



Escola Nacional
de Formação
e Aperfeiçoamento
de Magistrados



**Programa de Pós-Graduação
Profissional em Direito da Enfam**

**ESCOLA DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS
MINISTRO SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO E PODER JUDICIÁRIO
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL**

FABRICIO DE LIMA BORGES

**LITÍGIOS ESTRUTURAIS E FILAS DE ESPERA DO SISTEMA ÚNICO
DE SAÚDE (SUS): SOLUÇÕES PRÁTICAS PARA A ATIVIDADE
JURISDICIONAL**

Brasília – DF
2023

FABRICIO DE LIMA BORGES

LITÍGIOS ESTRUTURAIS E FILAS DE ESPERA DO SISTEMA ÚNICO
DE SAÚDE (SUS): SOLUÇÕES PRÁTICAS PARA A ATIVIDADE
JURISDICIONAL

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade de dissertação, apresentado ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito e Poder Judiciário

Orientador: Prof. Dr. Antônio César Bochenek

B732I

Borges, Fabrício de Lima

Litígios estruturais e filas de espera do Sistema Único de Saúde (SUS): soluções práticas para a atividade jurisdicional / Fabrício de Lima Borges - Brasília, DF, 2023. 188f.: il.; 30cm

Orientador: Antônio César Bochenek

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito, Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados.

1.Sistema Único de Saúde – Fila de espera. 2. Litígios estruturais. 3. Direito à saúde. I. Bochenek, Antônio César (orient.). II. Título.

CDD 342.085

CDU 342.7:614

FABRICIO DE LIMA BORGES

LITÍGIOS ESTRUTURAIS E FILAS DE ESPERA DO SISTEMA ÚNICO
DE SAÚDE (SUS): SOLUÇÕES PRÁTICAS PARA A ATIVIDADE
JURISDICIONAL

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade de dissertação, apresentado ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: ____/____/____.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Antônio César Bochenek (Orientador)

Prof. Dr.^a Taís Schilling Ferraz (Examinadora)

Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart (Examinador)

RESUMO

No atual cenário de expansão do Poder Judiciário, é cada vez mais comum o ajuizamento de demandas conhecidas como estruturais, que se caracterizam por serem complexas e multipolares (ou policêntricas), além de terem como escopo a reforma (ou a recomposição) de uma instituição pública ou privada responsável pela violação sistemática de direitos fundamentais. O tratamento desse tipo de litígio requer providências que, em boa parte, não são compatíveis com a lógica bipolar do processo civil tradicional. Por outro lado, a judicialização da saúde, enquanto fenômeno que evidencia esse maior protagonismo do Judiciário, tem como uma de suas facetas o ajuizamento de ações em que se pleiteia o acesso de usuários do SUS a determinado tratamento ou serviço médico cuja relação demanda/oferta é (ou deveria ser) organizada em filas de espera. Considerando que essas ações (coletivas ou não), objetivando o acesso de usuários do SUS a tratamentos ou a serviços médicos, reúnem, não raro, as características típicas de um litígio estrutural, a presente pesquisa investiga quais são as medidas de cunho prático mais adequadas para a condução desse tipo de processo complexo. Para tanto, empreendeu-se pesquisa empírica, de natureza qualitativa, por meio do estudo de caso de três ações estruturais em curso na Justiça Federal no Ceará. Os dados que subsidiam esta pesquisa empírica foram colhidos por meio das técnicas de análise documental dos autos processuais e de entrevistas semiestruturadas com os integrantes do sistema de justiça que atuaram de forma mais direta nos processos estruturais selecionados. Ao final do trabalho, são analisados os resultados obtidos com potencial de generalização e apresentadas as proposições voltadas para a condução de demandas estruturais que tenham como objeto e causa de pedir o funcionamento deficitário de filas de espera do SUS.

Palavras-chave: litígios estruturais; filas de espera; Sistema Único de Saúde; estudo de caso.

ABSTRACT

In the current scenario of expansion of the Judiciary, it is increasingly common to file claims known as structural injunctions, which are characterised as being complex and multipolar (or polycentric), besides having the scope to reform (or recompose) a public or private institution responsible for the systematic violation of fundamental rights. The treatment of this type of litigation requires measures that, to a large extent, are not compatible with the bipolar logic of traditional civil procedure. On the other hand, the judicialization of healthcare, as a phenomenon that demonstrates this increased role of the Judiciary, has as one of its facets the filing of lawsuits in which the access of SUS users to a certain treatment or medical service is claimed, and whose demand/supply ratio is (or should be) organized in waiting lines. Considering that these actions (collective or not) seeking the access of SUS users to treatment or medical services often combine the typical characteristics of a structural litigation, this research investigates which are the most appropriate practical measures for the conduct of this type of complex process. To this end, empirical research of a qualitative nature was undertaken by means of a case study of three structural lawsuits in progress at the Federal Court in Ceará. The data that support this empirical research were collected by means of documentary analysis of the procedural records and semi-structured interviews with the members of the justice system who acted in the most direct way in the structural injunctions selected. At the end of the work, the results with potential for generalisation are analysed and proposals are presented for the conduction of structural demands that have as object and cause of action the deficient functioning of SUS waiting lines.

Keywords: structural injunctions; waiting lines, Unified Health System; case study.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Principais problemas que os brasileiros enfrentam no SUS.....	44
Figura 2 – Principais problemas do SUS, segundo utilização – Brasil, 2010	45
Figura 3 – Proporção das razões para ter plano ou seguro de saúde – Brasil, 2010	46
Figura 4 – Percurso do paciente no sistema público de saúde	48
Figura 5 – Quantidade de casos novos dos principais assuntos judicializados	56
Figura 6 – Fluxo/Passo 1	73
Figura 7 – Fluxo/Passo 2	74
Figura 8 – Eixos temáticos	90
Quadro 1 – Quantitativo de audiências	135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abrasco	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AIH	Autorização de Internação Hospitalar
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
ANACP	Associação Nacional de Defesa de Pessoas Negras
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCC	Corte Constitucional Colombiana
Cesal	Centro de Soluções Alternativas de Litígios
Crifor	Central de Regulação das Internações de Fortaleza/CE
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNRAC	Central Nacional de Regulação de Alta Complexidade
Conass	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
COSEMS/CE	Conselho das Secretarias Municipais de Saúde do Ceará
CPC	Código de Processo Civil
DPE/CE	Defensoria Pública do Estado do Ceará
DPU	Defensoria Pública da União
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
ECI	Estado de Coisas Inconstitucional
Enfam	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
FGV/SP	Fundação Getulio Vargas São Paulo
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FSP-USP	Faculdade de Saúde Pública da USP
GTA	Grupo de Assessoramento ao Juízo
HGF	Hospital Geral de Fortaleza
HUWC	Hospital Universitário Walter Cantídio
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ipespe	Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas
IPM	Índice de Produtividade dos Magistrado
IRDR	Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas

MPF	Ministério Público Federal
org.	organizadores
PGASS	Programação Geral de Ações e Serviços de Saúde
PJe	Processo Judicial Eletrônico
PL	Projeto de Lei
PPI	Programação Pactuada e Integrada
PRDC	Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão
Procadin	Procuradoria da Administração Indireta e de Políticas Públicas
PT/SP	Partido dos Trabalhadores, de São Paulo
REsp	Recurso Especial
Sesa	Secretaria de Saúde do Estado do Ceará
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
Sistcon	Sistema de Conciliação do Tribunal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
UCB	Universidade Católica de Brasília
UCI	Unidade de Cuidados Intensivos
UFC	Universidade Federal do Ceará
Unifor	Universidade de Fortaleza
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 METODOLOGIA	18
3 PREMISSAS TEÓRICAS DA PESQUISA EMPÍRICA.....	25
3.1 Litígios estruturais.....	25
3.1.1 Origem, conceituação e características.....	25
3.1.2 Papel do juiz e formas de solução do problema estrutural.....	35
3.2 Formação, gestão e transparência das filas de espera do SUS	42
3.2.1 Aspectos gerais	42
3.2.2 Aspectos normativos e judicialização	51
4 ESTUDO DE CASOS DE LITÍGIOS ESTRUTURAIS SOBRE FILAS DE ESPERA	58
4.1 Análise documental	58
4.1.1 Caso das cirurgias ortopédicas de alta complexidade	58
4.1.2 Caso da transparência das listas de espera dos procedimentos cirúrgicos eletivos..	83
4.1.3 Caso da ampliação do número de leitos de UTI.....	92
4.2 Entrevistas semiestruturadas	98
4.2.1 Procurador da República Alexandre Meireles Marques	100
4.2.2 Procuradora da República Ana Karízia Távora Teixeira Nogueira.....	101
4.2.3 Advogado da União José Salvador Paiva Cordeiro.....	104
4.2.4 Juiz Federal José Eduardo de Melo Vilar Filho	105
4.2.5 Defensora Pública da União Lídia Ribeiro Nóbrega	107
4.2.6 Defensor Público da União Alex Feitosa de Oliveira.....	109
4.2.7 Defensor Público da União Fernando Antonio Holanda Pereira Junior.....	110
4.2.8 Defensor Público da União Walker Teixeira Dedê e Pachêco	112
4.2.9 Procuradora do Estado do Ceará Caroline Moreira Gondim.....	113
4.2.10 Procurador do Município de Fortaleza Martonio Mont'Alverne Barreto Lima	115
4.2.11 Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta	116
4.2.12 Juiz Federal Leonardo Resende Martins.....	123
4.3 Visão geral sobre os dados colhidos	128
5 PROPOSIÇÕES	131
5.1 Audiências periódicas e inspeções judiciais.....	131
5.2 Aplicação mitigada do princípio da confidencialidade	138
5.3 Coletivização de demandas individuais por meio da negociação processual	143
5.4 Especialização da atividade jurisdicional com foco no julgador	149
5.5 Transição de juízes pela via da cooperação judiciária	158

5.6 Estrutura administrativa para apoio institucional	163
5.7 Delegação da gestão processual	170
5.8 Juiz de contenção.....	174
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	178
REFERÊNCIAS	181

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, observa-se um maior protagonismo do Poder Judiciário, que tem se caracterizado tanto pela “globalização da jurisdição constitucional” – pois diferentes regimes jurídicos adotam, em distintos graus, mecanismos de controle de constitucionalidade – como pela transferência de poder decisório aos tribunais sobre questões nucleares da política, tratadas tradicionalmente pelas instâncias majoritárias.¹

No Brasil, a Constituição de 1988, ao reconhecer vários direitos sociais, como saúde, educação e moradia,² e ao produzir uma nova interface entre o sistema político e o aparato judicial,³ contribuiu não só para o aumento exponencial da litigiosidade⁴ como para a judicialização dos mais variados conflitos, ainda que, paradoxalmente,⁵ parte da população não considere o sistema de justiça confiável.⁶

¹ BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição? 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 5-13. Para o autor canadense Ran Hirschl, tem-se por “juristocracia” o fenômeno recente pelo qual os ordenamentos constitucionais de diversos países, cada vez mais, transferem poder das instâncias majoritárias para as cortes judiciais (HIRSCHL, Ran. **Rumo à juristocracia**: as origens e consequências do novo constitucionalismo. Trad. de Amauri Feres Saad. Londrina: Editora E.D.A – Educação, Direito e Alta Cultura, 2020. p. 29).

² Oscar Vilhena Vieira explica que muitas constituições contemporâneas, em especial as de países do Sul Global, além de organizarem o sistema político e assegurarem direitos negativos, reconheceram um amplo conjunto de direitos sociais e de proteção de grupos vulneráveis com o objetivo de transformar a sociedade. Segundo o autor, essas ambições foram contempladas em muitos textos constitucionais contemporâneos em razão da necessidade de superar problemas estruturais – como a divisão da sociedade em castas na Índia, a segregação racial na África do Sul e a pobreza e a desigualdade no Brasil (VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 89-92).

³ Em trabalho pioneiro sobre o papel político do Poder Judiciário após a redemocratização do país, o cientista político Rogério Arantes afirma que a reorganização institucional de 1988 transformou o sistema de justiça em arena de resolução de conflitos, principalmente por meio do modelo híbrido de controle difuso e concentrado de constitucionalidade (ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré/Fapesp/Educ, 1997. p. 205-206. (Série Justiça)). Para o autor, esse rearranjo institucional deu origem a um duplo movimento de judicialização de conflitos e de politização das instituições judiciais, passando o Judiciário a “[...] representar um recurso poderoso de veto às decisões majoritárias tomadas na esfera política”.

⁴ De acordo com o “Relatório Justiça em Números 2022”, “O Poder Judiciário finalizou o ano de 2021 com 77,3 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva. Desses, 15,3 milhões, ou seja, 19,8%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura. Dessa forma, desconsiderados tais processos, tem-se que, em andamento, ao final do ano de 2021, existiam 62 milhões de ações judiciais” (BRASIL. CNJ. **Justiça em números 2022/Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: CNJ, 2022. p. 104. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023).

⁵ Marcelo Semer sintetiza bem esse paradoxo: “Não é fácil lembrar-se de um período em que a credibilidade do Judiciário estivesse tão arranhada quanto agora. A falta de confiança generalizada e uma avaliação negativa de forma assim persistente. Paradoxalmente, todavia, vivemos um dos momentos de maior demanda à Justiça, seja pelo extraordinário volume de ações que ingressam diariamente, seja pela competência cada vez mais ampliada dos pedidos, levando a judicialização

Em face desse contexto de expansão do Judiciário, verifica-se que é cada vez mais recorrente um tipo de conflito que não se compatibiliza com a lógica tradicional e bipolar do processo civil comum: são os conflitos estruturais que se caracterizam, resumidamente, por serem complexos e multipolares (ou policêntricos), além de terem como escopo a reforma (ou a recomposição) de uma instituição pública ou privada com vistas à superação de um determinado quadro de violação sistemática de direitos fundamentais. O tratamento dos conflitos estruturais exige providências particulares e de implantação mais trabalhosa, de forma que o processo civil tradicional, incluindo o microsistema de tutela coletiva, não dispõe de instrumentos capazes de lidar adequadamente com os problemas complexos e multipolares abordados nesse tipo de demanda.⁷

Por outro lado, a judicialização da saúde é um dos fenômenos que mais bem representa essa expansão do Judiciário no Brasil, conforme se evidencia a partir do aumento exponencial de demandas judiciais (individuais e coletivas) sobre esse direito social.⁸ Além do fornecimento de medicamentos (incorporados ou não ao sistema público de saúde), são recorrentes as demandas judiciais em que se pleiteia o acesso de usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) a determinado tratamento ou serviço médico cuja relação demanda/oferta é (ou deveria ser) organizada em filas de espera. A problemática relativa às filas de espera do SUS não é nova,⁹ e os seus efeitos repercutem no bem-estar do paciente e na eficiência

ao patamar *nunca antes na história* – a começar pela própria incumbência de substituir nada menos do que o eleitor” (SEMER, Marcelo. **Os paradoxos da justiça**: Judiciário e política no Brasil. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021. p. 20).

⁶ Estudo sobre a imagem do Judiciário, realizado pela FGV em parceria com o Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe), a pedido da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), apurou que “Predominam na sociedade sentimentos negativos em relação ao Judiciário no Brasil: tristeza (13%), indignação (12%), vergonha (11%) e medo (6%) [...]”, bem como que “Quanto ao funcionamento da Justiça, 54% da população consideram que funciona mal ou muito mal, contra 37% que avaliam bem ou muito bem” (ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Estudo da imagem do Judiciário brasileiro**. Brasília, 2019. p. 19. Disponível em: http://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO_DA_IMAGEM_.pdf. Acesso em: 15 maio 2023).

⁷ MARÇAL, Felipe Barreto; TOSTA, André Ribeiro. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço do proporcionado pelo art. 21 da LINDB. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 216.

⁸ Segundo levantamento efetuado pelo Insper, a pedido do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), “De 2009 a 2017, o número anual de processos na primeira instância da Justiça relativos a saúde no Brasil praticamente triplicou” (Judicialização da saúde dispara e já custa R\$ 1,3 bi à União. In: **Insper**. 24 maio 2019. Disponível em: <http://www.insper.edu.br/conhecimento/direito/judicializacao-da-saude-dispara-e-ja-custa-r-13-bi-a-uniao/>. Acesso em: 3 out. 2022).

⁹ Confirmam-se as seguintes matérias jornalísticas: País tem 904 mil na fila por cirurgia eletiva no SUS: espera chega a 12 anos. In: **Estadão**. 4 dez. 2017. Disponível em:

da rede pública de saúde, diminuem o prestígio social do sistema e impactam até mesmo o crescimento econômico do país.¹⁰

Quando ocorre a judicialização do acesso a tratamentos ou a serviços médicos – tanto pela via individual como pela via coletiva –, tem-se um conflito com as três características típicas de um litígio estrutural, quais sejam: (a) nível elevado de complexidade, pois em tais processos a causa de pedir se relaciona ao funcionamento deficiente de políticas públicas do SUS, causado por falhas de governança e subfinanciamento, por exemplo; (b) multipolaridade, uma vez que há diversos polos de interesses (convergentes ou não) relacionados, principalmente, ao fato de que o SUS, nos moldes em que foi instituído pela Constituição de 1988, consiste em um conjunto de ações e serviços executados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, de forma articulada; e (c) a necessidade de reforma da instituição (ou das instituições) vinculada à rede pública, a fim de efetivar o direito fundamental à saúde dos usuários que aguardam na fila de espera.

Todavia, a estrutura tradicional e bipolarizada do processo civil brasileiro não se mostra suficiente para lidar de forma adequada com litígios complexos, a exemplo das demandas estruturais envolvendo a problemática das filas de espera do SUS. O Código de Processo Civil (CPC), apesar de conter alguns institutos inovadores que podem ser empregados na resolução de processos complexos (como o negócio processual e a realização de atos concertados entre juízos cooperantes), não dispõe especificamente sobre a atuação do Judiciário em conflitos estruturais que afetam políticas públicas. Já os diplomas normativos que

<http://saude.estadao.com.br/noticias/geral,pais-tem-904-mil-na-fila-por-cirurgia-eletiva-no-sus-espera-chega-a-12-anos,70002106713>. Acesso em: 5 maio 2023; Fila do SUS tem mais de meio milhão de pessoas à espera de cirurgias eletivas em 16 estados e no DF. *In: G1*. 30 abr. 2023. Disponível em: <http://g1.globo.com/saude/noticia/2023/04/30/fila-do-sus-tem-mais-de-meio-milhao-de-pessoas-a-espera-de-cirurgias-eletivas-em-16-estados-e-no-df.ghtml>. Acesso em: 5 maio 2023. Para enfrentar esse problema, o Ministério da Saúde, em fevereiro de 2023, lançou o Programa Nacional de Redução das Filas de Cirurgias Eletivas, Exames Complementares e Consultas Especializadas (PNRF), instituído pela Portaria GM/MS n. 90, de 3 de fevereiro de 2023, cujo objetivo consiste em aumentar a realização de cirurgias eletivas em todo o país e diminuir a fila de espera para exames e consultas especializadas (Programa Nacional de Redução das Filas. *In: Ministério da Saúde*. Disponível em: <http://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saes/drac/pnrf>. Acesso em: 5 maio 2023). O programa tem vigência de um ano, podendo ser prorrogado por igual período, e prevê o aporte de R\$ 600.000.000,00 (seiscentos milhões de reais) para 2023.

¹⁰ MARINHO, Alexandre. **Um estudo sobre as filas para internações e para transplantes no Sistema Único de Saúde brasileiro**. Texto para discussão n. 1055, Brasília: Ipea, 2004. p. 2.

compõem o chamado microssistema processual coletivo também não dispõem a respeito.¹¹

De igual modo, inexistente um marco normativo nacional sobre filas de espera do SUS, seja estabelecendo a obrigatoriedade de sua organização a partir de critérios técnicos uniformes quanto à ordem de atendimento dos pacientes, seja dispondo acerca de parâmetros para conferir transparência às listas de espera. A falta de regulamentação nacional sobre essas filas de espera no Sistema Único de Saúde se tornou muito evidente ao longo de 2020, primeiro ano da pandemia causada pelo novo coronavírus – covid-19, quando se intensificou a demanda por leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) em hospitais públicos de todo o país, o que tornou inevitável a judicialização, tanto pela via individual como pela via coletiva.¹²

Diante desse cenário, portanto, insere-se o objetivo da presente dissertação: efetuar o mapeamento e a análise das medidas práticas utilizadas na condução de litígios estruturais sobre filas de espera do sistema público de saúde e, ao final, apresentar proposições sobre essa temática. Nesse sentido, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: quais são as soluções práticas para a condução de litígios estruturais que têm como causa de pedir o funcionamento deficitário de filas de espera do sistema público de saúde? Levanta-se a hipótese de que é necessário identificar quais são as medidas de cunho prático mais adequadas para otimizar o processamento de litígios estruturais envolvendo o funcionamento de filas de espera do SUS, diante da insuficiência do modelo bipolarizado do processo civil brasileiro para lidar com conflitos estruturais e da ausência de um referencial normativo específico sobre a organização, o gerenciamento e a transparência das filas de espera da rede pública de saúde.

¹¹ Compõem esse microssistema processual a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), as disposições do Código de Defesa do Consumidor que cuidam das ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos, a Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/1965) e a Lei do Mandado de Segurança (Lei n. 12.016/2009).

¹² Justiça dá prazo para que hospitais federais liberem leitos a pacientes no RJ. *In: CNN Brasil*. 23 abr. 2020. Disponível em: <http://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/04/23/justica-da-prazo-para-que-hospitais-federais-liberem-leitos-a-pacientes-no-rj>. Acesso em: 5 out. 2022. Sem transparência sobre fila de UTIs, Justiça opera para garantir atendimento a pacientes de covid-19. *In: El País*. 27 abr. 2020. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2020-04-28/sem-transparencia-sobre-fila-para-utis-justica-opera-para-garantir-atendimento-a-pacientes-de-covid-19.html>. Acesso em: 5 out. 2022. Com sobrecarga de hospitais, pacientes recorrem à Justiça por vagas de UTI Covid. *In: Folha de São Paulo*. 3 mar. 2021. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/03/com-sobrecarga-da-hospitais-pacientes-de-covid-recorrem-a-justica-por-vagas-de-uti.shtml>. Acesso em: 5 out. 2022.

