígio estrutural e processo estrutural. Há época, os Estados Unidos adotavam um sistema de segregação racial que, entre outras medidas, criava estabelecimentos de ensino público separados para

- 1 VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.
- 2 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 14 dez. 2024. p. 104.
- 3 VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.
- 4 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 14 dez. 2024.

pessoas brancas e negras. O processo foi capitaneado pela *National Association for the Advancement of Colored People* contra o conselho estadual de educação da cidade de Topeka e tinha como objetivo assegurar que Linda Brown, uma criança negra, pudesse se matricular em uma escola reservada para pessoas brancas⁵.

Ao final do processo, a suprema corte norte-americana superou o entendimento até então vigente, baseado na ideia de “separados, mas iguais”, e assegurou o direito de crianças negras frequentarem escolas originalmente destinadas exclusivamente às crianças brancas⁶. Mas apenas proferir a decisão não seria suficiente para assegurar o direito tutelado no caso, a efetivação do direito envolveria diversas medidas de reestruturação do sistema de educação americano, de forma que a Suprema Corte Americana consignou na decisão que se reuniria novamente para avaliar a evolução do que foi decidido⁷.

Esse caso é considerado paradigmático, não apenas por representar um marco na luta contra as desigualdades raciais, mas também porque tornou-se um precedente para outros casos nos Estados Unidos e em outros países sul-americanos nos quais as intervenções judiciais estruturais têm sido decisivas para a transformação social e efetivação de direitos fundamentais⁸.

O processo estrutural tem sido objeto de debates no meio jurídico brasileiro, envolvendo questionamentos sobre ativismo judicial, orçamento público, necessidade de adaptação das regras processuais existentes em razão das características dos

5 BRITTO, Livia Mayer Totola; KARNINKE, Tatiana Mascarenhas. O Caso Brown V. Board Education, Medidas Estruturantes e o Ativismo Judicial. In: CONGRESSO DE PROCESSO CIVIL INTERNACIONAL, 4.; ENCONTRO DA REDE IBERO-AMERICANA DE PROCESSO CIVIL INTERNACIONAL, 3., 2019, Vitória. **Anais** [...]. Vitória, 2019. p. 273-283. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/processocivilinternacional/issue/view/1200>. Acesso em: 11 dez. 2024.

6 FRANCISCO, José Carlos; ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. Brown vs. Board of Education of Topeka e sua influência no processo estrutural brasileiro: utilização restrita e estratégica. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, São Paulo, v. 34, n. 158, p. 179-198, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/108/92>. Acesso em: 11 dez. 2024.

7 BRITTO, Livia Mayer Totola; KARNINKE, Tatiana Mascarenhas. O Caso Brown V. Board Education, Medidas Estruturantes e o Ativismo Judicial. In: CONGRESSO DE PROCESSO CIVIL INTERNACIONAL, 4.; ENCONTRO DA REDE IBERO-AMERICANA DE PROCESSO CIVIL INTERNACIONAL, 3., 2019, Vitória. **Anais** [...]. Vitória, 2019. p. 273-283. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/processocivilinternacional/issue/view/1200>. Acesso em: 11 dez. 2024.

8 BORGES; Fabricio de Lima. **Litígios estruturais e filas de espera do Sistema Único de Saúde (SUS)**: soluções práticas para a atividade jurisdicional. 2023. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito, Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, 2023.

litígios estruturais, entre várias outras questões que emergem de sua complexidade. Ainda não existe regulamentação específica sobre a matéria, mas existem propostas legislativas propondo a criação de regras específicas para a tramitação dos processos estruturais.

Fato é que os litígios estruturais existem e fazem parte da realidade brasileira, notadamente em questões relacionadas ao poder público e a não efetivação de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados. No atual contexto, ainda marcado por muitas divergências doutrinárias, com base em uma pesquisa bibliográfica, o presente artigo tem como objetivo realizar uma breve exposição sobre litígio estrutural, destacando seus aspectos característicos, sua judicialização e os desafios dela decorrentes. Além disso, serão tecidos comentários sobre o julgamento da reclamação nº 68.709, envolvendo o medicamento Elevidys, cujo caráter estrutural foi declarado pelo Supremo Tribunal Federal.

1. COMPREENDENDO OS LITÍGIOS ESTRUTURAIS: BREVES APONTAMENTOS SOBRE SUAS CARACTERÍSTICAS

Para poder compreender a ideia de processo estrutural, é necessário entender a causa que dá origem a esse processo e quais suas características distintivas que justificam uma classificação e tratamento específicos. Ou seja, para entender a ideia de processo estrutural, é necessário entender em que consiste um litígio estrutural e toda sua complexidade.

A partir de uma caracterização com base em dois elementos centrais, conflituosidade e complexidade, Edilson Vitorelli, apresenta uma classificação dos litígios coletivos em: globais, locais e irradiados⁹. Os litígios coletivos globais são aqueles que, apesar de atingirem a sociedade de forma generalizada, possuem pouco impacto nos direitos individuais, razão pela qual as pessoas têm pouco interesse em buscar soluções para o problema coletivo, fazendo com que exista baixa conflituosidade.

Os litígios locais caracterizam-se por impactar significativamente um determinado grupo de indivíduos, de forma que, apesar das pessoas terem interesse em ver seu direito individual tutelado, existe uma solidariedade social capaz de impedir que

⁹ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

as divergências entre os membros do grupo ofusquem o objetivo comum. Assim, esse tipo de litígio caracteriza-se pela conflituosidade moderada. A terceira categoria dos litígios coletivos irradiados caracteriza-se por envolver situações em que lesões relevantes atingem de forma diferente uma variedade de grupos sociais sem nenhum vínculo de solidariedade entre si. Ou seja, envolve uma dificuldade na identificação dos grupos atingidos.

A complexidade dos conflitos, de acordo com a proposta apresentada por Vitorelli, 2018, é compreendida em relação ao grau de dificuldade para definição da providência reparatória, de forma que os conflitos simples são aqueles em que a providência reparatória é de fácil definição e os litígios complexos caracterizam-se pela elevada dificuldade na definição das providências reparatórias a serem adotadas. Para o autor, os litígios locais e globais podem ser simples ou complexos, dependendo das circunstâncias; mas os litígios irradiados serão sempre complexos, pois atingem de forma diversa vários subgrupos sociais, dificultando a definição de como a reparação deverá ser realizada.