O potencial inovador do presente trabalho reside na possibilidade de se executar uma pesquisa empírica específica sobre litígios estruturais que tenham como objeto e causa de pedir o funcionamento deficitário de filas de espera do SUS, com o escopo de identificar e sistematizar as práticas mais adequadas para a condução desse tipo de processo. Quanto à importância de se realizar pesquisas empíricas acerca do tema litígios estruturais, é pertinente a observação de Bochenek no sentido de que ainda são poucos os estudos empíricos sobre casos brasileiros de litígios estruturais, ao passo que há vários estudos de cunho teórico que têm como objetivo identificar as principais características desse tipo de conflito.¹³ Ainda segundo o aludido autor, “são incipientes os contornos da sistematização ou definição dos procedimentos e ritos aplicados nos casos práticos no ordenamento jurídico nacional”.¹⁴ Essa escassez de estudos empíricos dificulta o trabalho de magistrados e dos demais atores do sistema de justiça quanto à aplicação de procedimentos compatíveis com as particularidades desses litígios.¹⁵

Por meio de uma simples busca na base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), vinculada à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), verifica-se que a maioria dos trabalhos científicos dessa área consiste em produções puramente acadêmicas, as quais, diferentemente do estudo empírico desenvolvido no presente trabalho, não tinham como objetivo apresentar conclusões propositivas por meio da análise de casos concretos.¹⁶

Aqui, no entanto, é importante referenciar dois trabalhos acadêmicos que procederam ao estudo de caso de duas das três ações coletivas selecionadas para a presente pesquisa,¹⁷ mas com enfoques distintos do adotado neste trabalho: a dissertação defendida por Priscila Teixeira de Faria, em 2019, perante o Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, da Universidade Católica de

¹³ BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. **Revista Judicial Brasileira/Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados**, Brasília, ano 1, n. 1, p. 167, jul./dez. 2021.

¹⁴ BOCHENEK, 2021, p. 167.

¹⁵ BOCHENEK, 2021, p. 167.

¹⁶ Consulta efetuada em 23 de maio de 2023.

¹⁷ Trata-se dos Processos n. 0002012-48.2006.4.05.8100 e n. 0811930-91.2016.4.05.8100, ambos em tramitação na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará (sediada em Fortaleza/CE). A escolha desses processos para integrarem o objeto da presente pesquisa será explicada no próximo capítulo.

Brasília (UCB);¹⁸ e a dissertação defendida por Leonardo Resende Martins, em 2022, perante esse programa de pós-graduação profissional em Direito.¹⁹ No primeiro trabalho, a autora buscou demonstrar a insuficiência do modelo do processo civil comum para lidar com conflitos estruturais, a partir da análise da Ação Civil Pública (ACP) n. 0002012-48.2006.4.05.8100 – que versa sobre a regularização do acesso de pacientes do SUS a cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Estado do Ceará.²⁰ Já o segundo trabalho consistiu em pesquisa empírica que investigou os resultados da aplicação de estratégias, metodologias e ferramentas de *Legal Design* no tratamento de litígios estruturais, por meio do estudo de caso da ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100 – cujo objetivo é compelir a União, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza/CE a adotarem medidas para garantir transparência das listas de espera de todos os procedimentos cirúrgicos eletivos no seu âmbito de atuação – e da Execução Fiscal n. 0003973-21.2011.4.05.8400, em trâmite na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte (“caso Urbana”).²¹

Para alcançar o objetivo proposto, a presente pesquisa empírica, do ponto de vista metodológico, adotou o estudo de caso como ferramenta central para a coleta de dados, lançando mão das técnicas de análise documental dos autos das ações judiciais selecionadas e da realização de entrevistas semiestruturadas, como será detalhado no próximo capítulo.

Apresentado o percurso metodológico, o terceiro capítulo da dissertação traça um panorama acerca dos temas litígios estruturais e filas de espera no sistema público de saúde. O objetivo nessa seção – ressalte-se – não é fazer um estudo aprofundado das referidas temáticas, mas, sim, delinear os aspectos teóricos que subsidiaram a análise crítica dos casos selecionados e as proposições apresentadas ao final deste trabalho.

¹⁸ FARIA, Priscila Teixeira de. **Litígios estruturais e o direito à saúde**: o caso da fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade do Estado do Ceará. 2019. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito. Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2019.

¹⁹ MARTINS, Leonardo Resende. **Legal design e processos estruturais**: aplicações práticas na atividade jurisdicional e seus resultados no tratamento da litigiosidade complexa. 2022. 348 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito. Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira (Enfam), Brasília, 2022.

²⁰ FARIA, 2019, p. 11-13.

²¹ MARTINS, 2022, p. 6-19.

No quarto capítulo, são apresentados os dados coletados na pesquisa empírica por meio das técnicas de análise documental dos autos dos processos estruturais selecionados e da realização de entrevistas semiestruturadas. Em termos de organização, dividiu-se o capítulo em três partes. As duas primeiras são dedicadas à apresentação dos dados colhidos por meio das mencionadas técnicas de pesquisa. A última parte apresenta uma análise global dos dados levantados.

No quinto capítulo, verificam-se os resultados obtidos por meio da pesquisa empírica e, com base nos subsídios teóricos pertinentes, propõem-se medidas com potencial de generalização, a fim de otimizar a condução de litígios estruturais que tenham como causa de pedir o funcionamento deficitário de filas de espera no SUS.

Ao fim, em capítulo próprio, são tecidas considerações finais com base na pesquisa realizada.

2 METODOLOGIA

Descrever a metodologia é fazer uma “reflexão sobre o caminho [...] seguido pelo cientista em seu trabalho, nas diversas fases da proposição da pesquisa e sua realização”.²² Refletir sobre o percurso metodológico permite compreender as razões que levaram à pesquisa do tema e, principalmente, as decisões tomadas para viabilizar a investigação desenvolvida. E é nesse ponto em que as figuras do pesquisador e do juiz se aproximam: ambos precisam tomar decisões, e essas escolhas sempre envolvem riscos com potenciais perdas e ganhos.²³

A presente pesquisa, como adiantado na seção introdutória, trata das medidas de cunho prático que podem tornar mais eficiente a condução de litígios estruturais cujo pano de fundo diz respeito ao funcionamento deficitário de filas de espera do sistema público de saúde. Objetiva-se, a partir dos dados coletados e com amparo no referencial teórico eleito, identificar e analisar as medidas práticas empregadas na condução de processos estruturais sobre filas de espera, e, ao final, apresentar proposições sobre essa temática.

Em se tratando de pesquisa jurídica realizada no âmbito de um mestrado profissional – e que, portanto, deve chegar a conclusões propositivas²⁴ –, optou-se por desenvolver uma investigação de caráter empírico,²⁵ visto que o padrão predominantemente bibliográfico de produção do conhecimento na área do direito não é suficiente para analisar as manifestações concretas do fenômeno jurídico,

²² QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **Variações sobre a técnica do uso de gravador no registro da informação viva**. São Paulo: Centro de Estudos Rurais e Urbanos, 1983, p. 12, *apud* DIAS, Camila Caldeira Nunes. **Da pulverização ao monopólio da violência**: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 30.

²³ SCHRITZMEYER, Ana Lucia Pastore. **Jogo, ritual e teatro**: um estudo antropológico do Tribunal de Júri. São Paulo: Terceiro Nome, 2012. p. 43.

²⁴ PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. *In*: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). **Metodologia da pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019. p. 39.

²⁵ De acordo com Fábio de Sá e Silva, qualifica-se como pesquisa empírica em Direito “todo processo cognitivo informado ou mediado por instrumentos com pesquisas *survey*, entrevistas, observação direta ou participante, etc.” (SILVA, Fabio de Sá. Vetores, desafios e apostas possíveis na pesquisa empírica em direito no Brasil. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 3, n. 1, p. 27, jan. 2016).

que, muitas vezes, não correspondem àquilo que foi previsto abstratamente nas leis e nos livros de doutrina.²⁶

A escolha do tema se deu por ocasião do processo seletivo do Mestrado Profissional em Direito da Enfam, ocorrido no primeiro semestre de 2021. O interesse do autor em pesquisar sobre litigância estrutural em matéria de saúde surgiu da sua experiência profissional como juiz federal substituto²⁷ lotado na vara de competência comum situada em Juazeiro do Norte, município localizado no interior do Ceará, no período de maio de 2017 a março de 2021,²⁸ quando teve a oportunidade de conduzir, a partir de uma abordagem estrutural, duas ações civis públicas versando sobre o funcionamento deficitário de filas de espera do SUS na região do Cariri cearense.²⁹

À frente desses casos complexos, constatou-se, na prática, a insuficiência da lógica bipolarizada do processo civil brasileiro para lidar adequadamente com as demandas estruturais e a inexistência de um marco normativo nacional disciplinando a organização das filas de espera do SUS, inclusive quanto aos parâmetros para conferir transparência a elas. Além disso,

²⁶ SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Aspectos metodológicos da pesquisa empírica em direito com processos judiciais físicos e eletrônicos. *In*: GONÇALVES, Gláucio Maciel; MAIA, Renata C. Vieira; ROCHA, Igor Moraes; TEODORO, Giovani Pontes (org.). **Estudos empíricos em processo e organização judiciária**. Belo Horizonte: Editora Expert, 2022. p. 67. Fábio de Sá e Silva explica que a “Pesquisa Empírica em Direito (PED) vive momento especialmente fértil no Brasil” (SILVA, 2016, p. 26).

²⁷ O autor desta pesquisa ingressou na carreira de Juiz Federal Substituto em dezembro de 2016 e, desde maio de 2017, atua na Subseção Judiciária de Juazeiro do Norte/CE.

²⁸ 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará cuja competência abrange todas as causas cíveis – à exceção daquelas sujeitas à Lei 10.259/2001 (Lei dos Juizados Especiais Federais Cíveis) – e criminais previstas no artigo 109 da Constituição Federal, conforme o Anexo II da Resolução n. 27, de 25 de novembro de 2009, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) (Organização da Justiça Federal no Ceará. *In*: **Justiça Federal no Ceará**. 18 jan. 2018. Disponível em: <http://www.jfce.jus.br/institucional/organizacao>. Acesso em: 26 maio 2023).

²⁹ As ações estruturais conduzidas pelo autor, durante o período em que atuou na 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, são a ACP n. 0800068-49.2018.4.05.8102 – na qual se discute a regularização do acesso de pacientes do SUS a procedimentos assistenciais na área de cardiologia no âmbito da Macrorregião de Saúde do Cariri, que abrange 45 municípios do interior cearense e uma população de mais de um milhão de habitantes – e a ACP n. 0800303-45.2020.4.05.8102 – cujo objeto consistia na regularização do acesso de usuários do SUS a procedimentos assistenciais na área de oncologia no âmbito da referida macrorregião de saúde. A partir da experiência do autor nesses dois casos, foram desenvolvidos dois artigos científicos ao longo do Mestrado Profissional em Direito da Enfam. Confirmam-se: BORGES, Fabricio de Lima. Litígios estruturais, negócios processuais e o princípio do juiz natural: o caso da Ação Civil Pública sobre a fila de espera do hospital do Coração do Cariri. *In*: BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam**. Brasília: Enfam, 2022. p. 269-292; BORGES, Fabricio de Lima. Litígios estruturais e métodos consensuais de resolução de conflitos: o caso da ação civil pública sobre a fila de espera da assistência oncológica na região do Cariri cearense. **Themis – Revista da ESMEC**, Fortaleza, v. 20, n. 1, p. 87-111, jan./jun. 2022.

percebeu-se que a maior parte das produções científicas desenvolvidas no Brasil sobre litígios estruturais, como pontuado na seção introdutória, consiste em trabalhos puramente acadêmicos, os quais, diferentemente do presente estudo empírico, não têm como propósito apresentar conclusões propositivas.

Uma vez delimitados o tema e o problema de pesquisa, optou-se pela utilização do estudo de caso, ferramenta de investigação empírica que analisa um fenômeno contemporâneo (“o caso”)³⁰ em profundidade e em seu contexto de mundo real, em especial quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão definidos com clareza.³¹

O estudo de caso se mostrou mais apropriado para executar a pesquisa, porquanto permitiu traçar um comparativo entre os casos selecionados, analisando-se seus pontos de convergência e suas especificidades. Ademais, não se pode perder de vista que viabiliza a obtenção de resultados com potencial para serem generalizados (transferibilidade), ainda que tais resultados sejam decorrentes de um único caso, como explica Antonio Carlos Gil:³²

Mesmo admitindo-se a possibilidade de generalização a partir de um único caso, critica-se o estudo de caso por conta do processo de amostragem utilizado. Isto porque a amostragem é reconhecida como base para a generalização, inclusive para definir a margem de erro das pesquisas. Mas a analogia é inadequada. A generalização a partir dos resultados de um levantamento é estatística. Já a generalização proporcionada pelos estudos de caso é analítica. O que o pesquisador procura nos estudos de caso é reunir um volume de dados referente a determinado fenômeno e, após compará-los e identificar suas regularidades, generalizar a uma teoria mais abrangente. Esta generalização, no entanto, não ocorre automaticamente. Decorre da replicação das descobertas em um segundo ou terceiro local nos quais se supõe que os resultados seriam idênticos.

³⁰ Adota-se, neste trabalho, a definição aduzida por Maíra Rocha Machado: caso “é uma construção intelectual que busca oferecer a representação de um fenômeno jurídico, em um contexto específico, a partir de um leque amplo de dados e informações. Concebido dessa forma, um caso é revelador tanto do evento representado quanto da pessoa que o selecionou, construiu ou narrou” (MACHADO, Maíra Rocha. Estudo de caso na pesquisa em Direito. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). **Metodologia da pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019. p. 311).

³¹ YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Trad. de Cristhian Matheus Herrera. Porto Alegre: Bookman, 2015. p. 17.

³² GIL, Antônio Carlos. **Estudo de caso: fundamentação científica subsídios para coleta e análise de dados como redigir o relatório**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 38.

Definida a estratégia metodológica, houve a necessidade de realizar um recorte mais específico.³³ O projeto apresentado na fase seletiva do mestrado profissional pretendia proceder ao estudo de casos de demandas estruturais envolvendo filas de espera do SUS (em andamento ou já encerrados), tanto na Justiça Federal como na Justiça Estadual de todo o país. Todavia, logo no primeiro semestre, em especial por conta dos debates travados nas aulas da disciplina Seminário de Pesquisa e Metodologia³⁴ e do contato direto com o professor orientador, verificou-se que não seria viável, dentro do tempo disponível, efetuar um levantamento tão amplo de casos para a análise. Tornou-se necessário, portanto, tomar outra decisão importante quanto aos rumos da pesquisa: restringir o objeto a ser investigado, ou seja, diminuir o número de casos, a fim de tornar exequível a investigação.

Diante do propósito de se empreender uma pesquisa empírica e da necessidade de se definir qual o campo mais apropriado para obter os dados necessários para viabilizar a análise qualitativa e corroborar as conclusões relativas à hipótese lançada, foram escolhidos três casos de demandas estruturais envolvendo a problemática do funcionamento deficitário de filas de espera da rede pública de saúde: Processos ns. 0002012-48.2006.4.05.8100, 0811930-91.2016.4.05.8100 e 0801501-31.2017.4.05.8100, todos em tramitação na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, sediada em Fortaleza/CE.³⁵

O primeiro caso analisado é o do Processo n. 0002012-48.2006.4.05.8100, ação civil pública que versa sobre a regularização do acesso de pacientes do SUS a cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Estado do Ceará e que, como destacado na seção introdutória deste trabalho, já foi objeto de pesquisa acadêmica na área do Direito. O segundo caso estudado diz respeito ao Processo n. 0811930-91.2016.4.05.8100, ação civil pública cujo objetivo é compelir

³³ Segundo Fábio de Sá e Silva, recortes são “formas pelas quais o pesquisador segmenta os aspectos da realidade que pretende examinar e/ou enquadra os resultados desse esforço. Assim, o recorte afeta tanto a delimitação do objeto e dos métodos quanto a comunicação dos resultados das pesquisas” (SILVA, 2016, p. 37).

³⁴ Disciplina obrigatória do Mestrado Profissional em Direito da Enfam, ministrada pelos Professores José Marcos Lunardelli e André Augusto Salvador Bezerra. O autor deste trabalho cursou a referida disciplina ao longo do segundo semestre de 2021.

³⁵ A competência da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará abrange as causas cíveis previstas no processar e julgar as causas cíveis previstas no artigo 109 da Constituição Federal, à exceção daquelas sujeitas à Lei n. 10.259/2001 (Juizados Especiais Federais Cíveis) e à Lei n. 6.830/1980 (execução fiscal), conforme o Anexo II da Resolução n. 27, de 25 de novembro de 2009, do TRF5 (Organização da Justiça Federal no Ceará. *In: Justiça Federal no Ceará*. 18 jan. 2018. Disponível em: <http://www.jfce.jus.br/institucional/organizacao>. Acesso em: 26 maio 2023).

a União, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza/CE a adotarem medidas para garantir transparência das listas de espera de todos os procedimentos cirúrgicos eletivos no seu âmbito de atuação e que já foi objeto de pesquisa empírica realizada no âmbito deste programa de pós-graduação profissional, mas com enfoque diferente do adotado no presente trabalho. Já o terceiro caso analisado é a Ação n. 0801501-31.2017.4.05.8100 – proposta como demanda individual e posteriormente convertida em demanda coletiva – cujo objeto consiste no aumento do número de leitos de UTI no âmbito do SUS em Fortaleza/CE.

As três ações coletivas tramitam na mesma unidade judicial há bastante tempo³⁶ e foram conduzidas por magistrados federais que optaram por uma abordagem estrutural do problema discutido em cada processo.³⁷ Essa abordagem estrutural dos processos em referência, como será visto ao longo deste trabalho, já rendeu resultados práticos significativos, tanto em relação à (re)estruturação da política pública do SUS, objeto de cada feito, como no que concerne à adoção de práticas inovadoras na gestão processual.

Para garantir a confiabilidade dos dados colhidos na pesquisa empírica, e considerando que a multiplicidade de procedimentos de coleta de dados é uma das características essenciais do estudo de caso,³⁸ foram utilizadas as seguintes técnicas: (a) análise documental dos autos das três ações coletivas, as quais tramitam, atualmente, em meio eletrônico; e (b) entrevistas individuais semiestruturadas com os três magistrados federais que conduziram as demandas estruturais selecionadas, além de outros atores processuais que participaram mais diretamente das referidas ações judiciais (como representantes do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública Federal, membros da advocacia pública, federal, estadual e municipal).

A primeira técnica empregada foi a análise documental das principais peças constantes dos autos eletrônicos dos referidos Processos, com o objetivo de

³⁶ Dentre as três ações coletivas selecionadas, a que tramita há mais tempo é a n. 0002012-48.2006.4.05.8100, ajuizada em 2006 e cuja fase executiva iniciou-se em 2014, como será visto a seguir.

³⁷ São os magistrados federais Cíntia Menezes Brunetta e Leonardo Resende Martins.

³⁸ De acordo com Antônio Carlos Gil, no estudo de caso, são empregados diversos métodos ou técnicas de coleta de dados, como, por exemplo, a observação, a entrevista e a análise de documentos (GIL, 2009, p. 6-8). Robert K. Yin pontua que a utilização de múltiplas fontes de evidência o estudo de caso permite que o pesquisador “aborde uma variação maior de aspectos históricos e comportamentais. A vantagem mais importante apresentada pelo uso de fontes múltiplas de evidência, no entanto, é o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação” (YIN, 2015, p. 124).

extrair, em meio ao vasto manancial de informações disponíveis, os dados pertinentes para responder à pergunta desta pesquisa. A análise documental serviu, portanto, como ponto de partida da pesquisa empírica.

Quanto à análise documental envolvendo peças de processo judicial, cumpre ressaltar que o pesquisador da área jurídica precisa ter um olhar empírico capaz de capturar o plexo de relações sociais, econômicas, políticas e jurídicas “escondidas” nos autos, como observa Paulo Eduardo Alves da Silva:³⁹

Ordinariamente, o processo judicial é um documento que serve para uma dada burocracia estatal de administração de conflitos, essa é sua função primordial. Nesse sentido, pode-se pensar que o processo esconde um mundo de relações sociais, econômicas, políticas e jurídicas. Há um brocardo famoso no ensino tradicional do direito processual que diz que “o que não está nos autos, não está no mundo”. Na verdade, de um ponto de vista científico, é um pouco diferente: o mundo é, claro, muito maior do que o processo e, mesmo assim, o processo esconde um mundo muito mais amplo do que o das categorias e conceitos jurídicos e processuais. Um processo de direito de família, criminal ou trabalhista qualquer esconde uma disputa social complexa, recortada e sintetizada em uma causa de pedir, mas muito mais ampla do que ela. Esconde também todo o funcionamento do sistema de justiça: como o juiz trabalha e decide, como os servidores operam, como atua o Ministério Público, como atuam os advogados. Todo o sistema de justiça está representado no processo judicial.

A segunda técnica utilizada foi a de entrevistas individuais, com roteiro semiestruturado, dos magistrados federais que conduziram as ações coletivas selecionadas e de alguns atores processuais que participaram mais diretamente das referidas ações judiciais. Escolheu-se a entrevista, porque, dentre outras vantagens, essa técnica oportuniza a obtenção de dados relevantes e significativos que não estão registrados em fontes documentais, além de possibilitar o levantamento de informações mais precisas, viabilizando que tais informações possam ser comprovadas imediatamente ou não.⁴⁰ No caso da pesquisa ora desenvolvida, foi possível, por meio das entrevistas, colher as impressões e opiniões dos diferentes atores do sistema de justiça que participaram dos casos selecionados.

Importa adicionar que, além da coleta de dados, realizou-se levantamento bibliográfico, consistente na revisão da literatura acerca dos temas

³⁹ SILVA, Paulo Eduardo Alves da, 2022, p. 76.

⁴⁰ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 91-92.

estudados,⁴¹ o que subsidiou a elaboração do terceiro capítulo deste trabalho e forneceu os aportes teóricos necessários para analisar as ações judiciais selecionadas e, ainda, formular as proposições apresentadas. A análise conjunta dos dados obtidos por meio da análise documental das peças constantes nos autos e das entrevistas individuais fundamentou a elaboração das medidas propositivas com potencial de generalização expostas no quinto capítulo desta dissertação.

Por fim, importa referir que as ações coletivas objeto deste trabalho continuam tramitando perante a 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará e novas situações vêm sendo sucessivamente agregadas aos problemas estruturais discutidos em cada uma delas.

⁴¹ A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, tem como propósito “[...] colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto” (MARCONI; LAKATOS, 2021, p. 63). Essa forma de pesquisa não consiste em mera repetição do que já foi dito sobre determinado tema, mas proporciona a análise de um assunto a partir de um enfoque novo, de modo a chegar a conclusões inovadoras (MARCONI; LAKATOS, 2021, p. 63).

3 PREMISSAS TEÓRICAS DA PESQUISA EMPÍRICA

Pretende-se traçar um breve panorama acerca dos temas litígios estruturais e filas de espera no sistema público de saúde. O objetivo desta seção – reitere-se – não é proceder a um estudo completo dessas temáticas, mas tão somente apresentar, sucintamente, os subsídios teóricos pertinentes para a análise dos casos selecionados e para a formulação das medidas propositivas.

3.1 Litígios estruturais

O presente subtópico tem como enfoque o tema litígios estruturais, mais especificamente sua origem histórica no Direito norte-americano, conceito e características, além de tratar do papel do juiz e das formas de solução desse tipo de processo complexo, a partir dos aportes teóricos de autores como Abram Chayes, Owen Fiss, César Rodríguez Garavito, Desirê Bauermann, Edilson Vitorelli, Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna, Marco Félix Jobim e Jordão Violin.

3.1.1 Origem, conceituação e características

O caso *Brown versus Board of Education* – julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos, em 1954 – é considerado o *leading case* das chamadas “ações estruturais”, por conta da sua enorme repercussão: (a) na forma de julgar dos tribunais norte-americanos; (b) na alteração de paradigmas da sociedade; e (c) no emprego de meios executórios inovadores para dar cumprimento a valores assegurados constitucionalmente, mas não efetivados pelos governantes e pela população, iniciando-se uma época marcada por intervenções do Judiciário na elaboração de políticas públicas e na reestruturação de instituições governamentais.⁴²

Brown versus Board of Education foi ajuizado em 1951, sendo um dos cinco casos conduzidos pela Associação Nacional de Defesa de Pessoas Negras (NAACP) e propostos por crianças negras afetadas pela prática institucionalizada de segregação racial nas escolas.⁴³ O processo foi encaminhado por 13 pais de 20 crianças (mobilizados pela NAACP), estudantes da rede pública de ensino na

⁴² BAUERMAN, Desirê. **Cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer**. Estudo comparado: Brasil e Estados Unidos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012. p. 54.

⁴³ BAUERMAN, 2012, p. 58.

cidade de Topeka (Estado do Kansas), contra a Administração do distrito estudantil, com o fim de reverter a prática de segregação racial naquela localidade, que se respaldava em uma lei de 1879.⁴⁴

Os defensores do fim da segregação racial nas escolas argumentavam que tal prática causava prejuízos, como gerar sentimento de inferioridade nas crianças negras e inviabilizar o acesso de estudantes a estabelecimentos escolares mais próximos de onde residiam, conforme ficou evidenciado, por exemplo, a partir da situação da estudante Linda Brown (que deu nome ao caso), que precisava percorrer seis quarteirões para chegar ao ponto do ônibus que a levaria para a escola, quando ela morava a apenas sete quarteirões de uma escola para pessoas brancas.⁴⁵

Brown versus Board of Education foi julgado improcedente na primeira e na segunda instância do Judiciário norte-americano. A Suprema Corte reputou como inconstitucional a prática de segregação racial em escolas públicas,⁴⁶ revertendo o precedente firmado no caso *Plessy versus Ferguson*, em 1896, no qual o tribunal, com fundamento na doutrina *Separate but equal*,⁴⁷ havia reconhecido a legitimidade da segregação entre pessoas brancas e negras em espaços públicos e privados.⁴⁸ Contudo, por ocasião do julgamento, a Suprema Corte limitou-se a reconhecer a inconstitucionalidade da prática de segregação racial, sem especificar quais medidas deveriam ser implantadas para reverter esse quadro de discriminação sistemática.⁴⁹ Ou seja, a Suprema Corte disse “o que”,

⁴⁴ BAUERMANN, 2012, p. 54.

⁴⁵ BAUERMANN, 2012, p. 58.

⁴⁶ Para uma análise mais detalhada sobre as circunstâncias fáticas de *Brown versus Board of Education* e o contexto histórico da sociedade estadunidense à época do julgamento, confira-se: SOUTO, João Carlos. **Suprema Corte dos Estados Unidos: principais decisões**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 147-170.

⁴⁷ De acordo com João Carlos Souto, a doutrina *Separate but equal* (“separados mas iguais”) embasou a aprovação de diversas leis que promoviam uma severa segregação entre cidadãos brancos e negros em praticamente todo o território dos Estados Unidos, em especial nos estados do Sul (SOUTO, 2019, p. 153). Esse conjunto de leis fomentadoras de segregação racial no período compreendido entre a segunda metade do século 19 e a década de 1960 ficou conhecido como *Jim Crow Laws* (SOUTO, 2019, p. 155-156).

⁴⁸ No caso *Plessy versus Ferguson*, a Suprema Corte dos Estados Unidos considerou válida a prática de segregação racial em diferentes espaços públicos e privados, com fundamento na doutrina *Separate but equal*. Como explica João Carlos Souto, “Essa decisão, de 1896, admitiu a segregação sob o falso argumento de que o tratamento dispensado a ambas as raças era igual, de modo que o princípio da simetria não estaria sendo desrespeitado. Suas consequências perduraram por mais de um século” (SOUTO, 2019, p. 153-160).

⁴⁹ BAUERMANN, 2012, p. 63-64.

mas não disse “como”.⁵⁰ Por conta disso, o tribunal analisou novamente o caso em 1955 (*Brown versus Board of Education II*), ocasião em que se determinou aos juízos de primeiro grau a adoção de providências necessárias para superar o quadro de segregação racial nas escolas.⁵¹

Diante desse contexto, os juízes de primeira instância começaram a adotar medidas com o objetivo de dar concretude à decisão da Suprema Corte. Os magistrados de primeiro grau passaram a lançar mão de *injunctions*, que consistiam em ordens judiciais cominatórias de obrigações de fazer ou de não fazer e que, conquanto previstas há bastante tempo no Direito norte-americano, não eram muito utilizadas.⁵²

Nesse caminhar, a literatura jurídica norte-americana passou a classificar os processos em que foram proferidas *injunctions*, no contexto de afirmação de direitos fundamentais (*civil rights*), como processos de interesse público (*public law litigation*).⁵³ Essas ordens judiciais – cujo objetivo principal era a reforma de uma instituição estatal para proteger adequadamente direitos fundamentais – ficaram conhecidas como *structural injunctions*.⁵⁴

O caso *Brown versus Board of Education*, ao reconhecer e expandir os direitos civis da população negra nos Estados Unidos, é tido como um dos mais importantes do século 20 e serviu como ponto de partida para a concessão de diversas *injunctions*, com o escopo de tutelar direitos constitucionais em outros processos judiciais sobre o funcionamento deficiente de vários serviços públicos naquele país, tais como a atuação da polícia contra determinadas minorias, sistema penitenciário,⁵⁵ escolas⁵⁶ e hospitais psiquiátricos.⁵⁷

⁵⁰ VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 336.

⁵¹ BAUERMANN, 2012, p. 64-65.

⁵² VITORELLI, 2021, p. 336.

⁵³ VITORELLI, 2021, p. 337.

⁵⁴ VITORELLI, 2021, p. 336.

⁵⁵ *Holter versus Sarver* é um caso paradigmático de demanda estrutural nos Estados Unidos, envolvendo o funcionamento do sistema penitenciário do Estado do Arkansas. De acordo com Jordão Violin, *Holter versus Sarver*, no entanto, não se trata de um caso, mas de um conjunto de, pelo menos, seis causas, entre ações e recursos, que tramitaram entre os anos de 1969 e 1982: *Holt versus Sarver*, *Holt versus Sarver II*, *Holt versus Hutto*, *Finney versus Arkansas Board of Corrections*, *Finney versus Hutto* e *Finney versus Mabry* (VIOLIN, Jordão. *Holter v. Sarver* e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 637-641).

⁵⁶ *Horne versus Flores* é um caso paradigmático de litígio estrutural envolvendo o funcionamento do sistema escolar nos Estados Unidos. Segundo Ludmila Costa Reis, “Em *Horne v. Flores*, um grupo de estudantes aprendizes da língua inglesa (English Language-Learner – ELL) e seus pais

Contudo, é importante referenciar que, como noticia Desirê Bauermann, nos Estados Unidos, verifica-se atualmente um declínio na utilização de *structural injunctions* para concretizar direitos fundamentais, pelos mais variados motivos, como excessos cometidos pelo Judiciário, inabilidade desse poder estatal para desenvolver políticas públicas, alto custo das medidas impostas pela via judicial, aprovação de legislações restritivas quanto à intervenção do Judiciário e preconceito em relação à ideia de “ativismo judicial”.⁵⁸

Por outro lado, os litígios estruturais atualmente fazem parte da prática judiciária de países do Sul Global (como Brasil, Argentina, Colômbia, Índia e África do Sul), cujas realidades socioeconômicas são muito diferentes dos Estados Unidos. Nessas novas democracias constitucionais do Sul Global, as intervenções judiciais estruturais têm sido decisivas na efetivação de processos de transformação social, em contextos de desigualdade e proteção deficitária de direitos fundamentais, sendo assim uma das manifestações mais salientes da judicialização da política hoje.⁵⁹ Além disso, essas intervenções judiciais vêm

ajuizaram uma *class action* sob a alegação de que o Estado do Arizona, seu Conselho Estadual de Educação e o Superintendente de Instrução Pública estavam fornecendo educação inadequada aos estudantes do Distrito de Nogales, violando o Ato de Igualdade de Oportunidades Educacionais (Equal Educational Opportunities Act – EEOA) de 1974, o qual requer que os Estados adotem ‘medidas apropriadas para superar barreiras linguísticas’ nas escolas. No ano de 2000, a Corte Federal Distrital emitiu uma decisão declaratória, reconhecendo que o Distrito de Nogales de fato havia violado o EEOA porque a quantidade de recursos que o Estado havia alocado para atender às necessidades especiais dos estudantes de língua inglesa era arbitrária e não correspondia aos custos reais do programa educacional ELL no Distrito de Nogales. A Corte Distrital chegou a ampliar a ordem para todo o âmbito estadual do Arizona, emitindo uma série de ordens adicionais. Os réus não apelaram de nenhuma das decisões proferidas pela Corte Distrital. No ano de 2006, o Poder Legislativo estadual aprovou um incremento no orçamento do programa ELL. Utilizando-se de tal argumento, os réus requereram a extinção da ordem da Corte Distrital invocando a regra prevista no item 60(b)(5) das Federal Rules of Civil Procedure. A Corte Distrital denegou o pedido, ao fundamento de que o ato legislativo aprovado não havia criado um sistema adequado de financiamento. Em grau de recurso, a Corte de Apelação também entendeu que o Distrito de Nogales não havia feito progresso suficiente em seu programa ELL. Assim, a análise do caso foi submetida à Suprema Corte” (REIS, Ludmila Costa. **Processo coletivo extrajudicial**: a construção de consensos em conflitos coletivos como instrumento de controle de políticas públicas. Orientadora: Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau. 2018. 233 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. p. 87-88).

⁵⁷ BAUERMANN, 2012, p. 62-64. Para se ter ideia da dimensão que as ações estruturais ganharam, nos Estados Unidos, após *Brown versus Board of Education*, no ano de 1994, segundo Desirê Bauermann, havia 244 penitenciárias sob a intervenção de cortes federais, além de várias escolas, forças policiais e de corpo de bombeiros e de hospitais psiquiátricos.

⁵⁸ BAUERMANN, 2012, p. 91-96.

⁵⁹ BROOKE, Bianca M. Schneider Van Der. **Litígios estruturais, estado de coisas inconstitucional e gestão democrática do processo**: um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas. Londrina: Thoth, 2021. p. 25. Segundo o professor colombiano César Rodríguez Garavito, os litígios estruturais constituem uma tendência que vem ganhando espaço nos países do Sul Global, recebendo diferentes denominações e assumindo diversas características de

oferecendo respostas compatíveis com o ideário de diálogo constitucional, que almeja atenuar as tradicionais objeções ao controle judicial de constitucionalidade.⁶⁰

Feitos esses esclarecimentos quanto à gênese histórica dos litígios estruturais, cumpre examinar o conceito e as características desse tipo peculiar de processo judicial.

Para o professor norte-americano Owen Fiss, processo estrutural é aquele no qual “[...] um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes”.⁶¹ Em consonância com essa definição, o conceito de litígios estruturais trazido por Edilson Vitorelli destaca melhor as três principais características desse tipo de processo. Segundo o autor, litígios estruturais são aqueles que envolvem conflitos multipolares, de elevada complexidade cujo escopo consiste na implementação, pela via judicial, de valores públicos, por intermédio da transformação de uma instituição pública ou privada.⁶² Ainda segundo Vitorelli, nos casos de litigiosidade estrutural, a necessária reorganização da instituição deve se dar com “[...] a alteração de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e da mentalidade de seus agentes, para que ela passe a cumprir sua função de acordo com o valor afirmado pela decisão”.⁶³

Depreendem-se desses conceitos as três principais características dos litígios estruturais: (a) complexidade; (b) multipolaridade; e (c) necessidade de reforma (ou recomposição) de uma instituição pública ou privada com o fim de promover o valor público visado. Cumpre, portanto, analisar, de forma resumida, cada uma dessas características.

acordo com o local (GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *In*: GARGARELLA, Roberto (org.). **Por una justicia dialógica**: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014. p. 213).

⁶⁰ BROOCKE, 2021, p. 25. Para uma visão ampla sobre as diferentes experiências de litígios estruturais em países do Sul Global, confira-se a coletânea de artigos: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos estruturais no Sul Global**. Londrina: Thoth, 2022.

⁶¹ FISS, Owen. As formas de justiça. *In*: FISS, Owen (org.). **Um novo Processo Civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Trad. de Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 27.

⁶² VITORELLI, 2021, p. 332.

⁶³ VITORELLI, 2021, p. 332.

A complexidade do conflito estrutural significa que o problema discutido comporta diversas soluções, sendo que o número de soluções possíveis evidencia a medida da complexidade do litígio.⁶⁴ Conseqüentemente, o equacionamento do problema estrutural dificilmente se dá por meio de uma decisão unilateral, monológica e solipsista do Poder Judiciário.⁶⁵ E mais: a complexidade das matérias discutidas em litígios estruturais – somada à ausência de *expertise* dos juízes para lidar com tais matérias – leva a um quadro de assimetria de informações, que, para ser superado, requer o levantamento de informações pelo julgador mediante ampla participação das partes e dos interessados, além de *experts* eventualmente nomeados.⁶⁶

Estreitamente relacionada à complexidade, tem-se como segunda característica dos conflitos estruturais a multipolaridade de interesses. Diferentemente do processo civil tradicional, de estrutura binária (autor *versus* réu) – isto é, com dois polos bem definidos, um buscando algo e outro resistindo à pretensão –, o litígio estrutural opera sob “a lógica formação de diversos núcleos de posições e opiniões (muitas delas antagônicas) a respeito do tema a ser tratado”.⁶⁷ O conflito estrutural, por conta da sua complexidade, possui múltiplos interesses envolvidos, que podem se polarizar de acordo com a questão discutida.⁶⁸

Complexidade e multipolaridade são duas características estreitamente interligadas, pois a existência de múltiplos interesses envolvidos contribui para o aumento das possibilidades de resolução do problema estrutural, de modo que há uma clara situação de conflituosidade interna entre os grupos atingidos pelo problema estrutural.⁶⁹

A terceira característica dos conflitos estruturais diz respeito à necessidade de reforma (ou recomposição) de uma instituição pública ou privada,⁷⁰

⁶⁴ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETTI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 436.

⁶⁵ DANTAS, 2019, p. 101.

⁶⁶ DANTAS, 2019, p. 102.

⁶⁷ ARENHART, Sergio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: **Processos Estruturais**. ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1071-1072.

⁶⁸ DIDIER JUNIOR; ZANETTI JUNIOR; OLIVEIRA, 2021, p. 437.

⁶⁹ DIDIER JUNIOR; ZANETTI JUNIOR; OLIVEIRA, 2021, p. 436.

⁷⁰ Edilson Vitorelli explica que é equivocado associar a reforma estrutural apenas a entidades públicas, principalmente no mundo contemporâneo em que organizações privadas representam

com o objetivo de promover o valor público visado, ou seja, remodelar o comportamento da instituição, de forma a superar o quadro de violação sistemática de direitos fundamentais:⁷¹

Em terceiro lugar, o litígio estrutural se diferencia pela necessidade de reforma de uma instituição, pública ou privada, para permitir a promoção do valor público visado. Essa instituição pode ser a protagonista da violação do direito material litigioso ou pode obstaculizar a sua promoção. De todo modo, no contexto de um litígio estrutural, a tutela jurisdicional efetiva e duradoura é condicionada à alteração do comportamento institucional. Sem ele, eventuais efeitos das decisões serão minorados ou transitórios.

Em relação à reforma (ou recomposição) institucional, Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim ressaltam que tal característica evidencia o viés prospectivo dos litígios estruturais, uma vez que, ao contrário do que acontece no processo civil comum, a atividade jurisdicional “[...] possuirá um enfoque em ampla dimensão direcionado ao futuro, procurando servir como mola propulsora para mudanças de comportamentos gerais e continuadas [...]”.⁷² Ao exercer a função jurisdicional voltada para a correção de comportamentos futuros, o magistrado condutor de processos estruturais assume um papel que vai além até mesmo do legislador e que o transforma em um verdadeiro planejador e executor de políticas públicas.⁷³

Ainda sobre as características dos litígios estruturais, cumpre mencionar a síntese apresentada por Abram Chayes – um dos primeiros juristas norte-americanos a teorizar acerca do tema – em artigo publicado na *Harvard Law Review*, em 1976. Nesse trabalho, o autor lista oito especificidades desse novo modelo de processo civil, que ele denominou de “*public law litigation*”: (1) o objetivo do processo é definido de forma conjunta pelo julgador e pelas partes envolvidas; (2) a estrutura subjetiva do processo não é binária, mas, sim, amorfa e expansiva; (3) a atividade probatória não tem como foco a reconstituição de fatos pretéritos; (4) a tutela jurisdicional perseguida não é voltada para reparar danos do passado, mas para moldar comportamentos futuros, atingindo inclusive pessoas não

uma ameaça às liberdades públicas tão grande ou maior que os Estados (VITORELLI, 2021, p. 331, nota de rodapé n. 3).

⁷¹ VITORELLI, 2021, p. 331-332.

⁷² ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021. p. 86.

⁷³ CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 53.

integrantes da relação jurídico-processual; (5) o “remédio” judicial não é imposto unilateralmente, mas negociado; (6) o provimento judicial (“decree”) não põe fim à atividade jurisdicional; (7) o juiz não é passivo; sua postura consiste em organizar a marcha processual em busca de um resultado viável; (8) o objeto do processo não é uma disputa particular entre indivíduos sobre direitos de cunho privado, mas uma contenda sobre o funcionamento de políticas públicas.⁷⁴

No mais, pode-se afirmar que os litígios estruturais, apesar de não haver um marco normativo específico sobre a atuação do Poder Judiciário nesse tipo de demanda e das objeções apresentadas por setores da doutrina jurídica,⁷⁵ são uma realidade na prática judiciária brasileira, como se percebe a partir de alguns casos que se tornaram emblemáticos, a exemplo da “ACP do Carvão”⁷⁶ e do caso das vagas em creches e pré-escolas no Município de São Paulo/SP.⁷⁷

No âmbito dos tribunais superiores, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), por exemplo, ao julgar o Recurso Especial (REsp) n. 1.854.842-CE, consignou que a matéria discutida no caso – falhas na política pública de acolhimento familiar de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente – apresentava as características de conflito estrutural, de forma que a sua condução pelo juízo de

⁷⁴ CHAYES, 2017, p. 53.

⁷⁵ Não faz parte do foco deste trabalho abordar as diversas críticas doutrinárias à atuação do Poder Judiciário em relação aos litígios estruturais. Em linhas gerais, a principal crítica aos litígios estruturais concerne ao fato de eles constituírem “[...] exemplos típicos do ativismo judicial que gera o risco de criação de um sistema político dominado por uma aristocracia de agentes públicos não eleitos pelo povo, a ditadura da toga ou dos juizes” (DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019. p. 71). Carlos Alexandre de Azevedo Campos define ativismo judicial “como o exercício expansivo, não necessariamente ilegítimo, de poderes político-normativos por parte de juizes e cortes em face dos demais atores políticos, que: (a) deve ser identificado e avaliado segundo os desenhos institucionais estabelecidos pelas constituições e pelas leis locais; (b) responde aos mais variados fatores institucionais, políticos, sociais e jurídico-culturais presentes em contextos particulares e em momentos históricos distintos; (c) se manifesta por meio de múltiplas dimensões de práticas decisórias” (CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 164).

⁷⁶ Sérgio Cruz Arenhart, Marcos Félix Jobim e Gustavo Osna lembram que, muito provavelmente, o primeiro e mais emblemático caso de litígio estrutural no Brasil é o da ação civil pública que tratou da tutela do meio ambiente em relação à atividade de mineração de carvão na região de Criciúma/SC; caso este que ficou conhecido como a “ACP do Carvão” (ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 46). Para uma análise mais aprofundada da referida ação estrutural, ver: ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão*. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1047-1069.

⁷⁷ Confira-se: COSTA, Susana Henriques da. *Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no Município de São Paulo*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 449-473.

primeiro grau deveria se dar a partir de uma perspectiva diferente do processo civil tradicional, que considere o policentrismo do litígio e a necessidade de buscar a construção de soluções em um ambiente colaborativo e democrático com a participação de todos os atores processuais.⁷⁸

Anote-se, por oportuno, que tramitam no Congresso Nacional duas proposições legislativas, ambas de autoria do Deputado Federal Paulo Teixeira, do Partido dos Trabalhadores, de São Paulo (PT/SP), que objetivam estabelecer parâmetros para a atuação do Judiciário em demandas coletivas complexas. Trata-se do Projeto de Lei (PL) n. 8.058/2014, que tem como escopo instituir um procedimento especial para controle e intervenção do Poder Judiciário na implementação ou na correção de políticas públicas, e do PL n. 1.641/2021, que objetiva estabelecer um novo rito para processamento da ação civil pública (ou ação coletiva), “aplicando-se a todas as ações para a tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos”.⁷⁹ Segundo Bochenek, o PL n. 8.058/2014 não trata especificamente das demandas estruturais, mas o texto de tal proposição legislativa apresenta “ponderações, interessantes e relevantes, a respeito de um novo modelo prestacional de jurisdição que coincide em muitos aspectos com os valores e critérios das demandas estruturais”.⁸⁰

É de se registrar, porém, que, 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.

Primeiramente, convém destacar que os litígios estruturais costumam se prolongar no tempo,⁸¹ o que contraria a lógica predominante no Judiciário brasileiro

⁷⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). **Recurso Especial n. 1.854.842-CE**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Ceará. Recorrido: Município de Fortaleza. Relator: Ministra Nancy Andrighi, 2 de junho de 2020.

⁷⁹ A íntegra do PL n. 8.058/2014 encontra-se disponível em: <http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>. Acesso em: 20 abr. 2023. Já a íntegra do PL n. 1.641/2021 pode ser conferida em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2001406. Acesso em: 20 abr. 2023.

⁸⁰ BOCHENEK, 2021, p. 160.