Partindo dessa classificação, Vitorelli comprehende litígio estrutural como uma espécie de litígio coletivo irradiado que decorre da forma como uma determinada estrutura burocrática, seja ela pública ou privada, está organizada, razão pela qual a solução necessariamente envolve um processo de reestruturação, sendo essa sua característica distintiva. Com base nessa visão, os litígios estruturais caracterizam-se por serem policêntricos, envolvendo diversos subgrupos sociais; complexos, pois as medidas necessárias à sua solução não se apresentam de forma clara e unâime; e por envolverem alto grau de conflituosidade, pois, justamente por serem policêntricos e complexos, não existe consenso em relação a solução do litígio.

A partir de uma análise sociológica e da compreensão de que os litígios coletivos são fenômenos sociais, tomando como base a teoria Emergentista, segundo a qual existe uma influência causal, recíproca e não determinista entre os sujeitos individuais e coletivos ou institucionais e o meio em que estão inseridos, que interagem e provocam transformações de forma sucessiva, Thais Costa Teixeira Viana propõe o acréscimo da mutabilidade como característica inerente aos litígios coletivos aos atributos propostos por Vitorelli¹⁰. Nas palavras da autora:

10 VIANA, Thais Costa Teixeira. A inevitável mutabilidade dos litígios coletivos e estruturais. *Suprema*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 201-224, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a370>. Acesso em: 14 dez. 2024.

Não se mantêm estáticos nem o sistema social, nem o equilíbrio preeexistente entre suas interações, e nem mesmo o próprio litígio – que, ao momento de sua resolução (seja ela jurisdicional ou extraprocessual), já não guardará as mesmas propriedades que exibia quando da deflagração da situação conflitiva. Na medida em que os poderes causais das interações conflitivas entre agentes (agência) e entre partes relacionais (estrutura) influenciam-se reciprocamente, tem-se por conclusão imediata o fato de que a ideia de estaticidade é, por essência, incompatível com a realidade dos litígios coletivos – em quaisquer de suas categorias ou espécie.¹¹

A mutabilidade é proposta como uma medida de aferição da conflituosidade do litígio, de forma que, quanto maior for a percepção do litígio e quanto menos adaptáveis forem as estruturas para responder ao litígio, maior será a mutabilidade, e, em consequência, a conflituosidade¹².

Didier, Zaneti Jr. e Oliveira dão um passo atrás para trabalhar com a ideia de “problema estrutural”, que dará origem ao litígio estrutural. Segundo esses autores, o problema estrutural decorre de um estado de desconformidade estruturada, que significa uma situação que não corresponde ao estado ideal e que, portanto, necessita de uma reestruturação. Esse estado de desconformidade não é sinônimo de ilicitude, embora possa ser decorrente de um estado de coisas ilícito¹³.

O problema estrutural se define pela existência de 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

11 VIANA, Thais Costa Teixeira. A inevitável mutabilidade dos litígios coletivos e estruturais. **Suprema**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 201-224, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a370>. Acesso em: 14 dez. 2024. p. 213.

12 VIANA, Thais Costa Teixeira. A inevitável mutabilidade dos litígios coletivos e estruturais. **Suprema**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 201-224, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a370>. Acesso em: 14 dez. 2024.

13 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 14 dez. 2024..

situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação).¹⁴

Ademais, os litígios estruturais também podem demandar reforma em estruturas privadas, que no mundo contemporâneo podem possuir tanta importância na vida dos cidadãos quanto os Estados nacionais¹⁵. Assim, o problema estrutural não está necessariamente restrito à esfera pública, ligado aos direitos fundamentais ou às políticas públicas, alguns autores adotam uma compreensão mais ampla do conceito para abarcar questões estritamente privadas, como situações de recuperação judicial e de falência¹⁶.

Percebe-se, portanto, que o litígio estrutural decorre da forma como uma determinada estrutura burocrática está organizada, em desconformidade com o estado ideal de coisas esperado pela sociedade, envolvendo uma multiplicidade de grupos sociais, que são afetados de diferentes formas e que possuem interesses distintos e conflitantes. Além disso, em constante estado de transformação e mudança decorrente das próprias interações sociais e apresentando uma diversidade de soluções possíveis.

Apesar das divergências doutrinárias em relação a conceitos e características, é inquestionável a complexidade¹⁷ do litígio estrutural, que pode se manifestar em maior ou menor grau, mas influenciará no processo de solução desses conflitos exigindo uma abordagem diferente pelo judiciário.

14 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 14 dez. 2024. p. 104.

15 VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

16 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 14 dez. 2024.

17 Complexidade no sentido de qualidade daquilo que possui múltiplos aspectos ou elementos e não no sentido empregado por Edilson Vitorelli.

2. PROCESSO ESTRUTURAL: UMA ALTERNATIVA PARA SOLUCIONAR PROBLEMAS ESTRUTURAIS

Muitos litígios estruturais acabam chegando ao judiciário por intermédio de processos individuais, buscando medidas que tutelam apenas o interesse de um sujeito afetado pelo problema estrutural. Acontece que, por meio dessa demanda individual, o problema estrutural não é resolvido, há apenas uma ilusão de solução, mas as causas do problema permanecem e o problema ainda poderá ser agravado¹⁸.

Por exemplo, o ajuizamento de ação para fornecimento de determinada medicação pelo SUS por um particular, pretende apenas a tutela do seu direito e o fornecimento individual da medicação, mas não considera que, por trás dessa questão aparentemente individual, existe um problema estrutural decorrente da própria forma como o SUS está organizado, envolvendo a aprovação da medicação pelas agências nacionais, a realização estudos sobre a efetividade da medicação, limites e impactos que podem ser gerados no orçamento públicos.

Dessa forma, considerando as características apresentadas dos litígios estruturais, como a pluralidade de grupos sociais afetados e interessados no litígio, a complexidade, alta conflituosidade, mutabilidade e a própria necessidade de reestruturação, percebe-se que sua solução não consegue ser satisfatoriamente atingida por meio da aplicação das regras de processo civil pensadas para litígios individuais. A solução dos litígios estruturais deve, idealmente, ser buscada por intermédio de um processo estrutural, que, de acordo com Vitorelli, pode ser conceituado como “um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”¹⁹.

Em razão das características do litígio estrutural, o processo estrutural enfrentará desafios:

- 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes

18 VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

19 VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018. p. 8.

grupos de interesses sejam ouvidos; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja解决ado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura.²⁰

Pontue-se que existem divergências doutrinárias sobre a definição e as características do processo estrutural. Didier, Zaneti Jr. e Oliveira privilegiam a ideia de desconformidade e propõe a seguinte definição: “processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado em um problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal”²¹.

Esses autores adotam um conceito mais amplo de processo estrutural, entendendo que pode ser uma demanda coletiva ou não, e que a reestruturação pretendida está relacionada a um estado de desconformidade, sem vinculá-lo necessariamente a uma instituição pública ou privada²². Como exemplo de litígio estrutural que não envolve a reestruturação de uma política ou instituição pública, cite-se o caso das

20 VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018. p. 8.

21 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 14 dez. 2024.

22 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 14 dez. 2024.

ações civis públicas movidas pelo IBAMA com objetivo de provocar a reestruturação do ciclo produtivo das usinas sucroalcooleiras do Nordeste²³.

Na compreensão de Didier, Zaneti Jr. e Oliveira, o processo estrutural possui características essenciais: ter origem em um problema estrutural; buscar a implementação de um estado ideal de coisas; desenvolver-se em um procedimento bifásico e flexível; e buscar a consensualidade. Contudo, podem apresentar também características típicas, mas não essenciais: a multipolaridade, a coletividade e a complexidade²⁴. Diferenciando-se claramente da proposta apresentada por Vitorelli, para quem o processo estrutural é uma espécie de processo coletivo²⁵.

Atualmente não existe legislação no direito brasileiro estabelecendo regras específicas para a tramitação dos processos estruturais e os litígios dessa natureza acabam tramitando no Poder Judiciário seguindo os ritos processuais existentes, os quais não foram pensados para esse tipo de litígio. “Se os litígios estruturais são hoje uma realidade na prática judiciária brasileira, alguns aspectos da estrutura organizacional do Poder Judiciário nacional dificultam o processamento desse tipo particular de processo cuja lógica difere daquela aplicável ao processo civil comum”²⁶.

Despontam no legislativo tentativas de regulamentação da matéria, a exemplo do Projeto de Lei nº 8.058, de 2014, que propõe a instituição de processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, o que pode caracterizar-se como processo estrutural. Além disso, foi elaborado por comissão de juristas, integrada por Edilson Vitorelli e instalada pelo Senado, um anteprojeto de lei que estabelece disposições específicas sobre a identificação e tramitação dos processos estruturais.

23 SILVA NETO, Francisco de Barros. Breves considerações sobre os processos estruturais. **Civil Procedure Review**, v. 10, n. 1, jan.-abr. 2019. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/issue/archive>. Acesso em: 14 dez. 2024.

24 DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 14 dez. 2024.

25 VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

26 BORGES; Fabricio de Lima. **Litígios estruturais e filas de espera do Sistema Único de Saúde (SUS): soluções práticas para a atividade jurisdicional**. 2023. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito, Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, 2023. p. 33.

Na prática, os juízes recorrem às ferramentas processuais disponíveis, como técnicas de mediação, cooperação judiciária e a coletivização de processos repetitivos, como ocorreu no caso da Fundação Casa da Esperança que tramitou na 6ª Vara Federal de Fortaleza, analisado por Sílvio Neves Baptista Filho. A Fundação Casa da Esperança trata-se de uma instituição financiada pelo SUS que presta tratamentos a crianças autistas, mas que acumulou dívidas de natureza trabalhista, tributária e previdenciária o que implicou no cancelamento dos repasses de verbas públicas²⁷.

Ante o encerramento das atividades, diversas famílias que se beneficiavam dos serviços ofertados pela instituição ajuizaram ações individuais contra a instituição, a União e o Município de Fortaleza, requerendo o reestabelecimento dos serviços. Compreendendo o caráter estrutural do litígio, o juízo da 6ª Vara Federal de Fortaleza promoveu a coletivização da demanda, reunindo todos os processos na mesma vara, promoveu a celebração de negócio jurídico para reestabelecimento dos serviços mediante plano de recuperação apresentado pela instituição.

Ao final do processo, 207 ações foram extintas por acordo entre as partes e foi mantido apenas o processo representativo da controvérsia²⁸.

Assim, a natureza da demanda exigiu um controle jurisdicional da política pública de acesso à saúde por cidadãos hipossuficientes, e não se tratava de uma mera lide bipolar, de interesses antagônicos, mas de um processo em que houve uma facilitação da construção de solução conjunta entre as partes com a atuação efetiva do magistrado e com a contemplação de todos os interesses: estado, município e União, que continuaram prestando o serviço especializado; fundação, que permaneceu atendendo aos pacientes

27 BAPTISTA FILHO, Sílvio Neves. Coletivização de demandas e tratamento estrutural: negócio jurídico processual e cooperação judiciária: o caso da Fundação Casa da Esperança. In: BOCHENEK, Antônio César. **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam. Brasília, 2022. p. 29-46. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/>. Acesso em: 13 dez. 2024.

28 BAPTISTA FILHO, Sílvio Neves. Coletivização de demandas e tratamento estrutural: negócio jurídico processual e cooperação judiciária: o caso da Fundação Casa da Esperança. In: BOCHENEK, Antônio César. **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam. Brasília, 2022. p. 29-46. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/>. Acesso em: 13 dez. 2024.

e disciplinado o pagamento dos débitos fiscais e trabalhistas; pacientes, que deram continuidade ao tratamento recebido.²⁹

Percebe-se, portanto, que no processo estrutural a solução não será atingida por meio de uma mera atividade de subsunção, exigindo do Poder Judiciário uma atuação criativa para assegurar a efetividade da decisão judicial, sem divorciar-se da sua função constitucionalmente estabelecida. Por consequência, a fase de execução também não seguirá o padrão rotineiro, assemelhando-se à elaboração de implementação de políticas públicas, recorrendo-se a meios executivos atípicos e desenvolvendo-se a partir de uma atividade dialógica e cooperativa³⁰.

É comum que a execução no processo estrutural seja dividida em fases, para viabilizar a efetivação da decisão judicial e permitir a avaliação dos seus efeitos por todos os envolvidos³¹, como foi no exemplo citado da Fundação Casa da Esperança e no caso *Brown x Board of Education of Topeka*. A ideia é que, por intermédio de uma atividade escalonada e participativa, seja possível verificar se o plano inicialmente elaborado se encontra adequado à reestruturação e viabilizar o monitoramento e promover alterações durante a implementação³².