⁸¹ VIOLIN, Holter v. Sarver..., 2021, p. 681. Exemplificativamente, a “ACP do Carvão”, segundo notícia Sérgio Cruz Arenhart, foi ajuizada em 1993 perante a Justiça Federal em Criciúma/SC (Autos n. 93.8000533-4). A pretensão deduzida na petição inicial consistia em condenar os réus (empresas mineradoras e a União) à implementação de um projeto de recuperação ambiental da região degradada pela atividade mineradora. O feito foi sentenciado no ano 2000 e, paralelamente aos diversos recursos interpostos pelas partes, deu-se início ao cumprimento provisório da sentença (nos moldes da tutela antecipada deferida). O trânsito em julgado ocorreu em setembro de 2014 e a

de privilegiar a celeridade processual, conforme se infere facilmente da leitura das metas fixadas anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).⁸² O cumprimento dessas metas é fiscalizado pelo CNJ e pelos órgãos correicionais dos tribunais, conta para fins de promoção na carreira de magistrado⁸³ e tem como objetivo, em resumo, a prolação do maior número possível de sentenças e “baixar” processos, o que evidentemente sinaliza uma priorização da quantidade de julgamentos em detrimento da qualidade. Dessa forma, esse rigoroso regime de metas e de controle de produtividade dos juízes, em relação aos litígios estruturais, pode resultar na seguinte situação hipotética levantada por Jordão Violin: “Entre proferir uma complexa decisão interlocutória numa demanda estrutural e sentenciar dezenas de casos simples, o magistrado tem incentivos mais do que suficientes para escolher a segunda opção”.⁸⁴

Outro aspecto relacionado à organização judiciária brasileira que afeta o processamento das demandas estruturais é a rotatividade dos juízes em razão de progressão na carreira ou de remoções. A mudança da pessoa do magistrado responsável por determinado litígio estrutural afeta o andamento do feito, pois a constante rotatividade de juízes, em especial nas unidades judiciais localizadas no interior do país, impede o magistrado de compreender o problema estrutural em sua magnitude e, conseqüentemente, de conduzir o processo de forma mais apropriada.⁸⁵

Acrescente-se, por fim, que os juízes – assim como os demais profissionais da área jurídica, em geral – são treinados para resolver conflitos de tipo tradicional (ações “Tício *versus* Caio”) e, assim, têm pouca aptidão para operar

fase executiva da ACP, como se percebe, tramita há mais de duas décadas (ARENHART, 2021, p. 1054-1059).

⁸² O site oficial do CNJ informa: “As Metas Nacionais do Poder Judiciário representam o compromisso dos tribunais brasileiros com o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, buscando proporcionar à sociedade serviço mais célere, com maior eficiência e qualidade” e que “Diversos foram os desafios que as metas do Judiciário se propuseram a enfrentar. A celeridade processual foi, sem dúvida, tema predominante nesses últimos anos” (Sobre as Metas. *In*: **Conselho Nacional de Justiça – CNJ**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/metas/>. Acesso em: 6 jun. 2023).

⁸³ O artigo 93, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal estabelece que, para fins de promoção de magistrado por merecimento, serão observados, entre outros requisitos, aferição de desempenho a partir de critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição.

⁸⁴ VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. Orientador: Sérgio Cruz Arenhart. 2019. 244 f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. p. 216.

⁸⁵ VIOLIN, 2019, p. 216.

no plano macro, em que se situam os litígios de largo espectro (como as demandas estruturais), cada vez mais comuns nas sociedades de massa.⁸⁶

3.1.2 *Papel do juiz e formas de solução do problema estrutural*

Além das características expostas no tópico anterior, os litígios estruturais possuem outro aspecto que os diferencia do processo civil tradicional: a necessidade de uma postura mais proativa do magistrado na condução da demanda.

O modelo tradicional de resolução de controvérsias requer um papel passivo do julgador: ele deve atuar como um árbitro ou observador entre as duas partes, tendo confiança em todas as iniciativas delas quanto à apresentação dos fatos e do direito e às possíveis soluções a serem adotadas pelo Judiciário; a tarefa do magistrado, portanto, é tão somente declarar quem tem razão.⁸⁷

Nas hipóteses de litigância estrutural, o *design* procedimental do processo civil tradicional (com somente dois polos de interesse: autor *versus* réu) é insuficiente para lidar com o conflito subjacente à lide, porquanto o magistrado, não raro, se depara, nesses casos complexos, com disputas nas quais haverá uma multidão de rostos em cada um dos polos de interesse.⁸⁸ Em face desse cenário, requer-se do juiz um papel mais ativo na fiscalização da “adequação das partes”:⁸⁹

Em razão do potencial para afetar interesses e direitos de inúmeras pessoas, não se pode confiar exclusivamente nas partes formais para a condução do litígio. O juiz assume, então, uma posição muito mais atuante que aquela herdada da tradição adversarial. É ele, o julgador, quem organiza e dá impulso ao processo. É ele quem avalia, por exemplo, se há conflito de interesse que justifique desmembramento do grupo em subgrupos, para assegurar que todos os membros sejam adequadamente representados.

Para assegurar essa estrutura representativa nos litígios estruturais, sem comprometer a garantia da imparcialidade judicial, Owen Fiss sugere que o magistrado lance mão de recursos como agentes de delegação, a exemplo dos *special masters*, ou da criação de órgãos para auxiliar no acompanhamento da

⁸⁶ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 94.

⁸⁷ FISS, 2004, p. 58.

⁸⁸ ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021. p. 96.

⁸⁹ VIOLIN, 2019, p. 65-66.

implantação do que foi decidido/acordado,⁹⁰ tal como ocorreu na referenciada “ACP do Carvão”.⁹¹

Assegurar essa estrutura representativa em litígios estruturais é fundamental, porque, consoante observa Eduardo Sousa Dantas, nesse tipo de conflito levado ao Judiciário, o conceito de parte é “pulverizado”, ou seja, não se tem uma vítima específica da violação sistemática de direitos fundamentais por parte de uma entidade burocrática estatal ou privada, mas, sim, um número significativo de pessoas ou de grupos sociais afetados, que podem, não raro, divergir (multipolaridade de interesses).⁹² Garantir a representatividade adequada de quem é afetado por uma conduta violadora de direitos no bojo de um conflito estrutural, portanto, pode significar, por vezes, “dar voz” a grupos socialmente marginalizados, com baixo nível de organização/mobilização e cujas demandas, por variados motivos, não são consideradas pelas instâncias políticas majoritárias.⁹³

Além do necessário controle de representatividade, o magistrado responsável pela condução de um litígio estrutural deve procurar sempre ampliar os canais de debate, como sustentam Sérgio Cruz Arenhart, Marcos Félix Jobim e Gustavo Osna.⁹⁴ A lide estrutural, para os aludidos autores, deve se assemelhar a uma ampla arena de debate:⁹⁵

⁹⁰ FISS, 2004, p. 60-62.

⁹¹ No âmbito da “ACP do Carvão”, na fase de execução, foi criado, por meio de decisão judicial, o Grupo de Assessoramento ao Juízo (GTA), um fórum técnico para debater e fiscalizar as medidas de cunho ambiental adotadas. Informações sobre as atividades desse grupo podem ser encontradas em: <http://acpcarvao.com.br/login/index.php>. Acesso em: 26 out. 2022.

⁹² DANTAS, 2019, p. 93.

⁹³ Um exemplo de segmento social historicamente marginalizado e sub-representado é a população carcerária. A propósito, no julgamento dos pedidos cautelares formulados na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347 (cujo objeto é o reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional brasileiro, além de medidas para interromper a violação generalizada de direitos humanos nos presídios e proteger a dignidade, a vida e a saúde das pessoas encarceradas), o Ministro Relator destacou em seu voto que os presos são sub-representados politicamente e impopulares. Explicou o Ministro que os presos ficam impedidos de votar e de serem votados (art. 15, inciso III, da Constituição Federal) e que setores significativos da população acreditam que os indivíduos presos são menos merecedores de direitos que o restante da sociedade, o que “[...] faz com que os políticos, salvo raríssimas exceções, não reivindicuem recursos públicos a serem aplicados em um sistema carcerário voltado ao oferecimento de condições de existência digna” (Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347/DF**. Requerente: Psol (Partido Socialismo e Liberdade). Relator: Ministro Marco Aurélio, 9 de setembro de 2015).

⁹⁴ ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 116.

⁹⁵ ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 117.

O processo estrutural deve assemelhar-se a uma ampla arena de debate, em que as várias posições e os vários interesses possam fazer-se ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional. Se o Judiciário deve chamar para si a difícil tarefa de interferir em políticas públicas ou em questões complexas no plano econômico, social ou cultural, então é certo que o processo empregado para deve servir como ambiente democrático de participação. Simulando o verdadeiro papel de um parlamento, constrói-se uma ferramenta adequada ao debate, que legitima a atividade judicial.

Assim, faz-se necessário, do ponto de vista prático, que o magistrado convoque os gestores da instituição que se busca reformar para participarem das discussões sobre o problema estrutural. Por meio desse diálogo interinstitucional, é possível obter informações mais precisas sobre o problema estrutural discutido e, conseqüentemente, articular soluções negociadas.

Sobre a importância do diálogo interinstitucional na condução de demandas estruturais, é pertinente a ponderação de Paulo Guilherme Mazini e de Lucas Cavalcanti da Silva:⁹⁶

O adequado manuseio do processo estrutural e seu direcionamento para a solução de casos complexos – que geralmente envolvem funcionamento inadequado da burocracia estatal na gestão de direitos e promoção de valores constitucionais – pressupõem um necessário diálogo institucional, chamando para a participação na construção da decisão não só as partes diretamente envolvidas, mas também os órgãos administrativos competentes para o tratamento da questão.

Edilson Vitorelli explica, nesse contexto, como o juiz deve proceder para viabilizar esse diálogo interinstitucional, em termos práticos:⁹⁷

[...] o juiz deve convidar e, se for o caso, intimar os gestores da instituição que se pretende modificar, para que compareçam e se manifestem na audiência. O principal desafio do processo estrutural é produzir informação de qualidade, o que não ocorrerá se apenas os advogados falarem.

É essencial que os próprios responsáveis pela atividade sobre a qual versa o processo sejam ouvidos e possam apresentar as suas visões sobre o caso. Isso seria uma modalidade de interrogatório livre (art. 139, VIII), em relação ao qual não índice revelia, mas que pode ser exigido por força do dever geral de cooperação (art. 6º) e da exigência de comportamento processual de boa-fé. Cabe

⁹⁶ MAZINI, Paulo Guilherme; SILVA, Lucas Cavalcanti da. Intervenção estruturante nas ações possessórias coletivas. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 715.

⁹⁷ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 330-331.

recordar que aquele que altera a verdade dos fatos é reputado litigante de má-fé, passível de diversas punições (art. 80, II).

Desse modo, percebe-se que, diferentemente do processo civil comum, o modelo decisório dos processos estruturais se caracteriza pela ênfase na utilização de instrumentos dialógicos e na abertura e flexibilidade dos comandos judiciais. Como consequência lógica desse modelo decisório centrado no diálogo, é possível afirmar que a utilização de métodos consensuais é a melhor forma de solucionar uma controvérsia estrutural, uma vez que eles tendem a ser mais efetivos, visto que decorrem do consentimento das partes, bem como retiram do magistrado a tarefa de promover a reestruturação, em detalhes, da entidade burocrática estatal ou privada envolvida, reduzindo, assim, o envolvimento do julgador com questões técnicas e complexas.⁹⁸ Ademais, o emprego de métodos consensuais incentiva os participantes do processo estrutural a cooperarem entre si, principalmente em relação aos interesses que possuem em comum na recomposição institucional.⁹⁹

As soluções consensuais harmonizam-se melhor com a essência dos litígios estruturais, uma vez que os complexos problemas subjacentes a essas demandas, geralmente, dizem respeito a situações que não representam um conflito de interesses propriamente dito (como se vê no processo civil tradicional em que existe uma lide “Caio *versus* Tício”); do contrário, é comum haver certo grau de consenso entre as partes/interessados quanto à situação de violação massiva de direitos fundamentais e acerca da necessidade de recomposição institucional, contudo, o dissenso é quanto “aos caminhos que devem ser trilhados para obter o aperfeiçoamento da situação ou há limites concretos que dificultam ou impedem que essa melhora se dê de forma espontânea”.¹⁰⁰

É importante mencionar, no entanto, que, além do modo consensual, os litígios estruturais comportam soluções adjudicadas e de implantação compartilhada, de forma que, ante a complexidade do problema estrutural, essas

⁹⁸ DANTAS, Eduardo Sousa. Intervenções estruturais em demandas de saúde: premissas teóricas e consequências práticas. **Revista de Direito e Medicina**, v. 7, set.-dez. 2020, p. 6. Para uma análise acerca da utilização de métodos consensuais na resolução de litígios estruturais a partir de uma perspectiva empírica, confira-se: BORGES, Fabricio de Lima. Litígios estruturais e métodos consensuais de resolução de conflitos: o caso da ação civil pública sobre a fila de espera da assistência oncológica na região do Cariri cearense. **Themis – Revista da ESMEC**, Fortaleza, v. 20, n. 1, p. 87-111, jan./jun. 2022.

⁹⁹ DANTAS, 2020, p. 6.

¹⁰⁰ ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 191.

três formas de resolução podem se suceder ou se misturar em diferentes momentos de um mesmo processo, criando uma verdadeira “teia” de momentos e de modos de decisão.¹⁰¹

Assim, quando as partes não conseguirem chegar a um denominador comum quanto à equalização do litígio estrutural, não poderá o magistrado furtar-se do dever de decidir impondo uma solução, sem, no entanto, perder de vista, os limites de ordem prática (em termos de autoridade) para que tal decisão não se torne mais um embaraço na resolução do problema ou simplesmente uma proclamação de boa vontade.¹⁰²

Segundo Sérgio Cruz Arenhart, Marcos Félix Jobim e Gustavo Osna, são exemplos de soluções adjudicadas que incidem no equívoco de não observar as próprias limitações aquelas que determinam a instalação de órgãos públicos, tais como Defensoria Pública ou Delegacias de Polícias, em certas localidades, pois tais decisões, em regra, tendem a agravar ainda mais o problema, impondo a alocação de serviços públicos onde não são mais necessários, prejudicam o planejamento acaso existente por parte da Administração Pública, além de subverterem a ordem normal de distribuição de recursos orçamentários.¹⁰³

A terceira forma de resolução de litígios estruturais é a de implantação compartilhada. Nessa hipótese, o Poder Judiciário:¹⁰⁴

[...] abre mão de parte do seu poder de decidir, em favor de um equilíbrio entre as funções do Estado (no campo público, particularmente das políticas públicas) ou em favor de uma autocontenção no regramento da liberdade privada (no âmbito das relações privadas). O Judiciário vai até um limite, reconhecendo a insuficiência, a inadequação ou a ilegalidade de uma dada situação, mas deixa a outros(s) agente(s) a determinação das providências necessárias – sempre sob sua supervisão, é claro – para a correção do problema.

Outra consequência da abertura e da flexibilidade dos comandos judiciais em litígios estruturais diz respeito aos chamados “provimentos em cascata”. Dada a complexidade do problema estrutural e a impossibilidade de fixar *a priori* as consequências de uma decisão judicial e de vislumbrar os obstáculos práticos à implantação desta, torna-se necessário, muitas vezes, proferir uma

¹⁰¹ ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 188-189.

¹⁰² ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 202-203.

¹⁰³ ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 202-203, nota de rodapé n. 50.

¹⁰⁴ ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 217.

decisão principal que será seguida por outras cujo objeto será exatamente sanar os óbices decorrentes das decisões anteriores, de forma a viabilizar a concretização do resultado almejado pela decisão principal.

Essa técnica decisória típica dos processos estruturais aplica-se tanto às hipóteses de resolução adjudicada como às de solução consensual:¹⁰⁵

Desse modo, a solução estrutural – seja a “adjudicada”, seja mesmo a negociada – é naturalmente dada de forma progressiva, em um processo no qual uma decisão liga-se a outras várias, em verdadeira teia de decisões que se dirigem a resolver o problema originalmente posto ou as suas derivações. Assim, a partir de uma primeira decisão, de caráter mais geral e principiológico, estabelecendo a ideia geral da ocorrência de uma situação ilegítima a ser superada (aqui chamada de decisão-núcleo) e eventualmente um esboço de plano básico para a correção dessa situação, suceder-se-ão outras tantas decisões, seja para especificar o conteúdo da primeira, seja para esclarecer seu alcance, seja para adequá-la a modificações ulteriores no estado das coisas, seja para resolver alguma questão pontual atinente à sua implementação. Eventualmente, algumas dessas decisões poderão provir do Poder Judiciário, enquanto outras podem ser fruto de solução consensual das partes e assim sucessivamente.

Por outro lado, não se pode perder de vista que, à medida que se avança na solução do problema estrutural, é possível que o Judiciário venha a se deparar com o chamado paradoxo da conformidade: quanto mais a reforma estrutural aproxima uma instituição dos valores constitucionais perseguidos, mais complexa e minuciosa tende a se tornar a intervenção jurisdicional.¹⁰⁶

O caso *Holt versus Hutto*, continuação de *Holt versus Sarver*, é ilustrativo desse paradoxo. Se em *Holt versus Sarver*, a intervenção judicial estava centrada na eliminação da brutalidade do sistema prisional do Estado do Arkansas (como, por exemplo, a prática sistemática de tortura), o Judiciário, quatro anos depois, em *Holt versus Hutto*, passou a se ocupar de minúcias administrativas, tais como a seleção e o treinamento dos funcionários dos presídios e a adequação dos serviços médico e odontológico oferecidos aos presos.¹⁰⁷ Em resumo: na medida em que as condições do sistema prisional melhoravam, “o Judiciário viu-se progressivamente mais envolvido na administração do sistema, quando o esperado seria o oposto. A atenção judicial voltou-se aos detalhes”.¹⁰⁸ Esse tensionamento

¹⁰⁵ ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 216.

¹⁰⁶ VIOLIN, 2019, p. 184.

¹⁰⁷ VIOLIN, 2019, p. 185.

¹⁰⁸ VIOLIN, 2019, p. 185.

que caracteriza o paradoxo da conformidade coloca, para o magistrado responsável pela condução de um litígio estrutural, o desafio de verificar até que ponto a intervenção do Judiciário se faz necessária e suficiente para assegurar a adequação da instituição aos valores constitucionais perseguidos.¹⁰⁹

Percebe-se, pois, que o modelo decisório dos litígios estruturais requer do juiz o exercício de novas funções e o desenvolvimento de habilidades, que, em boa medida, se afastam do papel tradicional do juiz equidistante. À frente desses processos complexos, o magistrado deve adotar “uma postura 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”.¹¹⁰

Essa postura mais proativa do julgador responsável pela condução de litígios estruturais e a perspectiva dialógica desses processos evidenciam o que César Rodríguez Garavito, a partir da experiência colombiana, em especial no caso dos “desplazados”,¹¹¹ denomina de ativismo dialógico. Para o referido autor, essa forma de ativismo judicial não só é compatível com a ideia de separação de Poderes como busca superar bloqueios políticos e institucionais, ao tempo em que estimula o diálogo entre a sociedade e as instâncias majoritárias responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas objeto dos processos estruturais.¹¹²

Em suma, os processos estruturais demandam um juiz disposto a decidir menos e mais adaptado ao papel de mediador de conflitos, sem, no entanto, abrir mão de exercer a jurisdição substitutiva, quando necessário, bem como que se considerem as diversas perspectivas existentes, pondere as consequências

¹⁰⁹ Para Jordão Violin, “o delicado paradoxo da conformidade pode ser contornado se a atividade judicial for limitada pela regra da necessidade. Desse modo, a interferência deve ser apenas e tão somente aquela necessária e suficiente para a adequação aos valores constitucionais” (VIOLIN, 2021, p. 679).

¹¹⁰ DANTAS, 2020, p. 6.

¹¹¹ São chamados de “desplazados” os refugiados internos devido à violência decorrente dos conflitos entre guerrilha, narcotraficantes, exército e forças paramilitares na Colômbia, ao longo das últimas décadas. Em 2004, a Corte Constitucional Colombiana (CCC) decidiu que a dramática situação de violação massiva de direitos fundamentais das mais de três milhões de pessoas deslocadas por conta dos conflitos no país configurava verdadeiro “estado de coisas inconstitucional” (ECI) (Sentencia T-025, de 22 de janeiro de 2004) (CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas Inconstitucional**. Rio de Janeiro: JusPodivm, 2016. p. 142). A principal diferença do caso do deslocamento forçado em cotejo com outros envolvendo violação reiterada de direitos fundamentais foi o fato de a CCC ter retido jurisdição sobre o litígio a fim de garantir a implementação de seus comandos judiciais, o que se deu por meio da realização de audiências públicas para debater as causas do problema e formular soluções, bem como pela emissão de novas ordens (CAMPOS, 2016, p. 142-153).

¹¹² GARAVITO, 2014, p. 229-238.

práticas de suas decisões – como prevê o artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro¹¹³ – e que cada vez mais direcione seu olhar para o futuro.¹¹⁴

Por outro lado, nem sempre conflitos estruturais são resolvidos por meio de processos estruturais, pois, ainda que o pedido descrito na petição inicial do feito corresponda a um problema de caráter estrutural, a condução estrutural do caso depende fundamentalmente do juiz.¹¹⁵ A abordagem estrutural do conflito judicializado é uma opção do magistrado, porquanto ele pode simplesmente ordenar as partes que produzam as provas acerca da necessidade de recomposição institucional e, caso fique convencido, condenar a parte ré a apresentar e a implementar um plano para promover essa reforma.¹¹⁶

3.2 Formação, gestão e transparência das filas de espera do SUS

No presente subtópico, pretende-se discorrer, de forma sucinta, sobre a temática das filas de espera na rede pública de saúde, enfatizando-se aspectos relativos à conceituação, à organização, à gestão e à transparência dessas listas de espera. Também são analisados os parâmetros normativos aplicáveis ao tema e são expostos dados sobre a judicialização da matéria.

Os subsídios teóricos desta segunda parte do capítulo foram obtidos em textos jurídicos sobre o tema judicialização da saúde e na literatura especializada na área de saúde coletiva.

3.2.1 Aspectos gerais

A Constituição Federal assegura o direito à saúde no artigo 196.¹¹⁷ Para viabilizar a consecução desse direito social, foi instituído o SUS, que consiste em

¹¹³ Com a redação dada pela Lei n. 13.655/2018, o artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro dispõe: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.

¹¹⁴ FERRAZ, Taís Schilling. A atividade do juiz frente aos litígios estruturais: mais conexões; menos protagonismo. *In*: JOBIM, Marco Félix; REICHEL, Luís Alberto (org.). **Coletivização e Unidade do Direito**. Londrina; Thoth, 2019. p. 517-521.

¹¹⁵ VITORELLI, 2020, p. 302-303.

¹¹⁶ VITORELLI, 2020, p. 302-303.

¹¹⁷ O artigo 196 da Constituição estabelece: “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

um conjunto de ações e serviços públicos de saúde, integrante de uma rede regionalizada e hierarquizada, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (a) descentralização, com direção única em cada esfera de governo; (b) atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e (c) participação da comunidade (artigo 198 da Constituição).

É consenso que o SUS, desde a sua criação em 1988, foi progressivamente ampliado e promoveu significativos avanços no que tange à oferta de bens e serviços de saúde, concorrendo assim para melhorar o padrão de vida da população brasileira, ainda que a implementação do sistema tenha enfrentado dificuldades por conta de diversos fatores, como o apoio do Estado ao setor privado (seja pela complementação da oferta de serviços pela rede privada, seja pelos subsídios aos planos privados de saúde), a concentração de serviços nas regiões mais desenvolvidas e o subfinanciamento.¹¹⁸ Não obstante essas dificuldades, é fato que, nas últimas décadas, ampliou-se o acesso da população à atenção básica e de emergência, à cobertura vacinal e à assistência pré-natal, bem como foram substanciais os investimentos na expansão dos recursos humanos e da produção e oferta de tecnologias na área de saúde.¹¹⁹

Uma das consequências práticas desses problemas estruturais do SUS é o longo tempo em que usuários do sistema aguardam em filas a realização de consultas, exames especializados e cirurgias, mesmo daqueles procedimentos indicados como urgentes pelos médicos assistentes,¹²⁰ conforme se depreende de pesquisas realizadas com o objetivo de aferir o grau de satisfação de usuários do SUS frente a diversas questões relativas ao atendimento à saúde prestado pela rede pública.

¹¹⁸ VIEIRA, Fabiola Sulpino. **Direito à saúde no Brasil: seus contornos, judicialização e a necessidade de macrojustiça.** Texto para discussão n. 2547, Brasília: Ipea, 2020. p. 13.

¹¹⁹ VIEIRA, Fabiola Sulpino, 2020, p. 13.

¹²⁰ Ao discorrer sobre os avanços e dificuldades do SUS desde a sua criação em 1988, Cláudia Collucci pontua: “As consequências do subfinanciamento crônico e da ineficiência na gestão dos recursos são bem conhecidas e traduzidas em dificuldade de acesso, longas filas de espera para consultas e exames especializados, procedimentos e cirurgias, falta de medicamentos, entre outros” (COLLUCCI, Cláudia. Saúde enfrenta doenças seculares, falta crônica de recursos e efeitos da pandemia: em 200 anos de Independência, Brasil avançou com criação do SUS, mas precisa melhorar condições sanitárias da população. **Folha de São Paulo**, Ilustríssima, São Paulo, 10 set. 2022. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2022/09/saude-enfrenta-doencas-seculares-falta-cronica-de-recursos-e-efeitos-da-pandemia.shtml>. Acesso em: 1.º nov. 2022.

Segundo levantamento efetuado pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), é elevado o nível de insatisfação dos usuários do SUS com o tempo de espera para a realização de consultas, exames e procedimentos médicos, como demonstra a Figura 1.

Figura 1 – Principais problemas que os brasileiros enfrentam no SUS¹²¹



Base: 88,5% dos entrevistados, que foram a algum estabelecimento SUS

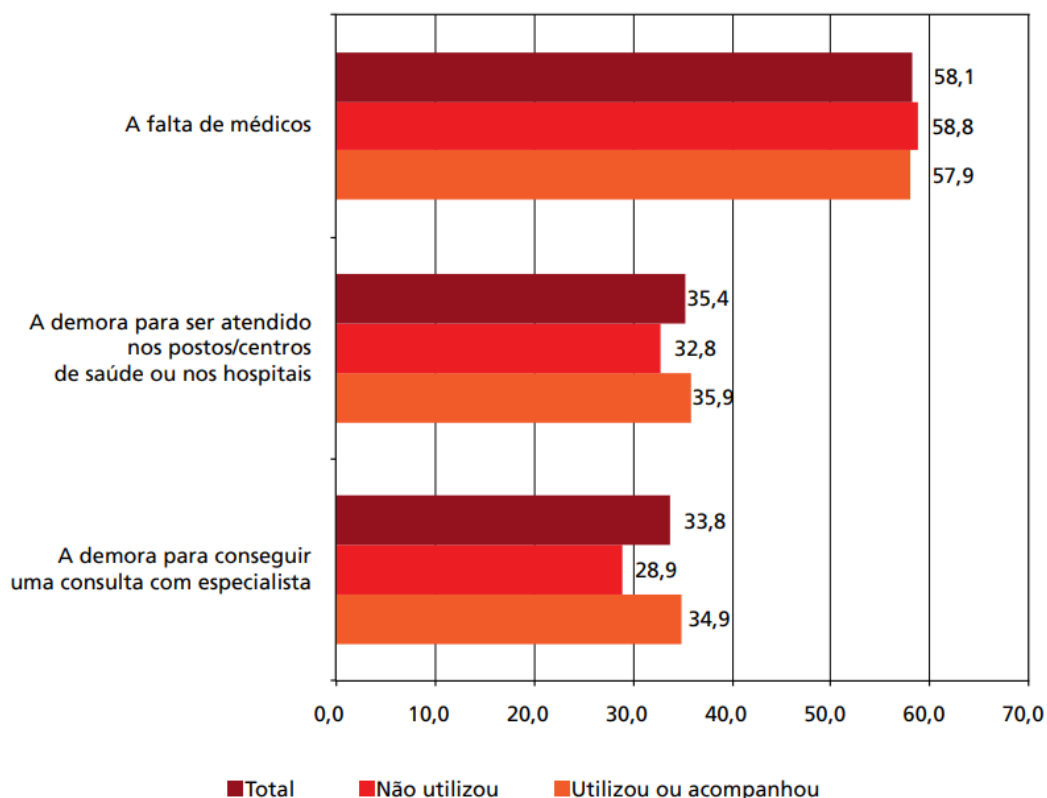
Fonte: Conass.

Outra pesquisa, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apontou, a partir de alternativas predefinidas, que os dois principais problemas do SUS são a falta de médicos (correspondendo a 58,1% das respostas) e a demora no atendimento.¹²² Quanto a este último problema, a pesquisa verificou que o tempo de espera para obter acesso a determinados serviços do SUS foi mencionado nas seguintes proporções pelos entrevistados: a demora para atendimento nos postos/centros de saúde ou nos hospitais (35,4%) e a demora para conseguir uma consulta com especialistas (33,8%):

¹²¹ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. **A saúde na opinião dos brasileiros**: um estudo. Brasília: Conass, 2003. p. 15. Quanto à figura, cumpre destacar a seguinte observação: “A referência às ‘demoras’ fica mais evidente ainda quando a pergunta é direcionada ao atendimento prestado pelo SUS. Assim, quando somamos as referências ao fator ‘tempo’ (filas de espera) no conjunto das respostas mostradas no próximo gráfico, atingimos um total de 67%, o que evidencia a importância deste fator, na percepção dos entrevistados”.

¹²² BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Sistema de indicadores de percepção social (SIPS)**. Brasília: Ipea, 2011. p. 94.

Figura 2 – Principais problemas do SUS, segundo utilização – Brasil, 2010¹²³



Fonte: Ipea.

Esses dados permitem afirmar que a falta de médicos (problema do SUS mais referenciado pelos entrevistados) evidencia a preocupação dos usuários do sistema com a redução do tempo de espera para atendimento. Como explicam Roberto Freitas e Ramiro Sant´Ana:¹²⁴

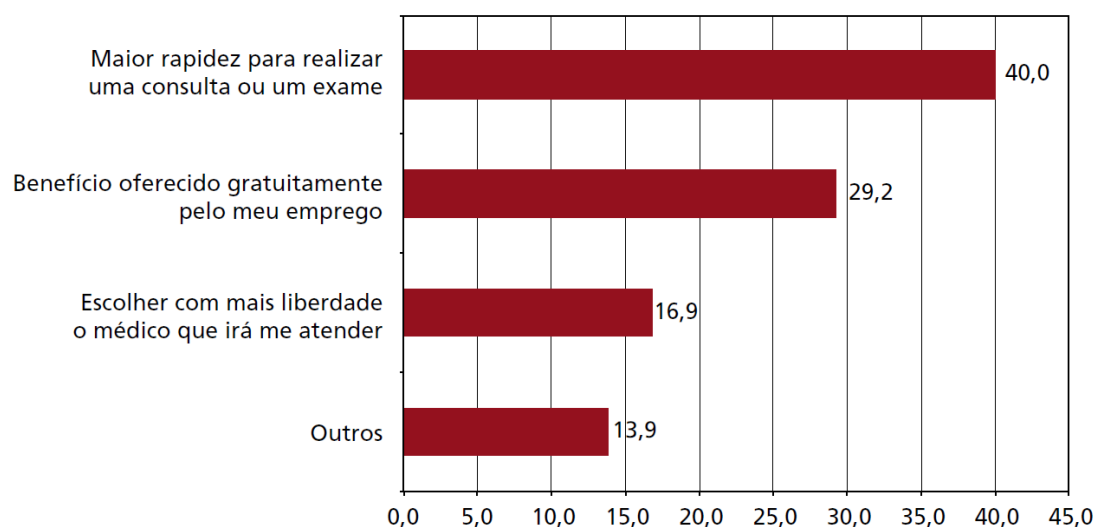
a grande insatisfação do usuário do SUS não é a falta de prestação de serviços ou sua qualidade, mas sim a demora no atendimento. Isso sugere que o problema é a falta mesma do serviço previsto nas políticas públicas de saúde. Demora, espera e falta de médicos impedem o atendimento. A qualificação do serviço de saúde, se é bom ou ruim, é condicionada pela sua própria existência, o que, em grande medida, não ocorre no SUS.

Ainda segundo a pesquisa do Ipea, a apreensão quanto à demora no atendimento no SUS é um dos fatores que propulsionam a procura por plano de saúde.¹²⁵

¹²³ BRASIL, 2011, p. 94.

¹²⁴ FREITAS FILHO, Roberto; SANT´ANA, Ramiro Nóbrega. Direito fundamental à saúde no SUS e demora no atendimento em cirurgias eletivas. **Direito Público**, v. 12, n. 67, jan./fev. 2016. p. 73.

¹²⁵ BRASIL, 2011, p. 96.

Figura 3 – Proporção das razões para ter plano ou seguro de saúde – Brasil, 2010¹²⁶

Fonte: Ipea.

O elevado tempo de espera para a realização de consultas, exames e procedimentos é apontado como um dos principais problemas do SUS. Contudo, esse problema também existe na rede privada de saúde, porquanto “Demora para conseguir consulta com especialista” é um dos principais problemas relativos aos planos ou seguros de saúde, mencionados pelos entrevistados.¹²⁷

Ademais, a problemática do longo tempo de espera para atendimento é uma realidade nos sistemas públicos de diversos países, inclusive de países considerados desenvolvidos:¹²⁸

A magnitude dos tempos de espera para procedimentos eletivos é um problema em cerca da metade dos países da OECD, mas também ocorre em sistemas com formas de organização distintas e predomínio de prestadores privados, como é o caso da Austrália, do Canadá e da Nova Zelândia. No Brasil, os elevados tempos de espera para marcação de consultas, exames especializados e cirurgias constituem a maior causa de insatisfação referida pelos usuários do Sistema único de Saúde (SUS).

Em termos conceituais, a fila de espera consiste em uma “lista de pacientes que necessitam de um mesmo tratamento ou serviço médico cuja

¹²⁶ BRASIL, 2011, p. 96.

¹²⁷ De acordo com a pesquisa, 18,5% dos entrevistados mencionaram “Demora para conseguir consulta com especialista” como um dos problemas concernentes aos planos privados de saúde (BRASIL, 2011, p. 96).

¹²⁸ CONILL, Eleonor Minho; GIOVANELLA, Lígia; ALMEIDA, Patty Fidelis de. Listas de espera em sistemas públicos: da expansão da oferta para um acesso oportuno? Considerações a partir do Sistema Nacional de Saúde espanhol. **Ciências da Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 06, p. 2.784, jun. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000600017&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 4 nov. 2022.

demanda é maior que a oferta”.¹²⁹ É como se, metaforicamente, os pacientes habitassem uma sala de espera virtual, esperando um mesmo procedimento e sendo chamados um de cada vez, consoante a ordem.¹³⁰ O tempo de espera “varia de acordo com a oferta de serviços, estrutura e processo, bem como as características da demanda”.¹³¹ Nota-se, pois, que a formação da fila é um aspecto essencial para regular o descompasso entre a demanda e a oferta de serviços de qualquer sistema de saúde, seja público, seja privado.

Além desse aspecto funcional, as filas de espera do sistema público de saúde contribuem para a institucionalização de um espaço público igualitário e democrático; elas demonstram a concretização da igualdade enquanto valor, já que todos que se encontram na mesma condição aguardam a sua vez.¹³² Nesse sentido, Roberto Damatta e Alberto Junqueira explicam:¹³³

Nas democracias a fila não é uma finalidade, um modo de ritualizar ou dramatizar quem é quem: ela é um meio para um fim. É um instrumento para realizar alguma coisa entre iguais que se constroem como tendo os mesmos direitos. Ela existe porque seu ponto de partida é a premissa que seus atores são iguais entre si. Como há a impossibilidade de estabelecer precedências – exceto em casos extremos como uma emergência – as pessoas se enfileiram e aguardam pacientemente a sua vez.

No caso da fila de espera para procedimentos cirúrgicos eletivos,¹³⁴ que representa o período entre a indicação cirúrgica e a sua realização, é só a última

¹²⁹ SARMENTO JUNIOR, Krishnamurti Matos de Araujo; TOMITA, Shiro; KOS, Arthur Octavio de Avila. O problema das filas de espera para cirurgias otorrinolaringológicas em serviços públicos. **Revista Brasileira de Otorrinolaringologia**, n. 71, v. 3, Parte 1, p. 256, maio/jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rboto/a/czxcPhw7RYhr3zXqwbwYLsf/?lang=pt>. Acesso em: 3 out. 2022.

¹³⁰ SARMENTO JUNIOR; TOMITA; KOS, 2005, p. 256.

¹³¹ SENNA, Selminha Barbosa Bernardes *et al.* Gestão da fila de espera para cirurgias eletivas em hospitais do Sistema Único de Saúde. **Brazilian Journal of Surgery and Clinical Research**, v. 30, n. 2, p. 79-80, mar.-maio 2020.

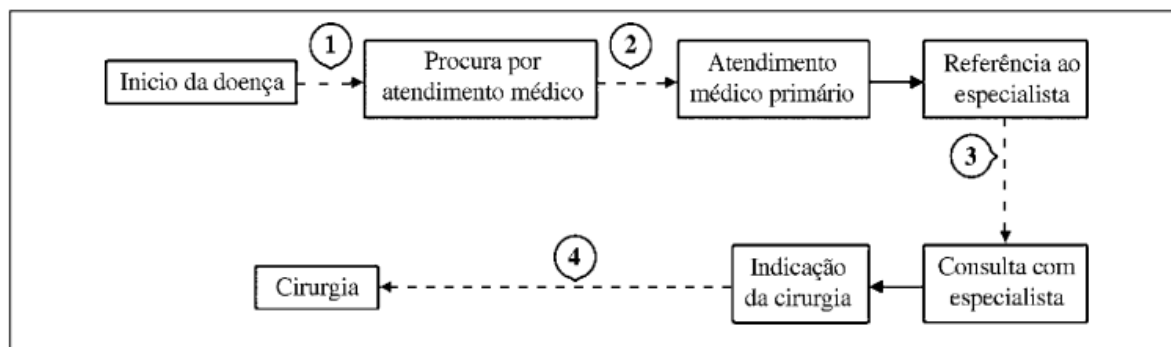
¹³² SOUSA, Michelle Bitta Alencar de. A ausência de transparência das filas de espera do SUS e o impacto na judicialização da saúde. **Revista do Comitê Executivo de Saúde do CNJ em Goiás**, n. 1, p. 33, jan. 2021.

¹³³ DAMATTA, Roberto; JUNQUEIRA, Alberto. **Fila e democracia**. Rio de Janeiro: Rocco, 2017. p. 49.

¹³⁴ É importante mencionar a distinção entre cirurgias de emergência/urgência e cirurgias eletivas. Cirurgias de emergência e urgência são aquelas cuja condição médica não permite longo períodos de espera, podendo envolver inclusive risco de morte, na hipótese de não serem executadas (BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Judicialização e saúde: ações para acesso à saúde pública de qualidade**. Brasília: CNJ, 2021. p. 68. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relatorio_Judicializacao-e-Sociedade.pdf. Acesso em: 5 maio 2023). Cirurgias eletivas dizem respeito aos procedimentos que podem ser adiados por algum período sem risco à vida do paciente (BRASIL, 2021, p. 68).

das filas e, por vezes, a menor delas.¹³⁵ O tempo real de espera do paciente abrange períodos anteriores, desde o surgimento dos sintomas da doença até a obtenção do tratamento especializado.¹³⁶

Figura 4 – Percurso do paciente no sistema público de saúde¹³⁷



Fonte: Revista Brasileira de Otorrinolaringologia.

Pesquisa realizada pelo CNJ constatou, a partir de informações fornecidas por secretarias estaduais de saúde, que o tempo médio de espera para a realização de procedimentos ortopédicos, oftalmológicos, de cirurgia de cabeça e pescoço é inferior a um ano, à exceção do tratamento de câncer.¹³⁸ No âmbito das secretarias municipais de saúde, as informações repassadas apontaram para um tempo médio entre 30 e 90 dias para realização dos procedimentos.¹³⁹

Os fatores que influenciam na demora para procedimentos cirúrgicos eletivos são diversos. Segundo a literatura especializada, podem ser classificados em duas categorias relacionadas à oferta de serviços (estrutura e processo) e às características da demanda.¹⁴⁰

São fatores estruturais que concorrem para a demora em filas de espera para procedimentos cirúrgicos eletivos: quantitativo de leitos disponíveis, experiência do médico e sua equipe, tipo de hospital e capacidade da rede pública de saúde.¹⁴¹ São fatores determinantes relativos ao processo: cancelamento de procedimentos eletivos por conta da ocupação de leitos por emergências, organização do hospital, eficiência do administrador e do gerenciamento hospitalar,

¹³⁵ SARMENTO JUNIOR; TOMITA; KOS, 2005, p. 256.

¹³⁶ SARMENTO JUNIOR; TOMITA; KOS, 2005, p. 256.

¹³⁷ SARMENTO JUNIOR; TOMITA; KOS, 2005, p. 257.

¹³⁸ BRASIL, CNJ, 2021, p. 72.

¹³⁹ BRASIL, CNJ, 2021, p. 72.

¹⁴⁰ SENNA *et al.*, 2020, p. 80.

¹⁴¹ SENNA *et al.*, 2020, p. 80-81.

formação de redes hospitalares para o atendimento da demanda, política de cobertura populacional, critérios de priorização de pacientes com indicações de urgência no procedimento ou em melhores condições clínicas.¹⁴² Por outro lado, são fatores relacionados à demanda: o adiamento por medo da cirurgia, as condições socioeconômicas do paciente, o quantitativo de procedimentos pré-operatórios e a preferência por determinado cirurgião ou serviço.¹⁴³

A literatura especializada refere ainda: (a) inadequada autorização de material para cirurgias que necessitam de órteses, próteses ou materiais especiais; (b) problemas de saúde concernentes ao paciente (a exemplo de pressão arterial elevada ou gripe); (c) problemas com infraestrutura e falta de leitos de UTI; e (d) forma de remuneração dos médicos e reajuste da tabela SUS, conforme a especialidade do médico e a gestão dos custos hospitalares.¹⁴⁴

Além dessas causas, a pandemia causada pelo coronavírus – covid-19 impactou significativamente o funcionamento do SUS, uma vez que o número de atendimentos não relacionados foi reduzido – principalmente em 2020, primeiro ano da pandemia –, gerando, assim, o represamento de procedimentos (incluindo cirurgias eletivas), o que, muito provavelmente, sobrecarregará ainda mais o sistema nos próximos anos.

Com efeito, de acordo com o estudo “A funcionalidade do sistema de saúde brasileiro em meio a pandemia de covid-19: uma análise de resiliência”, publicado na revista *The Lancet Regional Health: America*, o aumento de recursos físicos, humanos e financeiros alocados no SUS não foi suficiente para impedir a redução de 25% nos procedimentos em 2020.¹⁴⁵ Apesar dos esforços envidados, houve uma redução do número de procedimentos nos seguintes percentuais: (a) triagens: -42,6%; (b) diagnósticos: -28,9%; (c) consultas médicas: -42,5%; (d) cirurgias de baixa e média complexidade: -59,7%; (e) cirurgias de alta

¹⁴² SENNA *et al.*, 2020, p. 81.

¹⁴³ SENNA *et al.*, 2020, p. 81.

¹⁴⁴ SENNA *et al.*, 2020, p. 81.

¹⁴⁵ O estudo foi realizado por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas São Paulo (FGV/SP) e da Universidade de São Paulo (USP) e pode ser acessado na íntegra em: [https://www.thelancet.com/journals/lanam/article/PIIS2667-193X\(22\)00039-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanam/article/PIIS2667-193X(22)00039-4/fulltext). (Pesquisa mostra os impactos do primeiro ano de pandemia nos serviços oferecidos pelo SUS: O estudo mostra que a alocação de recursos físicos, humanos e financeiros aumentou desigualdades na saúde. In: **FGV**. 16 mar. 2022. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/pesquisa-mostra-impactos-primeiro-ano-pandemia-servicos-oferecidos-pelo-sus>. Acesso em: 7 nov. 2022).

complexidade: -27,9%; (f) transplantes: -4,7%; e (g) tratamentos e procedimentos clínicos por lesões de causas externas: -19,1%.¹⁴⁶

Outro estudo elaborado por pesquisadores da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) apurou que, no interstício de um ano e meio, houve 1,7 milhão de internações a menos no SUS e que os períodos de ocorrência dos maiores picos de morte por causa da covid-19 correspondem também àqueles em que houve mais óbitos por outras causas, o que indica um cenário de colapso do sistema em razão da ocupação da rede hospitalar por pacientes infectados pelo coronavírus.¹⁴⁷

O longo tempo de espera em listas do SUS repercute no bem-estar do paciente, diminui a eficiência do funcionamento do sistema e impacta até mesmo o crescimento econômico do país.