Percebe-se, portanto, que o processo estrutural é apresentado como uma solução para litígios e problemas estruturais indiscutivelmente existentes na contemporaneidade. Embora possam estar relacionados a interesses exclusivamente privados,

29 BAPTISTA FILHO, Sílvio Neves. Coletivização de demandas e tratamento estrutural: negócio jurídico processual e cooperação judiciária: o caso da Fundação Casa da Esperança. In: BOCHENEK, Antônio César. **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam. Brasília, 2022. p. 29-46. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/>. Acesso em: 13 dez. 2024. p. 38

30 CREMONEZI, Ana Cristina; SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins. Processo estrutural: uma abordagem prospectiva e dialógica em demandas que envolvem a administração pública. **Observatório de la Economía Latinoamericana**, Curitiba, v. 22, n. 4, p. 1-25, 2024. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/ole/article/view/4181>. Acesso em: 14 dez. 2024.

31 VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

32 CREMONEZI, Ana Cristina; SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos artins. Processo estrutural: uma abordagem prospectiva e dialógica em demandas que envolvem a administração pública. **Observatório de la Economía Latinoamericana**, Curitiba, v. 22, n. 4, p. 1-25, 2024. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/ole/article/view/4181>. Acesso em: 14 dez. 2024.

muitas vezes o Poder Judiciário assume o papel central na reestruturação e a “defesa da judicialização das políticas públicas se justifica na implementação dos direitos fundamentais sociais de grande parte da sociedade que de fato necessita dos direitos sociais assegurados na Constituição Federal de 1988”³³. Contudo, a ideia de processo estrutural não está isenta de críticas, deve-se questionar a efetividade da solução proposta e ao protagonismo atribuído ao Poder Judiciário, entre outras questões.

3. CRÍTICAS SOBRE A IDEIA DE PROCESSO ESTRUTURAL

Apesar do conceito proposto por Vitorelli e outros doutrinadores considerar que os litígios estruturais podem estar ligados a estruturas e entidades privadas, muitos desses litígios decorrem de falhas na prestação de serviços públicos. Nesses casos, a solução dos litígios estruturais deveria ser atingida por meio do desenvolvimento e implementação de políticas públicas, atribuição do Poder Executivo, conforme Constituição Federal de 1988.

Na busca de solução desses litígios, por meio do Poder Judiciário, ainda que o magistrado desempenhe um papel de intermediador para construção de uma sentença que se assemelha mais a um plano estratégico para solução do problema, não deixa de representar uma interferência da competência constitucional do poder executivo. Assim, a ordem constitucional que prevê a separação dos poderes representa um limite normativo, para que o Poder Judiciário estruture ou reestruture políticas públicas³⁴.

Cite-se a existência de posicionamento doutrinário em sentido contrário, que entende que existe compatibilidade entre processos estruturais e o princípio da separação de poderes:

É paradoxal, então, pressupor que os litígios estruturais, sobretudo aqueles que envolvem atividade judicial, seriam incompatíveis com o princípio da separação de poderes. Afinal, ele próprio

33 LEITE, Wendy Luiza Passos; SILVA, Juvêncio Borges. O processo estrutural como instrumento de efetivação de políticas públicas. **Cuadernos de Educación Y Desarrollo**, Portugal, v. 16, n. 6, p. 1-26, 2024. Disponível em: <https://ojs.cuadernoseducacion.com/ojs/index.php/ced/article/view/4559>. Acesso em: 14 dez. 2024. p. 21.

34 FRANCISCO, José Carlos; ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. Brown vs. Board of Education of Topeka e sua influência no processo estrutural brasileiro: utilização restrita e estratégica. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, São Paulo, v. 34, n. 158, p. 179-198, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/108/92>. Acesso em: 11 dez. 2024.

traz em si a carga do diálogo e da governança articulada entre os poderes – aqui, os poderes Executivo e Judiciário, principalmente, mas também o Legislativo, como veremos adiante ao tratar do orçamento público. Assim como no princípio da separação de poderes, a definição de litígios estruturais pressupõe como elemento existencial o diálogo, e não a imposição e usurpação de competência.³⁵

Ademais, não é possível afastar a hipótese de não se conseguir chegar ao consenso, situação em o Poder Judiciário não irá conseguir se eximir de tomar uma decisão impositiva das partes. Nesses casos as decisões podem acabar agravando os problemas, forçando a destinação de recursos públicos a áreas onde não são mais necessárias e prejudicando o orçamento da administração pública³⁶. Ou seja, se a decisão for imposta à administração pública sem alinhamento prévio e um planejamento adequado ao caso concreto, os efeitos podem ser ainda mais graves do que o efeito “a conta-gotas” que Vitorelli atribui às demandas individuais tratadas de forma não estrutural, que acabam por aprofundar as desigualdades e a desorganização que pretendia melhorar³⁷.

A aplicação de medidas coercitivas, para dar efetividade às decisões proferidas nos processos estruturais, também precisa ser pensada. “Sem meios para assegurar o respeito às suas decisões, o Judiciário poderia se tornar um poder nulo, sempre dependente da boa vontade daqueles que devem cumprir as suas determinações”.³⁸ Contudo, a imposição de multas e sanções ao poder público, já carente de recursos, pode acabar agravando a situação, que muitas vezes já decorre da falta de recursos públicos.³⁹

35 MEDINA, Bruna Schweitzer. **Litígios estruturais e orçamento público**: Litígios estruturais e orçamento público. 2024. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024. p. 35.

36 BORGES; Fabricio de Lima. **Litígios estruturais e filas de espera do Sistema Único de Saúde (SUS)**: soluções práticas para a atividade jurisdicional. 2023. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito, Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, 2023.

37 VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

38 CASIMIRO, Matheus. Contempt of court: a importância de medidas coercitivas no processo estrutural. **Suprema**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 169-200, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a318>. Acesso em: 15 dez. 2024. p. 183.

39 Matheus Casimiro, aprofunda essa discussão e propõe como alternativa a aplicação de penalidades

Para além dessas questões, a execução no processo estrutural faseada e baseada em readequações enseja discussões sobre a estabilização das decisões nesses processos, que não se adequa a um modelo rigoroso e exige flexibilização⁴⁰, ensejando a necessidade de adaptação dos próprios institutos e conceitos do processo civil brasileiro.

O processo estrutural pode acabar se alongando de forma indefinida e afastar-se do objetivo principal. Cite-se exemplo do caso *Holt x Hutto*, decorrente de uma demanda originalmente proposta em razão da brutalidade do sistema prisional do Estado de Arkansas, no qual era empregada a tortura, que após alguns anos voltou-se para questões da gestão administrativa dos presídios, como seleção e treinamento de funcionários, adequação dos serviços médicos e odontológicos ofertados os presos⁴¹. O papel do judiciário se aproxima de um fiscal de implementação de políticas públicas ou de projetos de reestruturação de organizações privadas.