Para o paciente, essa espera por tempo excessivo pode causar complicações, com o conseqüente agravamento do seu estado clínico inicial, o que pode levar a óbito.¹⁴⁸ Conforme lembra Alexandre Marinho, em muitos casos, a fila não se limita a uma lista de agendamento para atendimento em um momento posterior, com espera “fora do sistema”, e, sim, a presença física do paciente, não raro, em condições precárias, em macas ou leitos improvisados.¹⁴⁹ Em tais condições, pacientes graves, idosos ou menores têm as suas possibilidades de acesso ao tratamento adequado do SUS prejudicadas em razão da necessidade de um acompanhamento especial cuja disponibilidade pode ser inviável ou precária.¹⁵⁰

No que tange ao funcionamento do sistema público de saúde, a demora excessiva das filas diminui sua eficiência, uma vez que, para o médico e para o hospital, essa espera implica maior complexidade dos procedimentos cirúrgicos

¹⁴⁶ A pesquisa “A funcionalidade do sistema de saúde brasileiro em meio a pandemia de COVID-19: uma análise de resiliência” constatou também que “A queda mais significativa nos procedimentos ocorreu no primeiro trimestre da pandemia, seguida de aumento progressivo; a maioria das regiões ainda não havia se recuperado até o final de 2020” (Pesquisa mostra os impactos do primeiro ano de pandemia nos serviços oferecidos pelo SUS: O estudo mostra que a alocação de recursos físicos, humanos e financeiros aumentou desigualdades na saúde. *In: FGV*. 16 mar. 2022. Disponível em: <http://portal.fgv.br/noticias/pesquisa-mostra-impactos-primeiro-ano-pandemia-servicos-oferecidos-pelo-sus>. Acesso em: 7 nov. 2022).

¹⁴⁷ Estudo revela como a pandemia afetou os atendimentos no SUS. *In: Fiocruz*. 21 nov. 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/estudo-revela-como-pandemia-afetou-os-atendimentos-no-sus>. Acesso em: 7 nov. 2022.

¹⁴⁸ BUSS, Maico Oliveira. **Modelo de sistema de conhecimento para gestão de listas de espera para cirurgias no Sistema Único de Saúde**. 2015. 73 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – EGC. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. p. 26.

¹⁴⁹ MARINHO, 2004, p. 3.

¹⁵⁰ MARINHO, 2004, p. 3.

necessários, em razão – principalmente – da demora na intervenção inicial.¹⁵¹ Essa maior complexidade influencia diretamente no incremento dos recursos a serem despendidos nos procedimentos e no acompanhamento pós-cirúrgico dos pacientes.¹⁵² Anote-se também que esses períodos de espera elevados, imprevisíveis e “injustos” implicam perda de prestígio social do sistema de saúde.¹⁵³

Por fim, cumpre mencionar os custos econômicos das filas de espera. Segundo Globerman, estima-se que a demora no atendimento e os dias parados podem custar algo em torno de 0,2% do PIB no Canadá por ano.¹⁵⁴ Com base na referida estimativa, Alexandre Marinho avalia que, no Brasil, essa proporção “significaria algo em torno de US\$ 940 milhões, cerca de R\$ 2,8 bilhões perdidos em filas de internação por ano”.¹⁵⁵ O autor menciona ainda que a essa cifra devem ser agregados os custos dos tratamentos de manutenção das pessoas, enquanto esperam nas filas.¹⁵⁶

3.2.2 Aspectos normativos e judicialização

O foco deste subtópico é traçar um breve panorama sobre a gestão e a transparência das filas de espera do SUS, do ponto de vista normativo, incluindo os reflexos desses aspectos na judicialização da matéria.

De início, vale reiterar que não há um marco regulatório de abrangência nacional, seja estabelecendo a obrigatoriedade de organização das filas a partir de critérios técnicos uniformes quanto à ordem de atendimento dos pacientes, seja dispondo acerca de parâmetros para conferir transparência às listas de espera. Não bastasse essa lacuna normativa, do ponto de vista operacional, inexistente, no âmbito do Ministério da Saúde, uma listagem nacional, com informações consolidadas em banco de dados, do total de pacientes que aguardam pelos diferentes tratamentos e serviços médicos ofertados pelo SUS.¹⁵⁷

¹⁵¹ BUSS, 2015, p. 26.

¹⁵² BUSS, 2015, p. 26.

¹⁵³ MARINHO, 2004, p. 3.

¹⁵⁴ GLOBERMAN, S. A policy analysis of hospital waiting lists. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 10, n. 2, p. 247-262, 1991, *apud* MARINHO, 2004, p. 17.

¹⁵⁵ MARINHO, 2004, p. 1.

¹⁵⁶ MARINHO, 2004, p. 1.

¹⁵⁷ Conforme explicou Marília Louvison, professora do Departamento de Política, Gestão e Saúde da Faculdade de Saúde Pública da USP (FSP-USP) e vice-presidente da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), em entrevista concedida à Agência Brasil: “O maior problema hoje para o

De fato, em termos de organização e de gestão, a legislação de saúde pública não estabelece diretrizes para enfrentar o principal problema relacionado às listas: o longo período em que usuários do sistema aguardam a realização de consultas, exames especializados e cirurgias, mesmo daqueles procedimentos indicados como urgentes. Como esclarece Michelle Bitta Alencar de Sousa, a legislação do SUS fixa poucas diretrizes em relação aos prazos máximos de espera, o que confere aos gestores do sistema uma ampla “margem de manobra” cujo controle, seja social, seja jurídico-legal, é difícil.¹⁵⁸ Segundo a autora, na medida em que esse controle é reduzido, naturaliza-se a exclusão do acesso de setores menos favorecidos da população aos serviços do SUS.¹⁵⁹

Em que pese o quadro descrito, é digno de nota o avanço representado pela Lei n. 12.732/2012, que estabeleceu o prazo de 60 dias para o paciente iniciar o tratamento oncológico após o diagnóstico:

Art. 2º O paciente com neoplasia maligna tem direito de se submeter ao primeiro tratamento no Sistema Único de Saúde (SUS), no prazo de até 60 (sessenta) dias contados a partir do dia em que for firmado o diagnóstico em laudo patológico ou em prazo menor, conforme a necessidade terapêutica do caso registrada em prontuário único.

§ 1º Para efeito do cumprimento do prazo estipulado no *caput*, considerar-se-á efetivamente iniciado o primeiro tratamento da neoplasia maligna, com a realização de terapia cirúrgica ou com o início de radioterapia ou de quimioterapia, conforme a necessidade terapêutica do caso.

novo ministério é a falta de informação. Você não sabe exatamente quantas pessoas estão na fila da cirurgia de vesícula, por exemplo. Quais têm riscos e precisam operar logo, quais são menos graves e podem esperar. As esperas e as filas precisam ser melhor monitoradas pelo SUS como um todo" (LOUVISON, Marília. Filas de cirurgias precisam ser monitoradas pelo SUS, diz pesquisadora; Faltam dados: não se sabe quantos esperam hoje pelos procedimentos. Entrevista cedida a Vinícius Lisboa. **Agência Brasil**. 6 fev. 2023. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2023-02/filas-de-cirurgias-precisam-ser-monitoradas-pelo-sus-diz-pesquisadora>. Acesso em: 5 maio 2023). Estimativas recentes do Ministério da Saúde dão conta de que a fila de cirurgias eletivas do SUS totaliza, pelo menos, 679.188 procedimentos, segundo dados de 19 unidades da federação (SUS tem fila de 680 mil cirurgias em 19 estados, e Saúde libera recursos para reduzir espera. *In: Folha de São Paulo*. 8 maio 2023. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2023/05/sus-tem-fila-de-680-mil-cirurgias-em-19-estados-e-saude-libera-recursos-para-reduzir-espera.shtml?utm_source=sharenativo&utm_medium=social&utm_campaign=sharenativo. Acesso em: 8 maio 2023).

¹⁵⁸ SOUSA, Michelle Bitta Alencar de. **As filas de espera no SUS e a interface saúde justiça**. Orientador: Roberto Freitas Filho. 124 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021. p. 40.

¹⁵⁹ SOUSA, 2021, p. 40.

A referida lei é um marco no quesito eficiência temporal do SUS, embora somente tenha fixado um prazo após o diagnóstico.¹⁶⁰ Antes, o paciente necessita, em regra, passar em uma unidade básica de saúde, ser encaminhado a um médico especialista que prescreverá o exame, realizar o exame e retornar ao médico especialista para prescrição do tratamento.¹⁶¹ Nesse percurso, o paciente passou por, pelo menos, três filas de espera (a da consulta com o especialista, a do exame e a de consulta de retorno).¹⁶²

Ainda no que tange à fixação de parâmetros temporais, o CNJ aprovou o Enunciado n. 93 na III Jornada de Direito da Saúde (ocorrida em março de 2019), com o objetivo de auxiliar os juízes responsáveis por processos judiciais envolvendo a problemática das filas de espera do SUS:¹⁶³

Nas demandas de usuários do Sistema Único de Saúde – SUS por acesso a ações e serviços de saúde eletivos previstos nas políticas públicas, considera-se excessiva a espera do paciente por tempo superior a 100 (cem) dias para consultas e exames, e de 180 (cento e oitenta) dias para cirurgias e tratamentos.

Destaque-se também que, no Congresso Nacional, tramitam diversas proposições legislativas objetivando fixar parâmetros temporais mínimos para a realização de consultas e procedimentos médicos na rede pública de saúde. Trata-se, por exemplo, do PL n. 4.431/2020, de autoria do Deputado Federal Deuzinho Filho,¹⁶⁴ do PL n. 3.752/2012, de autoria do Deputado Federal Alberto Filho,¹⁶⁵ do PL n. 278/2015, de autoria do Deputado Federal Heuler Cruvinel,¹⁶⁶ do PL n. 1.459/2015, de autoria da Deputada Federal Flávia Moraes,¹⁶⁷ do PL n. 1.911/2019, de autoria do Deputado Federal Aroldo Martins,¹⁶⁸ do PL n. 2.499/2019, de autoria

¹⁶⁰ SOUSA, 2021, p. 41.

¹⁶¹ SOUSA, 2021, p. 41.

¹⁶² SOUSA, 2021, p. 41.

¹⁶³ III Jornada de Direito da Saúde. In: **CNJ**. 18 mar. 2019. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/agendas/iii-jornada-da-saude/>. Acesso em: 26 maio 2023.

¹⁶⁴ A íntegra do PL encontra-se disponível em: <http://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2261945>. Acesso em: 9 maio 2023.

¹⁶⁵ A íntegra do PL encontra-se disponível em: <http://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/563095>. Acesso em: 9 maio 2023.

¹⁶⁶ A íntegra do PL encontra-se disponível em: <http://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/946332>. Acesso em: 9 maio 2023.

¹⁶⁷ A íntegra do PL encontra-se disponível em: <http://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1230373>. Acesso em: 9 maio 2023.

¹⁶⁸ A íntegra do PL encontra-se disponível em: <http://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2196243>. Acesso em: 9 maio 2023.

da Deputada Federal Rejane Dias,¹⁶⁹ do PL n. 6.241/2019, de autoria do Deputado Federal Silas Câmara,¹⁷⁰ do PL n. 2.728/2021, de autoria do Deputado Federal Emidinho Pereira,¹⁷¹ do PL n. 6.266/2013, de autoria do Deputado Federal Sandro Mabel,¹⁷² do PL n. 8.160/2014, de autoria do Deputado Federal Luiz Carlos Busato,¹⁷³ do PL n. 8.271/2014, de autoria do Deputado Federal Beto Albuquerque,¹⁷⁴ do PL n. 1.110/2021, de autoria do Deputado Federal Geninho Zuliani,¹⁷⁵ e do PL n. 3.063/2022, de autoria da Deputada Federal Flávia Moraes.¹⁷⁶

É consenso na literatura especializada que a transparência das filas de espera em sistemas públicos de saúde impede a ocorrência de práticas clientelistas – o que promove maior equidade no acesso aos serviços de saúde –, além de gerar um impacto positivo entre aqueles que esperam, na medida em que conseguem acompanhar os critérios empregados para a disponibilização do serviço.¹⁷⁷ A experiência internacional demonstra que essa transparência faz parte da governança na saúde pública em diversos países, como Canadá, Inglaterra, Holanda, Noruega, Suécia, Portugal, Espanha e Estados Unidos.¹⁷⁸

Cumprе mencionar, por oportuno, que tramita no Congresso Nacional o PL n. 10.106/2018, que objetiva alterar a Lei n. 8.080/1990 para tornar obrigatória a publicação na rede mundial de computadores das listas de pacientes que serão

¹⁶⁹ A íntegra do PL encontra-se disponível em: <http://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2199165>. Acesso em: 9 maio 2023.

¹⁷⁰ A íntegra do PL encontra-se disponível em: <http://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2231295>. Acesso em: 9 maio 2023.

¹⁷¹ A íntegra do PL encontra-se disponível em: <http://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2293039>. Acesso em: 9 maio 2023.

¹⁷² A íntegra do PL encontra-se disponível em: <http://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/590753>. Acesso em: 9 maio 2023.

¹⁷³ A íntegra do PL encontra-se disponível em: <http://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/808794>. Acesso em: 9 maio 2023.

¹⁷⁴ A íntegra do PL encontra-se disponível em: <http://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/858578>. Acesso em: 9 maio 2023.

¹⁷⁵ A íntegra do PL encontra-se disponível em: <http://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2275776>. Acesso em: 9 maio 2023.

¹⁷⁶ A íntegra do PL encontra-se disponível em: <http://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2345177>. Acesso em: 9 maio 2023.

¹⁷⁷ SOUSA, 2021, p. 33. Em sentido similar são as conclusões de Letícia de Oliveira Fraga de Aguiar e Antonio Carlos Onofre Lira, após realizarem levantamento bibliográfico sobre o tema (AGUIAR, Letícia de Oliveira Fraga de; LIRA, Antonio Carlos Onofre. Transparência no Sistema Único de Saúde – iniciativas e desafios na divulgação eletrônica das listas de espera. **Revista Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, v. 7, n. 2, p. 110-123, abr./jun. 2018).

¹⁷⁸ AGUIAR; LIRA, 2018, p. 120.

submetidos a procedimentos cirúrgicos eletivos no âmbito do SUS, além de tipificar como ato de improbidade administrativa o descumprimento desse dever.¹⁷⁹

Não obstante a ausência de um marco normativo nacional, alguns entes subnacionais, nos últimos anos, aprovaram leis tornando obrigatória a publicização das listas de espera no SUS, a exemplo da Lei n. 21.242, de 23 de setembro de 2022, do Estado do Paraná,¹⁸⁰ da Lei n. 19.792, de 24 de julho de 2017,¹⁸¹ do Estado de Goiás, da Lei n. 17.066, de 11 de janeiro de 2017, do Estado de Santa Catarina,¹⁸² da Lei n. 6721, de 7 de junho de 2017, do Município de Cascavel/PR, e da Lei n. 2.803, de 6 de janeiro de 2016, do Município de Arujá/SP.¹⁸³

Diante de todo esse cenário, é comum o ajuizamento de ações individuais ou coletivas pleiteando o acesso de usuários do SUS a serviços de saúde (como exames e procedimentos cirúrgicos), em razão do longo de tempo de espera por atendimento. Sem pretender adentrar no debate acerca da chamada judicialização da saúde¹⁸⁴ – o que não faz parte do foco deste trabalho –, de acordo com pesquisa realizada pelo CNJ, “Tratamento Médico-Hospitalar e/ou Fornecimento de Medicamentos”, “Tratamento Médico-Hospitalar” e “Unidade de

¹⁷⁹ A íntegra do Projeto de Lei n. 10.106/2018, de autoria do Senador Reguffe, encontra-se disponível em: <http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2173222>. Acesso em: 8 nov. 2022.

¹⁸⁰ Fila do SUS será transparente em um ano, mas PR já tem sistema de consulta parcial. *In: Gazeta do Povo*. 5 nov. 2022. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/parana/fila-do-sus-sera-transparente-em-um-ano-mas-pr-ja-tem-sistema-de-consulta-parcial/>. Acesso em: 8 nov. 2022.

¹⁸¹ Lei dá transparência na divulgação de disponibilidade de leitos na rede pública de saúde. *In: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás*. 1 ago. 2018. Disponível em: <http://portal.al.go.leg.br/noticias/95607/lei-da-transparencia-na-divulgacao-de-disponibilidade-de-leitos-na-rede-publica-de-saude>. Acesso em: 9 nov. 2022.

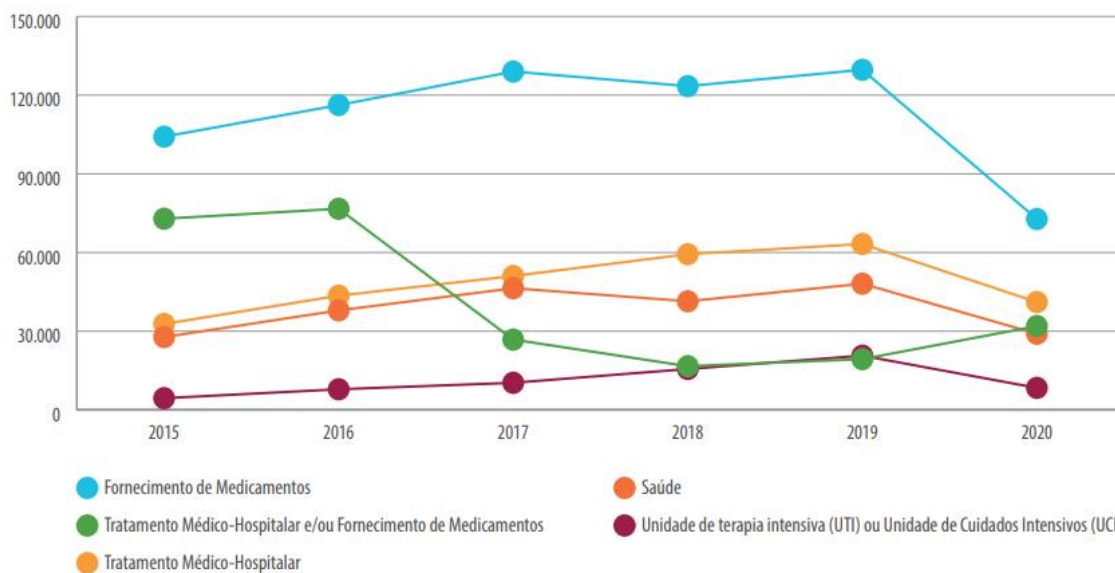
¹⁸² Nova Lei Estadual garante a transparência nas listas de espera do SUS. *In: Ministério Público de Santa Catarina*. 20 fev. 2017. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/nova-lei-estadual-garante-a-transparencia-nas-listas-de-espera-do-sus>. Acesso em: 8 nov. 2022.

¹⁸³ Levantamento efetuado por Letícia de Oliveira Fraga de Aguiar e Antonio Carlos Onofre Lira aponta a existência de duas leis municipais tornando obrigatória a publicização das listas de espera no SUS: Lei n. 6721, de 7 de junho de 2017, do Município de Cascavel/PR, e Lei n. 2.803, de 6 de janeiro de 2016, do Município de Arujá/SP (AGUIAR; LIRA, 2018, p. 116).

¹⁸⁴ A literatura especializada define como judicialização da saúde o “acionamento do Poder Judiciário por parte de indivíduos ou grupos de indivíduos, na condição de cidadãos ou de consumidores, com a finalidade de que este poder arbitre conflitos destes com o Poder Executivo, com empresas privadas e até mesmo com pessoas físicas, em matéria de saúde. Abrange, portanto, solicitações de prestações de saúde a serem disponibilizadas por meio do SUS, litígios contratuais no tocante à cobertura ou a cobranças no âmbito da saúde suplementar e questões diversas relacionadas ao biodireito, como os litígios envolvendo erros médicos” (VIEIRA, 2020, p. 25).

Terapia Intensiva (UTI) ou Unidade de Cuidados Intensivos (UCI)” estão entre os assuntos mais judicializados.¹⁸⁵

Figura 5 – Quantidade de casos novos dos principais assuntos judicializados¹⁸⁶



Fonte: CNJ.

A judicialização da problemática referente à demora excessiva das filas de espera é, portanto, uma realidade, conforme aponta o referido estudo do CNJ.¹⁸⁷ Entretanto, a maior parte dos estudos acadêmicos sobre judicialização da saúde se ocupa do fornecimento de medicamentos, em especial daqueles não constantes das listas do SUS, e pouca atenção é dada ao grave problema da demora no atendimento.¹⁸⁸

Encerra-se este subtópico com a seguinte reflexão de Roberto Freitas e Ramiro Sant’Ana: os usuários do SUS que questionam, na via judicial, a demora excessiva para ter acesso a determinado serviço médico-hospitalar postulam o cumprimento de uma política pública, porquanto, se há uma fila de espera para

¹⁸⁵ BRASIL, CNJ, 2021, p. 31. A pesquisa apurou também que a especialidade médica mais judicializada é “Ortopedia e traumatologia”, seguida de “Cardiologia”, conforme as respostas dadas pelos gestores municipais e estaduais entrevistados (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Judicialização e saúde: ações para acesso à saúde pública de qualidade.** Brasília: CNJ, 2021. p. 33-34).

¹⁸⁶ BRASIL, CNJ, 2021, p. 31.

¹⁸⁷ Entre os anos de 2015 e 2020, “mais de 500 mil novos processos relacionados a Tratamento Médico-hospitalar, classificação que abarca tanto pedidos de consultas quanto de cirurgias, ingressaram no Judiciário, em 2019 de acordo com os dados do Justiça em Números de 2020 (CNJ, 2020)” (BRASIL, CNJ, 2021, p. 69).

¹⁸⁸ FREITAS FILHO; SANT’ANA, 2016, p. 74-77.

determinado serviço, é porque ele existe e integra o rol de serviços que o Poder Público se comprometeu a fornecer.¹⁸⁹

¹⁸⁹ FREITAS FILHO; SANT'ANA, 2016, p. 76.

4 ESTUDO DE CASOS DE LITÍGIOS ESTRUTURAIS SOBRE FILAS DE ESPERA

O presente capítulo tem como objetivo apresentar os dados da pesquisa empírica, que, como destacado no segundo capítulo, adotou o estudo de caso como principal ferramenta para o levantamento dos dados e lançou mão das técnicas de análise documental dos autos das ações judiciais selecionadas e da realização de entrevistas semiestruturadas.

Foram selecionadas três demandas estruturais em curso na Justiça Federal no Ceará cujo objeto diz respeito ao funcionamento deficitário de filas de espera da rede pública de saúde: (a) Processo n. 0002012-48.2006.4.05.8100 (caso da fila de espera das cirurgias ortopédicas de alta complexidade); (b) Processo n. 0811930-91.2016.4.05.8100 (caso da regularização da transparência das listas de espera dos procedimentos cirúrgicos eletivos no Estado do Ceará); e (c) Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100 (caso do aumento do número de leitos de UTI no âmbito do SUS em Fortaleza/CE).