A multipolaridade, apontada pela doutrina como características dos litígios estruturais “leva a questionamentos sensíveis a respeito da possibilidade de participação de todos os sujeitos envolvidos no litígio estrutural, seja no âmbito processual, seja extraprocessualmente por meio da atividade concertada”⁴². A dificuldade em identificar as partes interessadas no litígio e assegurar a participação efetiva de todas é inerente ao processo estrutural em razão das próprias características do problema enfrentado.

ao funcionário público quando houver a demonstração de descumprimento deliberado e for possível identificação do agente responsável pelo cumprimento. Mesmo partindo da premissa de que essa responsabilização do agente público só realizada em caráter excepcional e de forma criteriosa, não se pode deixar de questionar como se dará a averiguação dos requisitos na prática e a possibilidade de verificar se realmente o agente público poderia ter cumprido a decisão, considerando a existência limitadas dos recursos públicos e sua afetação ao orçamento (CASIMIRO, Matheus. *Contempt of court: a importância de medidas coercitivas no processo estrutural*. **Suprema**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 169-200, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a318>. Acesso em: 15 dez. 2024).

- 40 SILVA NETO, Francisco de Barros. Breves considerações sobre os processos estruturais. **Civil Procedure Review**, v. 10, n. 1, jan.-abr. 2019. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/issue/archive>. Acesso em: 14 dez. 2024.
- 41 BORGES; Fabricio de Lima. **Litígios estruturais e filas de espera do Sistema Único de Saúde (SUS): soluções práticas para a atividade jurisdicional**. 2023. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito, Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, 2023.
- 42 MEDINA, Bruna Schweitzer. **Litígios estruturais e orçamento público**: Litígios estruturais e orçamento público. 2024. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024. p. 43.

A doutrina critica também o papel central atribuído ao juiz no processo estrutural, visto como a figura que oferecerá uma tutela jurisdicional capaz de abranger por completo as medidas necessárias, o que, segundo os autores acaba por retirar o papel central dos cidadãos, que seriam os mais interessados na implementação dos direitos⁴³. Embora a crítica seja válida, uma vez que não é possível afastar essa possibilidade nos casos concretos, deve ser ponderada, pois a doutrina que defende o processo estrutural, apesar de enfatizar a atuação do judiciário, sempre destaca o papel de intermediador e a necessidade de ouvir as partes interessadas.

Nos Estados Unidos, onde surgiu a ideia de processo estrutural, observa-se um declínio desde a década de 1990⁴⁴. Esse declínio tem ocorrido pelas mais diversas razões, entre elas, os excessos cometidos pelo Poder Judiciário, inabilidade desse poder para desenvolver políticas públicas, criação de legislações restritivas à atuação do judiciário e o preconceito com a ideia de ativismo judicial⁴⁵, desvirtuamento do instituto e utilização em demandas precárias e pouco estratégicas⁴⁶.

No Brasil, a ideia de processo estrutural tem sido bastante debatida, inclusive pelo poder legislativo com tentativas de regulamentação da matéria com a criação de ritos especiais. No âmbito do Poder Judiciário, os julgadores têm reconhecido e declarado o caráter estrutural do litígio, casos em que tem atuado de forma menos tradicional em relação aos ritos processuais, como será discutido adiante com base no caso do fornecimento do medicamento Elevidys.

43 SOUZA, Zaphia Boroni; RIBEIRO, Adriano da Silva; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. Análise crítica dos processos estruturais na perspectiva da processualidade democrática. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p. 124-139, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8298>. Acesso em: 14 dez. 2024.

44 FRANCISCO, José Carlos; ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. Brown vs. Board of Education of Topeka e sua influência no processo estrutural brasileiro: utilização restrita e estratégica. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, São Paulo, v. 34, n. 158, p. 179-198, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/trf3/article/view/108/92>. Acesso em: 11 dez. 2024.

45 BORGES; Fabricio de Lima. **Litígios estruturais e filas de espera do Sistema Único de Saúde (SUS)**: soluções práticas para a atividade jurisdicional. 2023. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito, Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, 2023.

46 FRANCISCO, José Carlos; ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. Brown vs. Board of Education of Topeka e sua influência no processo estrutural brasileiro: utilização restrita e estratégica. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, São Paulo, v. 34, n. 158, p. 179-198, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/trf3/article/view/108/92>. Acesso em: 11 dez. 2024.

4. PROCESSO ESTRUTURAL ENVOLVENDO O FORNECIMENTO DO MEDICAMENTO ELEVIDYS

O Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu o caráter estrutural da Reclamação nº 68.709, envolvendo o fornecimento do medicamento Elevidys à paciente com Distrofia Muscular de Duchenne (DMD) e, por meio de decisão monocrática, o Ministro Gilmar Mendes suspendeu liminares concedidas por outros tribunais, além de conduzir o processo para a formalização de acordo. Ressalte-se que a referida reclamação tramita em segredo de justiça, pelo que apenas estão disponíveis para acesso público às decisões publicizadas pelo relator sob a justificativa de tratarem de uma demanda estrutural.

A Distrofia Muscular de Duchenne é uma doença transmitida geneticamente e que apresenta uma evolução progressiva, na qual o tecido muscular é substituído por tecido fibroso e adiposo, causando atrofia muscular que geralmente começa a se tornar evidente a partir dos 2 ou 3 anos de idade, leva a perda da deambulação por volta dos 10 anos e a necessidade de ventilação mecânica por volta dos 20 anos de idade⁴⁷. Trata-se de uma doença grave e rara que, à medida que evolui, causa problemas cardíacos e respiratórios, responsáveis por mais de 90% dos óbitos dos pacientes⁴⁸.

De acordo com as informações divulgadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a maioria dos tratamentos existentes, atua apenas no combate aos sintomas da doença por meio do uso de corticosteroides com objetivo de retardar a atrofia muscular, alongamentos e exercícios físicos, combinados com o uso de órteses ou cadeiras de rodas. Nesse contexto, o medicamento Elevidys, desenvolvido com base em uma terapia genética, surge como um tratamento inovador, pois pretende restaurar a função muscular dos pacientes pediátricos, ainda que parcialmente, apresentando bons resultados para crianças, de 4 a 7 anos de idade, que não perderam a capacidade deambulatória e tem mutações confirmadas no gene DMD⁴⁹.

47 DUAN, Dongsheng; GOEMANS, Nathalie; TAKEDA, Shin-ichi; MERCURI, Eugenio; AARTSMA-RUS, Annemieke. Duchene muscular dystrophy. *Nature Reviews Disease Primers*, v. 7, n. 13, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41572-021-00248-3>. Acesso em: 15 maio 2025.

48 GONZÁLEZ, Ana Inês *et al.* Utilização da EMG de superfície como método de análise de força muscular e função respiratória em portadores de distrofinopatias. *Fisioterapia Brasil*, v. 7, n. 2, mar.-abr. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.33233/fb.v7i2.1876>. Acesso em: 15 maio 2025.

49 AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Anvisa aprova registro de primeiro produto de terapia genética para Distrofia Muscular de Duchenne (DMD): Elevidys® foi aprovado no Brasil para tratar crianças de 4 a 7 anos de idade. *Gov.br*, 2024. Disponível em: <http://www.gov.br/.../anvisa-aprova-registro-de-primeiro-produto-de-terapia-genetica-para-distrofia-muscular-de-duchenne-dmd-elevidys-foi-aprovado-no-brasil-para-tratar-criancas-de-4-a-7-anos-de-idade>

O desenvolvimento do novo tratamento gênico, aprovado pela agência americana Food and Drug Administration (FDA) em 2023⁵⁰, levou diversas famílias a buscarem, por intermédio do judiciário, o acesso ao medicamento Elevidys pelo Sistema Único de Saúde, tendo em vista que a medicação de dose única possui um custo milionário e não faz parte da lista de tratamentos fornecidos pelo SUS. A questão foi levada ao judiciário a partir de ações individuais, contudo, inegavelmente, a multiplicação dessas ações pode impactar de forma direta no planejamento e no orçamento público, ademais, uma decisão pontual seria incapaz de solucionar o problema.

Em 06/08/2024, o Ministro Gilmar Mendes declarou o caráter estrutural do litígio na Reclamação nº 68.709 e iniciou uma mediação com participação do Ministério da Saúde, Anvisa, representantes da empresa Roche Brasil, hospitais habilitados para aplicação do tratamento e outras instituições. Após provocação da União, com a Petição nº 12.928, apensa à referida reclamação, em 27/08/2024, o ministro proferiu decisão monocrática (posteriormente ratificada pela 2^a Turma do STF) suspendendo decisões liminares já proferidas em outros processos que determinavam a compra do Elevidys, até finalização da conciliação em curso⁵¹.

A decisão, contudo, dispôs que a suspensão das liminares não se aplica às decisões proferidas por outros Ministros do STF, justificando que apenas poderiam ser revistas pelo órgão colegiado. Além disso, fez uma ressalva para manter ilesos também os efeitos das decisões liminares concedidas em favor de crianças que completem 7 anos nos próximos 6 meses, pois estariam no limite de ultrapassar a idade máxima para qual a medicação é indicada e a sua suspensão poderia causar dano irreparável aos pacientes. Nesses casos, determinou a prévia realização do exame genético de compatibilidade para disponibilização dos recursos pela União para aquisição do tratamento.

Ressalte-se que, na decisão, o Ministro destaca que reconheceu o caráter estrutural da Rcl nº 68.709, mesmo se tratando de uma demanda individual, em razão

<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2024/anvisa-aprova-registro-de-primeiro-produto-de-terapia-genica-para-distrofia-muscular-de-duchenne-dmd>. Acesso em: 12 maio 2025.

- 50 U.S. FOOD AND DRUG ADMINISTRATION. FDA Approves First Gene Therapy for Treatment of Certain Patients with Duchenne Muscular Dystrophy. **Food and Drug Administration**, 2023. Disponível em: <https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/fda-approves-first-gene-therapy-treatment-certain-patients-duchenne-muscular-dystrophy>. Acesso em: 12 maio 2025.
- 51 BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 12.928 (Medida Cautelar)**. Requerente: União. Relator: Min. Gilmar Mendes. Decisão 27 ago. 2024. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/08/28132337/suspensao-liminares-PET-12928.-2.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

do potencial de se repetir inúmeras vezes e do impacto orçamentário que o efeito sistêmico do fornecimento da medicação por determinação judicial pode causar aos cofres públicos, apontando que a medicação para um único paciente custa em torno de 17 milhões de reais. Além disso, pontuou que a atuação do judiciário deve se dar com cautela e responsabilidade, buscando equilibrar o acesso aos tratamentos adequados para doenças graves e as contas públicas, e que a solução de problemas estruturais necessita de mecanismos próprios capazes de propiciar o diálogo entre as partes interessadas. A fundamentação apresentada pelo ministro está em consonância com a doutrina que defende a ideia de processos estruturais já apresentada.

Em 25/10/2024, Gilmar Mendes proferiu nova decisão monocrática com orientações para os juízes de outros processos que tratassesem sobre o fornecimento do Elevidys: esclarecendo que a suspensão das liminares não impede o julgamento das ações, apenas suspende seus efeitos; definindo que devem ser observadas a restrição etária e demais condições clínicas e biológicas imposta pela farmacêutica e vedando decisões em desacordo com os referidos critérios, salvo se proferidas pelo STF; e dispondo sobre o cumprimento das liminares que não se enquadraram na suspensão⁵².

Durante o curso da mediação, em 02/12/2024, o Elevidys foi aprovado pela Anvisa para o tratamento de pacientes com DMD com idade entre 4 anos e 7 anos, 11 meses e 29 dias, desde que não tenham perdido a capacidade de deambulação, que não tenham perda nos Exons 8 e/ou 9 do gene DMD ou níveis elevados de anticorpos contra o vetor viral utilizado no tratamento⁵³. Em 18/12/2024, foi homologado acordo para cumprimento das decisões judiciais já proferidas que determinam o fornecimento do Elevidys pelo SUS, estabelecendo que o fornecimento da medicação apenas deverá ser concedido pelo judiciário se houver observância às diretrizes da aprovação pela Anvisa, em relação a limitação etária e aos critérios clínicos. Vedando expressamente

52 BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 68.709**. Reclamante: A. G.P.I. representado por G.C.C.P. Reclamado: Juiz Federal da 21ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes. Decisão 25 out. 2024. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/12/19193902/report-41.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

53 AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Anvisa aprova registro de primeiro produto de terapia genética para Distrofia Muscular de Duchenne (DMD): Elevidys® foi aprovado no Brasil para tratar crianças de 4 a 7 anos de idade. **Gov.br**, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2024/anvisa-aprova-registro-de-primeiro-produto-de-terapia-genica-para-distrofia-muscular-de-duchenne-dmd>. Acesso em: 12 maio 2025.

a concessão judicial do medicamento em desconformidade com o registro aprovado pela Anvisa⁵⁴.