4.1 Análise documental

Inicialmente, é importante destacar que, como as três ações estruturais selecionadas para estudo nesta pesquisa tramitam, atualmente, em meio eletrônico, a análise documental dos autos processuais se deu por meio de consulta ao sistema Processo Judicial Eletrônico – PJe, da Justiça Federal no Ceará.

Dito isso, passa-se à exposição dos dados relacionados à análise documental dos autos referentes aos processos estruturais eleitos para estudo.

4.1.1 Caso das cirurgias ortopédicas de alta complexidade

Considerando-se que, dentre os processos judiciais selecionados para estudo, a ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 é aquele que tramita há mais tempo – e, portanto, possui um número bem maior de informações para análise –, optou-se por dividir o presente subtópico em duas partes.

A primeira diz respeito à análise documental dos autos quanto à fase de conhecimento da mencionada ACP, ou seja, ao período compreendido entre março de 2006, quando a ação coletiva foi ajuizada, e setembro de 2012, momento em

que a sentença de parcial procedência proferida pelo então Juiz Federal Substituto José Eduardo de Melo Vilar Filho foi mantida, em parte, pelo TRF5.

A segunda parte deste subtópico concerne à fase executiva da ACP, a qual se iniciou em fevereiro de 2015, sob a presidência da Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, e perdura. Foi na fase executiva que a ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 adquiriu os contornos de um processo estrutural, como será visto a seguir.

4.1.1.1 Fase de conhecimento

O primeiro caso selecionado para estudo nesta pesquisa é o da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 cujo objeto e causa de pedir dizem respeito ao acesso de pacientes do SUS a procedimentos cirúrgicos ortopédicos de alta complexidade no âmbito do Estado do Ceará. A ação civil pública foi ajuizada em 7 de março de 2006 pelo Ministério Público Federal (MPF) contra a União, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza/CE, e tramita na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará.

Ao final da petição inicial, o MPF requereu, inclusive a título de provimento liminar de tutela antecipada, a condenação da União, do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza/CE, no âmbito de suas competências administrativas relacionadas ao SUS, a executarem, no prazo máximo de 12 meses, todas as cirurgias dos pacientes cadastrados nas filas de espera do Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC)¹⁹⁰ e do Hospital Geral de Fortaleza

¹⁹⁰ Atualmente, o Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC), sediado em Fortaleza/CE, integra o Complexo Hospitalar da Universidade Federal do Ceará (UFC), sob gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), e atende gratuitamente a população por intermédio do SUS, conforme informações disponíveis em: <http://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-nordeste/ch-ufc/assistencia/huwc/sobre-o-hospital-1>. Acesso em: 12 nov. 2022. A EBSERH foi criada pela Lei n. 12.550/2011 e se trata de “empresa pública vinculada ao Ministério da Educação (MEC), com a finalidade de prestar serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como prestar às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública”. Informações em: <http://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 12 nov. 2022.

(HGF),¹⁹¹ sem prejuízo das demais medidas necessárias ao tratamento adequado desses pacientes.¹⁹²

Dada a complexidade do pedido, o MPF apresentou como sugestão a cominação das seguintes providências para cada réu: (a) ao Município de Fortaleza/CE, em razão da sua maior proximidade com os pacientes na fila, caberia agendar os procedimentos cirúrgicos e comunicá-los aos pacientes, executar esses procedimentos, realizar o acompanhamento ambulatorial pós-cirúrgico e disponibilizar os medicamentos necessários à recuperação dos pacientes; (b) à União e ao Estado do Ceará caberia disponibilizar os recursos financeiros necessários, planejar a sua execução e repassá-los ao município, credenciar mais hospitais junto ao SUS para realizar cirurgias de alta complexidade em traumatologia, contratar mais profissionais especializados nessa área, remanejar recursos para os hospitais a serem credenciados, aumentar a remuneração dos profissionais médicos especialistas, sanar o déficit financeiro dos hospitais que realizam operações cirúrgicas de alta complexidade em traumatologia em Fortaleza/CE e proceder ao reaparelhamento e à reestruturação física do Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC) e do Hospital Geral de Fortaleza (HGF).¹⁹³

Na sua argumentação, o MPF narrava a existência de um quadro caótico na saúde pública cearense, nos últimos anos, em relação ao atendimento de pacientes do SUS que necessitavam de procedimentos cirúrgicos de alta complexidade em traumatologia,¹⁹⁴ consoante elementos de informação coletados no âmbito de procedimento extrajudicial,¹⁹⁵ instaurado no ano de 2005, a

¹⁹¹ O Hospital Geral de Fortaleza (HGF) é um hospital de nível terciário, vinculado à Secretaria de Saúde do Estado do Ceará (Sesa) e voltado ao atendimento de casos de alta complexidade em diversas áreas, como ortopedia, conforme informações disponíveis em: <http://www.saude.ce.gov.br/rede-sesa/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

¹⁹² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057505, p. 26.

¹⁹³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057505, p. 26-27.

¹⁹⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057505, p. 5.

¹⁹⁵ Os autos do Procedimento Administrativo n. 0.15.000.000.7870/2005-88 instruem a petição inicial da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 e podem ser visualizados nos Identificadores de n. 4058100.3057506, 4058100.3057507, 4058100.3057509, 4058100.3057510 e 4058100.3057512 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará).

partir de representação de um usuário do SUS, portador de espondilite anquilosante aguda, que necessitava de cirurgia de artroplastia completa de quadril (colocação de prótese de quadril).¹⁹⁶

O MPF relata na petição inicial que, a partir dessa representação, empreendeu diversas diligências que levaram à constatação das seguintes falhas: (a) diminuto número de hospitais credenciados perante o SUS; (b) carência de profissionais médicos especialistas, em razão da não realização de concursos públicos; (c) insuficiência dos recursos financeiros disponibilizados para os hospitais credenciados; (d) baixa remuneração dos profissionais que atuam na área; (e) morosidade no procedimento de credenciamento de mais hospitais; e (f) falta de equipamentos e de estrutura física adequadas nas unidades hospitalares credenciadas junto ao SUS.¹⁹⁷ É de se ressaltar que, segundo as apurações do MPF na fase pré-processual, os pacientes de alta complexidade em traumatologia aguardavam, em média, 4 anos e 1 mês para a realização do procedimento, consoante informação constante de ofício encaminhado pelo Chefe de Ortopedia do HUWC ao MPF, em setembro de 2005, no bojo do Procedimento Administrativo n. 0.15.000.000.7870/2005-88.¹⁹⁸

Em suma, o problema estrutural abordado na petição inicial da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 diz respeito a uma situação de reiterada violação do direito à saúde da população do Estado do Ceará, mais precisamente quanto à execução de cirurgias ortopédicas de alta complexidade, e que evidencia que os três entes federados demandados não estavam implementando as políticas públicas adequadas para assegurar esse direito aos usuários do SUS cadastrados

Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC).

¹⁹⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará).

Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057505, p. 29.

¹⁹⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará).

Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057505, p. 9.

¹⁹⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará).

Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057510, p. 11.

nas filas de espera dos dois hospitais públicos de referência no Município de Fortaleza/CE (HUWC e HGF).¹⁹⁹

O juízo da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará ordenou a emenda da petição inicial, o que foi cumprido pelo MPF, que requereu a citação da citação da Universidade Federal do Ceará (UFC).²⁰⁰ Uma vez citados, a União, o Estado do Ceará e a UFC apresentaram suas contestações, sustentando, em síntese, a total improcedência da pretensão deduzida pela MPF na petição inicial.²⁰¹

Em seguida, o juízo, em 5 de julho de 2006, indeferiu o pedido de tutela antecipada, ao argumento de que a canalização de recursos públicos para atender a situações específicas – como a narrada na petição inicial – ofenderia o artigo 196 da Constituição Federal cuja razão de ser é proporcionar o acesso universal e igualitário a ações e serviços de saúde.²⁰² O magistrado federal acrescentou ainda que os réus não poderiam ser compelidos a destinar recursos públicos especificamente para a execução das cirurgias dos pacientes cadastrados nas filas de espera do HWUC e do HGF, sob pena de violação ao princípio da isonomia, porquanto parcelas do orçamento destinado ao SUS, “que seriam proporcionalmente distribuídas entre os diversos órgãos públicos, seriam empregados em benefício maior de duas unidades de atendimento”.²⁰³

¹⁹⁹ FARIA, 2019, p. 78.

²⁰⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057522, p. 2-9.

²⁰¹ As peças referentes às contestações aduzidas pelos réus podem ser visualizadas nos Identificadores de n. 4058100.3057522, 4058100.3057524 e 4058100.3057525 da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC).

²⁰² A decisão foi proferida pelo então Juiz Federal Substituto Leopoldo Fontenele Teixeira (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057522, p. 6-8).

²⁰³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057522, p. 8.

Em 30 de julho de 2007, o MPF apresentou petição informando que o HGF, segundo notícias veiculadas na imprensa local,²⁰⁴ estava realizando cirurgias ortopédicas de alta complexidade por meio de “mutirões”; contudo, em relação ao HUWC, “[...] não se tem notícias de providências adotadas”.²⁰⁵ Assim, o MPF requereu a designação, com urgência, de audiência, a fim de verificar a possibilidade de se chegar a uma solução consensual com os réus.²⁰⁶

Em 1º de agosto de 2007, o juiz que assumira a condução do feito²⁰⁷ designou a realização de audiência para o dia 17 de setembro de 2007, conforme requerido pelo MPF.²⁰⁸ Foram realizadas, no total, quatro audiências na fase de conhecimento da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, nas datas de 17 de setembro de 2007,²⁰⁹ 2 de julho de 2008,²¹⁰ 15 de setembro de 2010²¹¹ e 16 de novembro de 2010.²¹² Depreende-se da leitura das atas que, nessas audiências, o magistrado responsável pela condução, a fim de melhor compreender o problema

²⁰⁴ HGF inicia mutirão de cirurgias ortopédicas. *In*: **Diário do Nordeste**. 29 jul. 2007. Disponível em: <http://diarionordeste.verdesmares.com.br/metro/hgf-inicia-mutirao-de-cirurgias-ortopedicas-1.176423>. Acesso em: 14 nov. 2022. Na referida matéria jornalística, chama a atenção o seguinte excerto aludindo à existência de pessoas esperando há quatro anos na fila de espera: “O desafio, conforme o chefe do serviço de Ortopedia do HGF, Manoel Diógenes, é retirar da fila de espera todos os usuários cadastrados desde 2003. A grande demanda dos pacientes que estão na fila de espera é para as cirurgias de prótese de joelho”.

²⁰⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057526, p. 13.

²⁰⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057526, p. 13.

²⁰⁷ O então Juiz Federal Substituto José Eduardo de Melo Vilar Filho.

²⁰⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057526, p. 15.

²⁰⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057526, p. 28-29.

²¹⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057529, p. 21-23.

²¹¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057565, p. 1.

²¹² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057565, p. 26 e 29.

estrutural objeto da lide, estimulou as partes a buscarem uma solução consensual, requisitou informações acerca do funcionamento das filas de espera para as cirurgias ortopédicas de alta complexidade (como número de pacientes cadastrados, total de procedimentos realizados por mês e capacidade de atendimento dos hospitais credenciados), ordenou aos réus a elaboração de um plano de trabalho e colheu o depoimento de testemunhas, inclusive médicos e pacientes.

Paralelamente às audiências, o Estado do Ceará apresentou nos autos, em outubro de 2008, um plano de trabalho denominado “Projeto de Cirurgias Eletivas Traumatologia-Ortopedia” cujos objetivos consistiam em estruturar uma rede regionalizada e hierarquizada para ampliar e melhorar o acesso dos pacientes às cirurgias eletivas de alta e média complexidade em traumatologia-ortopedia, levantar a demanda reprimida para a alta complexidade, diminuir o tempo de espera dos pacientes nas filas e identificar a rede de serviços hospitalares privados com condições de adesão ao projeto.²¹³

O MPF, com base no plano de trabalho, formulou nos autos uma proposta de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), inclusive com a previsão de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por mês, no caso de descumprimento.²¹⁴ No entanto, o Estado do Ceará, em 16 de abril de 2009, manifestou-se nos autos no sentido de que “a Administração estadual entendeu conveniente não firmar o Termo de Ajustamento de Conduta proposto pelo representante do Ministério Público Federal”.²¹⁵

Como as partes não chegaram a uma solução consensual, os autos foram conclusos para julgamento e, em 24 de novembro de 2010, o magistrado federal condutor da demanda proferiu sentença acolhendo parcialmente a

²¹³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057553, p. 22-28, e Identificador n. 4058100.3057554, p. 1-2.

²¹⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057554, p. 32-34.

²¹⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057556, p. 30.

pretensão do MPF²¹⁶ para determinar à União, ao Estado do Ceará e ao Município de Fortaleza/CE a implementação de todas as medidas necessárias ao equacionamento definitivo da problemática das filas de espera das cirurgias eletivas ortopédicas de alta complexidade, em relação ao HUWC e ao HGF, observando-se os seguintes prazos, a contar da intimação da sentença: (a) em 3 meses, a quantificação, em cadastro unificado, da fila de espera das cirurgias eletivas ortopédicas de alta complexidade, com a indexação por nome do paciente, tempo de espera e procedimento cirúrgico; (b) em 12 meses, a redução em 10% da fila consolidada; (c) em 24 meses, a redução da fila consolidada em 50% do total apurado segundo o item “(a)”; (d) em 36 meses, a redução em 90% da fila consolidada do total apurado, segundo o item “(a)”; e (e) a fixação em 3 meses do prazo máximo de espera na fila para cirurgia ortopédica de alta complexidade.²¹⁷ O magistrado ainda consignou que a UFC deveria permanecer no polo passivo da lide, visto que, àquela época, o HUWC era gerido pela universidade e que a sentença tinha eficácia imediata, nos termos do artigo 14 da Lei n. 7.347/1985.

A União, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza/CE interpuseram recursos de apelação contra a referida sentença; o MPF apresentou contrarrazões em relação aos recursos de apelação, pugnando pela integral manutenção da sentença.²¹⁸

Ao julgar os recursos de apelação interpostos pelos réus, a Segunda Turma do TRF5, em sessão ordinária ocorrida em 4 de setembro de 2012, concordou, nos termos do voto do relator,²¹⁹ com a argumentação do juízo de primeira instância no sentido de que, apesar dos esforços envidados pelos réus (como a realização de “mutirões”), a situação da saúde pública cearense era

²¹⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057565, p. 36-39, e Identificador n. 4058100.3057572, p. 1-9.

²¹⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057572, p. 8-9.

²¹⁸ As peças referentes aos recursos de apelação interpostos pelos réus e às contrarrazões do MPF podem ser visualizadas nos Identificadores de n. 4058100.3057572, 4058100.3057574, 4058100.3057577, 4058100.3057582, 4058100.3057592 e 4058100.3057604 da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC).

²¹⁹ Desembargador Federal Rubens de Mendonça Canuto Neto.

caótica e extremamente grave quanto à realização de cirurgias ortopédicas de alta complexidade, havendo relatos de pessoas aguardando por mais de 4 anos nos dois hospitais.²²⁰

Por outro lado, o Tribunal Federal reformou a sentença no ponto que dizia respeito à fixação de prazos e metas para os réus solucionarem definitivamente o problema. Para a Corte, afixou-se irrazoável a fixação desse cronograma, porque a elaboração deste se deu a partir de um “micro-quadro dos problemas relacionados à saúde pública”, o que poderia comprometer outros setores da mesma área.²²¹ Ponderou-se também que “os recursos financeiros, materiais e humanos são limitados, ao passo que a demanda por atendimento médico-hospitalares não pode ser objetiva e precisamente prevista”.²²²

Desse modo, o Tribunal Federal reconheceu a responsabilidade dos réus quanto à situação de grave e reiterado descumprimento das políticas públicas; contudo, atribuiu ao Poder Público a elaboração de proposta com vistas à solução do problema narrado na petição inicial, a qual deveria ser analisada e aprovada pelo juízo da fase de cumprimento da sentença.²²³ Este último dado é relevante, pois, como será visto adiante, o comando judicial aberto viabilizou a abordagem estrutural do problema na fase de cumprimento da sentença.²²⁴

²²⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057646, p. 20-21.

²²¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057646, p. 28.

²²² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057646, p. 28.

²²³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057646, p. 28.

²²⁴ Aqui é oportuno mencionar que o “objeto do processo estrutural é naturalmente dinâmico, permitindo grande alterabilidade ao longo do desenvolvimento procedimental” (ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 146).

4.1.1.2 Fase de cumprimento de sentença

De início, é importante esclarecer que, em razão de o juiz federal titular da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará²²⁵ estar convocado para exercer funções de auxílio no Gabinete da Presidência do TRF5,²²⁶ a condução da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 na fase de cumprimento de sentença ficou a cargo da Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, que havia sido designada para, sem prejuízo da sua jurisdição originária, responder pela referida unidade judicial, a partir de fevereiro de 2015.²²⁷ Anote-se que, conforme será explicado mais à frente, a referida magistrada permaneceu conduzindo a ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 e as outras duas ações estruturais objeto desta pesquisa, mesmo após o retorno do juiz federal titular ao exercício da jurisdição na vara federal, em 2017.

Dando seguimento à análise documental dos autos da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, verifica-se que a União, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza/CE interpuseram recursos especiais e extraordinários. Como não houve a atribuição de efeito suspensivo a tais recursos excepcionais, em 4 de março de 2015, a juíza federal que conduzia o feito, a pedido do MPF, ordenou a intimação dos réus para iniciarem o cumprimento provisório da sentença.²²⁸ A magistrada determinou aos réus que, em 30 dias, apresentassem uma proposta concreta e razoável para cumprimento da obrigação de fazer fixada na sentença, sob pena de multa diária no importe de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia.

Ante a inércia dos réus em apresentar uma proposta voltada para o cumprimento da obrigação de fazer fixada na sentença, a magistrada ordenou a designação de audiência para o dia 10 de agosto de 2015, considerando a

²²⁵ Juiz Federal Leonardo Resende Martins, que, em agosto de 2022, foi promovido ao cargo de Desembargador Federal do TRF5, como será visto adiante.

²²⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Presidência). **Ato n. 113, de 18 de março de 2015**. Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/index.php/gestao-orcamentaria/resultado-pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

²²⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Corregedoria). **Ato n. 102, de 24 de fevereiro de 2015**. Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/index.php/gestao-orcamentaria/resultado-pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023. A magistrada federal Cíntia Menezes Brunetta é titular da 35ª Vara da Seção Judiciária do Ceará, sediada em Maracanaú/CE, município localizado na região metropolitana de Fortaleza/CE (Composição da Justiça Federal no Ceará. *In: Justiça Federal no Ceará*. 23 jan. 2019. Disponível em: <http://www.jfce.jus.br/institucional/composicao>. Acesso em: 26 maio 2023).

²²⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057663, p. 6-7.

“complexidade para a organização dos estudos atinentes à elaboração do cronograma de organização das filas de cirurgias”.²²⁹

Nessa primeira audiência da fase de cumprimento de sentença, ocorrida em 10 de agosto de 2015, a juíza federal iniciou explicando aos presentes os termos da execução provisória da sentença, “no sentido de as partes apresentarem soluções para o cronograma das cirurgias ortopédicas de alta complexidade”, e, em seguida, franqueou a palavra aos demais participantes, incluindo os representantes da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, da Secretaria de Saúde do Município de Fortaleza/CE e do HUWC.²³⁰ Após as discussões, os presentes concordaram quanto à necessidade de equacionar o problema das filas de espera para procedimentos cirúrgicos e, sob a coordenação da magistrada condutora do feito, comprometeram-se, de acordo com as competências administrativas de cada um, com a execução de tarefas específicas, as quais seriam objeto da próxima audiência, designada para 24 de setembro de 2015.²³¹

Seguindo a dinâmica dessa primeira audiência na fase de cumprimento de sentença, foram realizadas outras quatro no período de setembro de 2015 a março de 2016.²³² Nessas audiências, aprofundaram-se as discussões, sendo relevante destacar: (a) a participação bastante ativa de gestores locais do SUS nessas audiências, esclarecendo aspectos de funcionamento do sistema e propondo soluções; (b) a atribuição, ao final da audiência, de tarefas a cada um dos presentes; e (c) a inclusão da Defensoria Pública da União (DPU) e da Defensoria Pública do Estado do Ceará (DPE/CE) como assistentes simples.²³³

²²⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057665, p. 25.

²³⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057666, p. 10-12.

²³¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057666, p. 10-12.

²³² As audiências ocorreram em 24 de setembro de 2015, 28 de outubro de 2015, 18 de janeiro de 2016 e 14 de março de 2016 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificadores ns. 4058100.3057686, p. 8-11, 4058100.3057691, p. 2-5, 4058100.3057714, p. 18-20, e 4058100.3057735, p. 4-6).

²³³ Audiência ocorrida em 14 de março de 2016 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**.

A DPU, em 30 de junho de 2016, apresentou petição nos autos requerendo providências, uma vez que estaria ocorrendo um “contingenciamento” das cirurgias ortopédicas por parte do HUWC e que a falta de um cronograma para a execução das cirurgias poderia levar os usuários do SUS a terem de ajuizar ações individuais.²³⁴ A juíza federal responsável pela condução do feito prolatou decisão, em 5 de julho de 2016, destacando, entre outros pontos, que o alegado contingenciamento das cirurgias seria discutido na próxima audiência agendada para 23 de agosto de 2016.²³⁵

Na audiência de 23 de agosto de 2016, os presentes continuaram a discutir a organização do fluxo para as filas de espera para cirurgias ortopédicas de alta complexidade e a utilização de determinadas marcas de prótese pelos médicos do HUWC.²³⁶ Na mesma oportunidade, a juíza federal nomeou um médico perito para atuar no caso, atribuiu tarefas a cada um dos participantes e designou a próxima audiência para o dia 13 de setembro de 2016.²³⁷

Na decisão de 26 de agosto de 2016, a juíza federal condutora do feito pontuou o seguinte: (a) a relevância do objeto da ACP (regularização e organização das listas de espera para cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Estado do Ceará); (b) o surgimento de questionamentos quanto à qualidade e à durabilidade de insumos adquiridos para a realização dos procedimentos cirúrgicos; (c) a necessidade de esclarecimentos quanto à matéria por parte de profissionais dotados de competência técnica; e (d) a conveniência de que tais esclarecimentos sejam prestados em audiência diante da presença de todos os

Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057735, p. 6).

²³⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057735, p. 26-27.

²³⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057735, p. 34-35.

²³⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057739, p. 12-15.