Nos termos do acordo, a aquisição do medicamento será realizada diretamente pelo Ministério da Saúde e o tratamento será realizado em hospitais do SUS, podendo ser utilizada a rede particular em caso de necessidade. Os valores referentes à aquisição do medicamento foram ocultados na decisão, com a justificativa de se tratar de informação confidencial relativa à precificação do medicamento.

Além disso, a decisão que homologou o acordo também revogou a tutela anteriormente concedida que suspendia as decisões que já haviam determinado a concessão do medicamento e estabeleceu novo prazo de 90 dias para cumprimento das decisões pela União. Pontue-se que até o momento da elaboração do presente artigo, a Reclamação nº 68.709 ainda não transitou em julgado e, apesar da homologação do acordo, o processo continua em relação ao fornecimento da medicação no caso concreto para o autor da reclamação.

Em relação ao caso apresentado é necessário pontuar que a homologação do acordo, apesar de ter definido parâmetros para a concessão de medicamentos pelo judiciário e buscar uniformizar a solução que será atribuída aos casos, não resolveu o problema estrutural em questão. Como expressamente indicado pelo Ministro Gilmar Mendes, a decisão que homologou o acordo não determinou a inclusão do medicamento na lista de tratamentos fornecidos pelo SUS e sequer abordou essa questão. Consequentemente, o ajuizamento de ações individuais ainda é o caminho necessário para que os pacientes que se enquadram nas condições aprovadas para o uso do medicamento pela Anvisa conseguirem acesso ao tratamento.

Dessa forma, apesar do acordo celebrado ter o objetivo de reduzir os custos da União para fornecimento do Elevidys e fixar um entendimento que tem a pretensão de ser observado pelos demais julgadores, mesmo sem possuir caráter vinculante, as ações sobre a matéria ainda devem se multiplicar no judiciário. Inclusive, a existência de precedentes determinando o fornecimento da medicação não pode ser desconsiderado como um fator de incentivo ao ajuizamento de novas demandas. Ademais,

54 BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 68.709**. Reclamante: A. G.P.I. representado por G.C.C.P. Reclamado: Juiz Federal da 21ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes. Decisão 25 out. 2024. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/12/19193902/report-41.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

na hipótese de descumprimento do acordo pela União, não existem punições pactuadas e a situação deverá caminhar para o cumprimento forçado da obrigação.

O caso evidencia também a dificuldade na delimitação do litígio, pois, além da complexidade e da multiplicidade de interessados, está em constante transformação. Durante a tramitação da Reclamação, por exemplo, a medicação foi aprovada pela Anvisa para uso no Brasil, teve sua aprovação ampliada nos Estados Unidos para tratamento de pacientes que perderam a capacidade de deambulação, conforme informações disponibilizadas no site da FDA. Além disso, a condição clínica dos pacientes não se estabiliza até final decisão, mas continua em constante evolução. Todas essas constantes mudanças impactam nas condições e soluções do litígio.

Cabe analisar ainda a forma da condução processual realizada pelo ministro Gilmar Mendes. Mesmo sem determinar a reunião dos processos por meio da declaração da existência de conexão entre as ações e também sem requerer a instauração de incidente de resolução de demandas repetitivas, que seriam instrumentos e ritos estabelecidos no Código de Processo Civil aplicáveis ao caso, mas valendo-se apenas da declaração do caráter estrutural do litígio, o ministro relator atribuiu efeito generalizado a decisão monocrática suspendendo todas as decisões liminares proferidas em outros processos que já haviam concedido a medicação, excepcionando apenas as decisões proferidas por outros ministros do STF ou que pudessem privar o paciente do uso do medicamento em razão da breve janela de aplicação.

Além disso, apesar das decisões supracitadas enfatizarem a solidariedade com os pacientes portadores da Distrofia Muscular de Duchenne e com suas famílias, não se faz referência à atuação dessas pessoas para construção do acordo. Como mencionado anteriormente, não se tem acesso ao inteiro teor dos autos da Reclamação nº 68.709, mas, nas decisões publicizadas, não há menção a realização de audiências para ouvir os autores das ações que cujas decisões foram suspensas e nem de outros mecanismos para permitir a participação de terceiros interessados.

Assim, em que pese o reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal da existência do problema estrutural envolvendo o fornecimento do Elevidys, a solução atribuída ao caso concreto não foi capaz de resolver o problema estrutural. Na realidade, sequer é possível identificar a pretensão de resolvê-lo, concentrando-se a discussão e a condução do processo em reduzir os custos da União e viabilizar o cumprimento das determinações do Poder Judiciário.

Muitos dos desafios apontados pela doutrina e apresentadas no tópico anterior aplicam-se ao presente caso, no qual é possível perceber o papel de destaque atribuído ao Poder Judiciário, a dificuldade de adequação do rito processual comum aos processos estruturais, de identificar e delimitar o problema, bem como de concretizar e orquestrar a participação de todos os interessados. Contudo, apesar de todas as ponderações apresentadas, não se pode negar o mérito e os benefícios decorrentes do acordo celebrado que reduziu custos para a União e ao final viabilizou o cumprimento das decisões que concederam a medicação atendendo aos pacientes portadores da doença.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os problemas e litígios estruturais inegavelmente fazem parte da realidade brasileira, apresentando-se em diversas situações em decorrência da forma como a própria estrutura social está organizada. Tais litígios envolvem uma multiplicidade de partes e interesses conflitantes, demandando soluções complexas, que não se concretizam com uma simples decisão judicial, pois ensejam a necessidade de transformação das próprias estruturas de organização das sociedades e dos sistemas.

Embora a judicialização dos litígios estruturais não seja a alternativa ideal para solucioná-los, é a ferramenta a qual se tem recorrido em busca da efetivação de direitos, o que, muitas vezes, acaba ocorrendo de forma individualizada, sem a pretensão de resolver a questão estrutural. Nesse contexto, pensar em processo estrutural, como uma medida para solucionar os problemas, pode ser um caminho melhor do que permanecer apenas atuando para mitigar as consequências.

Contudo, não se pode olhar para a ideia de processo estrutural de forma acrítica, sendo necessário considerar as implicações práticas dessa alternativa, que envolve desde a revisitação de conceitos e institutos do processo civil brasileiro e de princípios constitucionais, até questões de desconformidade entre as ideias propostas pela doutrina e sua implementação na prática. A atuação do Poder Judiciário pode ser decisiva e positiva para a solução desses conflitos, como visto nos exemplos citados da Fundação Casa da Esperança e no caso *Brown x Board of Education of Topeka*, mas será sempre difícil delimitar o ativismo judicial.

No julgamento da Reclamação nº 68.709 pelo STF, que tratou sobre o fornecimento do medicamento Elevidys à paciente com Distrofia Muscular de Duchenne e teve o caráter estrutural declarado pelo Ministro Gilmar Mendes, o caso refletiu

muitos dos desafios apontados pela doutrina: a dificuldade de delimitar a atuação do julgador para não incorrer em ativismo, a identificação e participação ativa dos interessados nos litígios, a necessidade de flexibilização dos ritos processuais e as dificuldades para construir uma solução.

O acordo celebrado ao final do processo inegavelmente gerou benefícios, pois reduziu custos para o fornecimento do medicamento pela União e viabilizou o cumprimento das decisões que concederam a medicação atendendo aos pacientes portadores da doença. Contudo, apesar do reconhecimento do caráter estrutural do litígio, não houve a efetiva solução do problema estrutural e, na realidade, a condução do processo centrou-se em reduzir os custos da União e viabilizar o cumprimento das determinações do Poder Judiciário.

Diante da realidade brasileira, os litígios estruturais continuarão sendo levados ao judiciário, sendo inevitável a discussão sobre os processos estruturais. O presente artigo abordou as características e desafios relacionados ao tema com o objetivo de contribuir para o debate que deve ser realizado de forma crítica, pois a ideia de processo estrutural não pode ser vislumbrada como a solução para todos os problemas estruturais, mas pode trazer uma nova perspectiva de atuação para o judiciário e contribuir de forma efetiva para a solução desses problemas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Anvisa aprova registro de primeiro produto de terapia gênica para Distrofia Muscular de Duchenne (DMD): Elevidys® foi aprovado no Brasil para tratar crianças de 4 a 7 anos de idade. **Gov.br**, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2024/anvisa-aprova-registro-de-primeiro-produto-de-terapia-genica-para-distrofia-muscular-de-duchenne-dmd>. Acesso em: 12 maio 2025.

BAPTISTA FILHO, Sílvio Neves. Coletivização de demandas e tratamento estrutural: negócio jurídico processual e cooperação judiciária: o caso da Fundação Casa da Esperança. In: BOCHENEK, Antônio César. **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam. Brasília, 2022. p. 29-46. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/>. Acesso em: 13 dez. 2024.

BORGES; Fabricio de Lima. **Litígios estruturais e filas de espera do Sistema Único de Saúde (SUS)**: soluções práticas para a atividade jurisdicional. 2023. (Dis-

sertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito, Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, 2023.

BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 68.709**. Reclamante: A.G.P.I. representado por G.C.C.P. Reclamado: Juiz Federal da 21ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes. Decisão 25 out. 2024. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/12/19193902/report-41.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 12.928 (Medida Cautelar)**. Requerente: União. Relator: Min. Gilmar Mendes. Decisão 27 ago. 2024. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/08/28132337/suspensao-liminares-PET-12928.-2.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

BRITTO, Livia Mayer Totola; KARNINKE, Tatiana Mascarenhas. O Caso Brown V. Board Education, Medidas Estruturantes e o Ativismo Judicial. In: CONGRESSO DE PROCESSO CIVIL INTERNACIONAL, 4.; ENCONTRO DA REDE IBERO-AMERICANA DE PROCESSO CIVIL INTERNACIONAL, 3., 2019, Vitória. **Anais** [...]. Vitória, 2019. p. 273-283. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/processocivilinternacional/issue/view/1200>. Acesso em: 11 dez. 2024.

CASIMIRO, Matheus. Contempt of court: a importância de medidas coercitivas no processo estrutural. **Suprema**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 169-200, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a318>. Acesso em: 15 dez. 2024.

CREMONEZI, Ana Cristina; SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins. Processo estrutural: uma abordagem prospectiva e dialógica em demandas que envolvem a administração pública. **Observatório de la Economía Latinoamericana**, Curitiba, v. 22, n. 4, p. 1-25, 2024. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/4181>. Acesso em: 14 dez. 2024.

DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Freddie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 14 dez. 2024.

DUAN, Dongsheng; GOEMANS, Nathalie; TAKEDA, ShinΓÇÖichi; MERCURI, Eugenio; AARTSMA-RUS, Annemieke. Duchene muscular dystrophy. **Nature Reviews Disease Primers**, v. 7, n. 13, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41572-021-00248-3>. Acesso em: 15 maio 2025.

FRANCISCO, José Carlos; ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. Brown vs. Board of Education of Topeka e sua influência no processo estrutural brasileiro: utilização restrita e estratégica. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, São Paulo, v. 34, n. 158, p. 179-198, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/108/92>. Acesso em: 11 dez. 2024.

GONZÁLEZ, Ana Inês *et al.* Utilização da EMG de superfície como método de análise de força muscular e função respiratória em portadores de distrofinopatias. **Fisioterapia Brasil**, v. 7, n. 2, mar.-abr. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.33233/fb.v7i2.1876>. Acesso em: 15 maio 2025.

LEITE, Wendy Luiza Passos; SILVA, Juvêncio Borges. O processo estrutural como instrumento de efetivação de políticas públicas. **Cuadernos de Educación Y Desarrollo**, Portugal, v. 16, n. 6, p. 1-26, 2024. Disponível em: <https://ojs.cuadernoseduacion.com/ojs/index.php/ced/article/view/4559>. Acesso em: 14 dez. 2024.

MEDINA, Bruna Schweitzer. **Litígios estruturais e orçamento público**: Litígios estruturais e orçamento público. 2024. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024.

SILVA NETO, Francisco de Barros. Breves considerações sobre os processos estruturais. **Civil Procedure Review**, v. 10, n. 1, jan.-abr. 2019. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/issue/archive>. Acesso em: 14 dez. 2024.

SOUZA, Zaphia Boroni; RIBEIRO, Adriano da Silva; FREITAS, Sérgio Henrique Zandoná. Análise crítica dos processos estruturais na perspectiva da processualidade democrática. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p. 124-139, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8298>. Acesso em: 14 dez. 2024.

U.S. FOOD AND DRUG ADMINISTRATION. FDA Approves First Gene Therapy for Treatment of Certain Patients with Duchenne Muscular Dystrophy. **Food and Drug Administration**, 2023. Disponível em: <https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/fda-approves-first-gene-therapy-treatment-certain-patients-duchenne-muscular-dystrophy>. Acesso em: 12 maio 2025.

VIANA, Thais Costa Teixeira. A inevitável mutabilidade dos litígios coletivos e estruturais. **Suprema**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 201-224, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a370>. Acesso em: 14 dez. 2024.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.