²³⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057739, p. 12-15.

envolvidos na demanda.²³⁸ Em face desses pontos, a juíza decidiu designar José Eduardo Fogolin Passos, médico vinculado à Secretaria Municipal de Saúde de Bauru/SP, para atuar como “colaborador” na demanda, devendo ainda comparecer à próxima audiência.²³⁹

Na audiência de 13 de setembro de 2016, a principal discussão foi a respeito da questão das próteses utilizadas pelos médicos na realização das cirurgias ortopédicas. Para tanto, a juíza procedeu à oitiva de representantes de empresas fornecedoras de próteses e de especialistas indicados pelas partes, além de médicos do HUWC.²⁴⁰ É de se registrar que, como decidido anteriormente, o médico José Eduardo Fogolin Passos esteve presente na audiência na condição de “colaborador” do juízo.²⁴¹ Ao final, designou-se: (a) a realização de inspeção judicial no HUWC no dia seguinte (14 de setembro de 2016), a fim de averiguar a situação da utilização das próteses; e (b) a próxima audiência para a data de 28 de setembro de 2016.²⁴²

No dia seguinte, a magistrada federal prolatou decisão pontuando diversos aspectos relacionados às próteses utilizadas pelos médicos na realização das cirurgias ortopédicas – matéria discutida na audiência de 13 de setembro de 2016 – e decidiu, em prol da agilidade na realização das cirurgias, que o HUWC efetuasse diretamente a compra das próteses de um determinado fornecedor, desde que em valor igual ou inferior ao da tabela SUS.²⁴³

²³⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057739, p. 34.

²³⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057739, p. 34.

²⁴⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057746, p. 42-44.

²⁴¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057749, p. 2.

²⁴² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057746, p. 42-44.

²⁴³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte

A inspeção judicial foi realizada em 14 de setembro de 2016 no HUWC, ocasião em que a juíza federal condutora da lide e os demais atores processuais presentes puderam levantar *in loco* informações atinentes à utilização das próteses utilizadas pelos médicos na realização das cirurgias ortopédicas, bem como foi comunicada a decisão judicial autorizando o hospital a adquirir diretamente – isto é, sem licitação – esses insumos.²⁴⁴

Em 21 de setembro de 2016, prolatou decisão decretando o sigilo do conteúdo das audiências realizadas até então e daquelas que viriam a ser realizadas na ACP, com fundamento no princípio da confidencialidade. Para tanto, iniciou a referida decisão ressaltando a estratégia judicial de buscar, em colaboração com as partes, “uma forma alternativa de resolução de conflito, almejando a adoção de uma postura capaz de responder aos anseios dos jurisdicionados que se encontram na fila de espera”.²⁴⁵ Pontuou também que não estavam sendo empregadas técnicas específicas de conciliação ou de mediação, mas que as características da lide – que envolvia “falhas estruturais do sistema de saúde” – justificavam a opção do Judiciário por buscar uma solução por meio de um processo contínuo de negociação.²⁴⁶ Diante disso, e considerando que a confidencialidade é um dos princípios regentes da conciliação e da mediação, a juíza federal decretou o sigilo do conteúdo dos debates travados nas audiências da ACP com base nos seguintes fundamentos:²⁴⁷

Também denominado princípio do sigilo, a exigência de confidencialidade figura como essencial para a garantia de que as sessões de negociação possam ter maior chance de sucesso. Isto porque, garantindo que as informações utilizadas nas sessões vão

ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057749, p. 4.

²⁴⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057749, p. 15-16.

²⁴⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057749, p. 23.

²⁴⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057749, p. 23.

²⁴⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057749, p. 23-24.

ficar restritas aos participantes autorizados, a certeza da confidencialidade permite que as partes se sintam mais à vontade para estabelecer um diálogo aberto. Do contrário, sempre haveria o receio de que uma determinada informação desfavorável, a exemplo de uma parte que aborde o problema envolvido, pudesse ser indevidamente divulgada e utilizada por terceiros.

Tais informações só podem ser utilizadas caso autorizado pelas partes e em sua exata medida (art. 166, § 1º, CPC), nas hipóteses em que a lei exija sua divulgação ou quando estejam relacionados com a ocorrência de crimes de ação pública (art. 30, § 3º, Lei nº 13.140/2015). Insta esclarecer que não se trata de decretação de segredo de Justiça, por não se encontrar nas hipóteses legais apregoadas, nem de sigilo previsto do inquérito policial para andamento das diligências. Todavia, a confidencialidade ora abraçada caracteriza-se como uma mitigação ao princípio da publicidade das decisões judiciais, a fim de garantir o êxito da prestação jurisdicional.

Após a audiência de 28 de setembro de 2016, na qual as partes continuaram a discutir os “procedimentos para as compras de órteses e próteses”,²⁴⁸ a juíza federal condutora da ACP proferiu decisão, na mesma data, fixando um fluxo único de organização e regulação no âmbito do Município de Fortaleza/CE.²⁴⁹ A magistrada federal salientou que a regularização das listas de espera para procedimentos cirúrgicos de alta complexidade pressupõe a existência de um “fluxo específico relacionado à central de regulação”,²⁵⁰ porquanto a

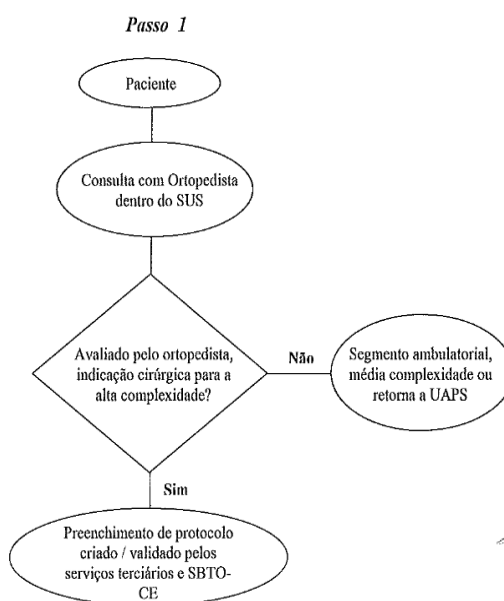
²⁴⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057752, p. 10-12.

²⁴⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057752, p. 15.

²⁵⁰ Em relação ao SUS, pode-se conceituar regulação tanto como acesso aos serviços quanto como elaboração das regras (VIANA, Ana Luiza d’Ávila; MOTA, Paulo Henrique dos Santos; UCHIMURA, Liza Yurie Teruya; PEREIRA, Ana Paula Chancharulo de Moraes. Organização dos Sistema Único de Saúde. In: PAIM, Jairnilson Silva (org.). **SUS – Sistema Único de Saúde**: tudo o que você precisa saber. Rio de Janeiro: Atheneu, 2019. p. 119). A regulação de acesso no SUS – que pode ser de abrangência nacional, estadual, regional ou municipal – é operacionalizada por meio de complexos regulatórios, os quais consistem em “estruturas que organizam o conjunto de ações de regulação de acesso de modo articulado e integrado, buscando adequar a oferta de serviços à demanda mais próxima da necessidade da população” (VIANA *et al.*, 2019, p. 119). O complexo regulatório do SUS é formado por uma ou mais central de regulação, que possui quatro tipos: (a) a de internação hospitalar (leitos clínicos, terapia intensiva e urgência); (b) a ambulatorial (consultas e exames especializados); (c) a de urgência (atendimento pré-hospitalar móvel ou fixo); e (d) a Central Nacional de Regulação de Alta Complexidade (CNRAC) (para procedimentos de alta complexidade nas especialidades de cardiologia, oncologia, neurologia, traumatologia e gastroenterologia (VIANA *et al.*, 2019, p. 119-120). A ação regulatória compreende quatro processos básicos: (a) levantamento e distribuição de cotas de procedimentos realizados pelos estabelecimentos executantes para os estabelecimentos solicitantes; (b) busca e disponibilização de leitos hospitalares, e, sendo o caso, autorização prévio à execução do serviço ou ação de saúde, por meio, por exemplo, de Autorizações de Procedimentos de Alta Complexidade/Custo (APACs) ou

formação de uma lista centralizada para as cirurgias e a regulação por parte de um ente externo e autônomo viabilizam um maior controle dos procedimentos, favorecem a fiscalização e democratizam o acesso ao serviço médico regulado.²⁵¹ Assim, e após discussão com todos os envolvidos no feito, fixou-se o seguinte fluxo:

Figura 6 – Fluxo/Passo 1²⁵²

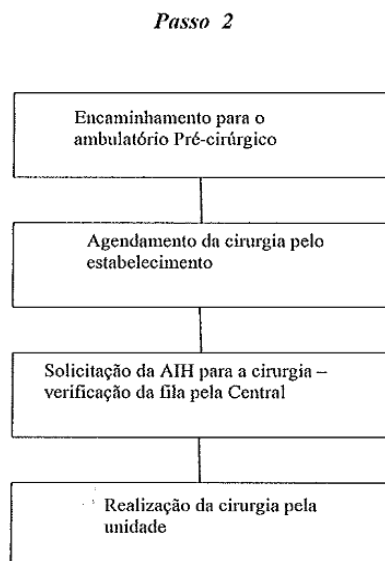


Fonte: PJe – Justiça Federal no Ceará.

Autorização de Internação Hospitalar (AIH); e (c) execução da ação regulatória feita por profissional competente (VIANA *et al.*, 2019, p. 120).

²⁵¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057752, p. 15.

²⁵² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057752, p. 15.

Figura 7 – Fluxo/Passo 2²⁵³

Fonte: PJe – Justiça Federal no Ceará.

Em relação ao fluxo, a juíza federal ressaltou ainda: (a) ele deveria ser observado por todos os órgãos integrantes do SUS no Município de Fortaleza/CE e por todos os seus agentes (servidores e prestadores de serviços), sob pena de responsabilização; (b) só poderiam ser executados procedimentos cirúrgicos ortopédicos de pacientes cujos nomes constassem da lista da central de regulação, cabendo ao órgão regulador autorizar a realização da cirurgia sem deixar de observar a ordem da lista de espera; (c) a priorização de algum paciente ficaria condicionada ao envio de laudo médico fundamentado à central de regulação; (d) os dois hospitais de referência (HUWC e HGF) deveriam disponibilizar para a central de regulação todos os horários de consultas ortopédicas previstas em seus serviços, sendo-lhes facultado “o teto máximo de 20% desses horários para interconsultas e retornos”; e (e) as indicações para cirurgias só poderiam ser efetuadas por meio de consultas realizadas no âmbito do SUS.

Depois da decisão homologando o fluxo único de organização e a regulação da fila para cirurgias ortopédicas de alta complexidade, foram realizadas

²⁵³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057752, p. 15.

outras 12 audiências no período de novembro de 2016 a outubro de 2017.²⁵⁴ Nessas audiências, as partes, além de outros aspectos relativos ao problema estrutural objeto da lide, buscaram aprimorar o fluxo de organização e regulação da fila para cirurgias ortopédicas. Foi no contexto de tais audiências, inclusive, que se ajustou a adoção do critério SWALIS (Surgical Waiting List Info System) para classificação da prioridade de realização da cirurgia ortopédica e estratificação dos pacientes em cinco categorias: Categoria A1 (pacientes com risco de deterioração clínica iminente, necessitando, portanto, de hospitalização); Categoria A2 (pacientes com as atividades diárias completamente prejudicadas, em razão de dor, disfunção ou incapacidade; havendo risco de incurabilidade); Categoria B (pacientes com prejuízo acentuado das atividades diárias, em razão de dor, disfunção ou incapacidade); Categoria C (pacientes com prejuízo mínimo das atividades diárias, por conta de dor, disfunção ou incapacidade); e Categoria D (pacientes sem prejuízo das atividades diárias).²⁵⁵ Também no contexto dessas sucessivas audiências, a magistrada federal, a pedido da UFC, autorizou a criação de um grupo no aplicativo de mensagens WhatsApp “para melhor comunicação entre as partes e entre as partes e o juízo”.²⁵⁶

Anote-se que, em abril de 2017, o juiz federal titular da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará retornou ao exercício da jurisdição; contudo, a Corregedoria do TRF5 decidiu manter a magistrada federal Cíntia Menezes Brunetta em auxílio à referida unidade judicial, razão pela qual ela continuou a presidir a ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 e as outras duas ações estruturais

²⁵⁴ As audiências ocorreram nas datas de 22 de novembro de 2016, 12 de dezembro de 2016, 19 de dezembro de 2016, 23 de janeiro de 2017, 13 de fevereiro de 2017, 21 de março de 2017, 3 de maio de 2017, 7 de junho de 2017, 12 de julho de 2017, 23 de agosto de 2017, 19 de setembro de 2017 e 27 de outubro de 2017 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificadores ns. 4058100.3057759, p. 8-12, 4058100.3057761, p. 1-4, 4058100.3057761, p. 5-8, 4058100.3057767, p. 7-11, 4058100.3057770, p. 17-20, 4058100.3057772, p. 14-18, 4058100.3057782, p. 5-9, p. 30-34, 4058100.3057792, p. 15-18, 4058100.3057797, p. 10-13, 4058100.3057800, p. 2-4 e 4058100.3057837, p. 1-4).

²⁵⁵ A adoção do critério SWALIS foi homologada por ocasião da audiência de 12 de julho de 2017 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057792, p. 16).

²⁵⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057772, p. 16.

objeto desta pesquisa.²⁵⁷ O juiz federal titular da vara federal requereu ao órgão correicional a designação da magistrada Cíntia Menezes Brunetta para prestar auxílio à unidade judicial, argumentando que a permanência dela à frente das demandas estruturais na área de saúde pública “seria de todo recomendável”.²⁵⁸

Além disso, é de se registrar que os avanços ocorridos no bojo da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 resultaram na criação do Sistema Integrado de Cirurgia cujo lançamento oficial se deu por meio de coletiva de imprensa realizada no edifício-sede da Justiça Federal em Fortaleza/CE, na data de 12 de maio de 2017.²⁵⁹ De acordo com notícia veiculada no *site* da EBSEH, o referido sistema informatizado tem como propósito:²⁶⁰

unificar a base de dados das filas para realização de cirurgias eletivas no sistema público e na rede conveniada instalada em Fortaleza, permitindo aos pacientes e à sociedade acompanhar o ritmo e a ordem de realização dos procedimentos. No projeto-piloto, participam inicialmente o HUWC, filial da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH), e o Hospital Geral de Fortaleza (HGF), do Governo do Estado, com o Serviço de Ortopedia. A ideia, de acordo com Mozart Rolim, gerente do Complexo Regulatório da Secretaria de Saúde de Fortaleza, é que, em 45 dias, os pacientes dos serviços de Urologia e Otorrinolaringologia também possam ser beneficiados.

Por ocasião do lançamento oficial do Sistema Integrado de Cirurgia, a fila de espera para procedimentos cirúrgicos ortopédicos no HUWC contava com 920 pacientes, e o hospital, àquela época, estava conseguindo realizar, em média, 25 a 30 cirurgias por mês, segundo informações do setor jurídico da EBSEH.²⁶¹

Retomando a análise documental dos autos da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, verifica-se que, em decisão de 6 de novembro de 2017, a juíza

²⁵⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Corregedoria). **Ato n. 219, de 10 de abril de 2017**. Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/index.php/gestao-orcamentaria/resultado-pdf>. Acesso em: 18 fev. 2023.

²⁵⁸ Trecho do requerimento formulado pelo Juiz Federal Leonardo Resende Martins, em 31 de março de 2017 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo nº 0002806-85.2017.4.05.7000** (Corregedoria). Documento n. 0022246, p. 2).

²⁵⁹ Sistema Integrado de Cirurgia é lançado na JFCE. *In: Justiça Federal no Ceará*. 12 maio 2017. Disponível em: <http://www.jfce.jus.br/noticias/noticias/2599-sistema-integrado-de-cirurgia-e-lancado-na-jfce>. Acesso em: 17 fev. 2023.

²⁶⁰ Sistema informatizado organizará filas cirúrgicas no estado do Ceará: Fila de espera para procedimentos ortopédicos poderá ser acessada por pacientes do HUWC-UFC. *In: EBSEH*. 17 maio 2017. Disponível em: <http://www.gov.br/ebserh/pt-br/comunicacao/noticias/sistema-informatizado-organizara-filas-cirurgicas-no-estado-do-ceara>. Acesso em: 17 fev. 2023.

²⁶¹ Sistema informatizado organizará filas cirúrgicas no estado do Ceará: Fila de espera para procedimentos ortopédicos poderá ser acessada por pacientes do HUWC-UFC. *In: EBSEH*. 17 maio 2017. Disponível em: <http://www.gov.br/ebserh/pt-br/comunicacao/noticias/sistema-informatizado-organizara-filas-cirurgicas-no-estado-do-ceara>. Acesso em: 17 fev. 2023.

federal condutora do feito analisou, de forma conjunta, os diversos requerimentos formulados pela DPU referentes a pacientes em situações específicas para procedimentos cirúrgicos ortopédicos.²⁶²

Mais adiante, em 21 de novembro de 2017, a magistrada, ao apreciar requerimento da DPU concernente à situação da paciente Maria Lídia Alves de Oliveira – que necessitava de procedimento cirúrgico ortopédico com urgência –, consignou que foram prolatadas decisões homologatórias de fluxos específicos para inserção dos pacientes nas listas de espera, unificação dessas listas e publicização da ordem de espera, além da fixação de protocolos clínicos para eventuais alterações de tal ordem.²⁶³ A juíza acrescentou ainda que, por conta das últimas decisões proferidas ao longo da ação civil pública, “pela primeira vez, desde 2006, estão sendo realizadas no Estado do Ceará cirurgias eletivas dessa natureza sem decisão judicial individual que as justifique”.²⁶⁴

Na mesma data, realizou-se a 21ª audiência de conciliação na fase de cumprimento de sentença da ACP,²⁶⁵ e, após as discussões travadas nessa audiência, a magistrada federal decidiu, em 22 de novembro de 2017: (a) incluir a colocação do fixador *Ilizarov* na relação de procedimentos cirúrgicos ortopédicos no âmbito do SUS no Município de Fortaleza/CE, cabendo à central de regulação municipal efetuar a regulação necessária desse procedimento; (b) homologar, quanto ao fluxo único anteriormente fixado, ajustes consistentes na criação de um “protocolo para manejo da fila, por ordem de chamada, de pacientes em espera”, o qual deveria ser observado por todos os serviços hospitalares envolvidos com vista aos casos de (b.1) paciente convocado, mas que não deseja realizar o procedimento cirúrgico no momento; (b.2) paciente convocado que confirma

²⁶² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057841, p. 2-7.

²⁶³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificadores ns. 4058100.3057846, p. 13 e 4058100.3057849, p.1).

²⁶⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057846, p. 13.

²⁶⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057841, p. 33.

presença, mas que não comparece para realizar o procedimento cirúrgico na data agendada; e (b.3) pacientes não localizados.²⁶⁶ Na decisão, a magistrada, mais uma vez, registrou os avanços ocorridos em relação à política pública assistencial do SUS objeto da lide estrutural, até aquele momento, realçando que, durante muito tempo, “[...] as filas de cirurgias, especialmente ortopédicas de alta complexidade, não andavam, por entraves dos mais diversos”.²⁶⁷

Ao longo do ano de 2018, foram realizadas mais dez audiências de conciliação sob a presidência da Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta.²⁶⁸ Em tais audiências, percebe-se que as discussões trataram da temática relacionada à alocação e à aplicação de recursos do SUS no âmbito do Estado do Ceará e dos seus 184 municípios.²⁶⁹ Impende anotar que representantes do Conselho das Secretarias Municipais de Saúde do Ceará (COSEMS/CE) – entidade sem fins lucrativos representativa dos municípios cearenses, no âmbito estadual para tratar de matérias referentes à saúde²⁷⁰ – participaram das audiências ocorridas durante

²⁶⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057849, p. 6-10.

²⁶⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057849, p. 8.

²⁶⁸ As audiências ocorreram nas datas de 11 de janeiro de 2018, 15 de fevereiro de 2018, 15 de março de 2018, 4 de maio de 2018, 12 de junho de 2018, 1º de agosto de 2018, 14 de setembro de 2018, 19 de novembro de 2018 e 19 de dezembro de 2018 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificadores ns. 4058100.3157386, 4058100.3278498, 4058100.3422682, 4058100.3621067, 4058100.3789405, 4058100.4010088, 4058100.5571788, 4058100.13334209 e 4058100.14482460).

²⁶⁹ O Estado do Ceará é o quarto maior estado do Nordeste brasileiro, em extensão territorial, com área total de 148.886,308 km², e possui 184 municípios, merecendo destaque as Regiões Metropolitanas de Fortaleza (com 19 cidades) e do Cariri (com 9 cidades) (O estado do Ceará. *In: Ceará Transparente*. Disponível em: <http://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/o-estado-do-ceara>. Acesso em: 18 fev. 2023). O Estado do Ceará, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2021, tem uma população estimada em 9.240.580 habitantes (Estudo revela os maiores e menores municípios cearenses com relação aos indicadores sociais e econômicos. *In: Governo do Estado do Ceará*. 5 jan. 2022. Disponível em: <http://www.ceara.gov.br/2022/01/05/estudo-revela-os-maiores-e-menores-municipios-cearenses-com-relacao-aos-indicadores-sociais-e-economicos/>. Acesso em: 17 fev. 2023).

²⁷⁰ Essas informações sobre o COSEMS/CE foram extraídas do estatuto da entidade, disponível em: <http://www.cosemsce.org.br/estatuto/>. Acesso em: 18 fev. 2023. Referida entidade, segundo o artigo 2º de seu estatuto, tem como finalidades fortalecer a autonomia dos municípios, congregando os gestores municipais de saúde, funcionar como órgão permanente de intercâmbio de experiências e informações entre seus membros, participar da formulação de políticas públicas de saúde nos âmbitos estadual e nacional e atuar com vistas a melhorar as condições de saúde da população cearense.

o ano de 2018. A decisão prolatada pela magistrada federal condutora da demanda, em 25 de janeiro de 2018, é bastante ilustrativa desse último ponto relativo ao financiamento do SUS. Em tal decisão, pontuou que uma das causas do problema estrutural discutido dizia respeito à forma de distribuição dos recursos, de acordo com as pactuações estabelecidas entre os entes federados, quais sejam, Programação Pactuada e Integrada (PPI) (adotada pelo Estado do Ceará e pelos municípios cearenses e que não era revista há muitos anos) e Programação Geral de Ações e Serviços de Saúde (PGASS), aprovada pelo Ministério da Saúde, em 2015.²⁷¹

Ademais, em vista dos vários requerimentos formulados pela DPU no bojo da ACP envolvendo situações individuais de pacientes hipossuficientes, a magistrada condutora da lide decidiu, em 28 de agosto de 2018, que todas as petições referentes a tais casos fossem autuados, em separado, como cumprimento provisório de sentença e distribuídos por dependência à ação coletiva, a fim de facilitar a análise e o cumprimento dos pedidos.²⁷²

Em 25 de janeiro de 2019, foi realizada a 30ª audiência de conciliação na fase de cumprimento de sentença da ACP,²⁷³ ocasião em que se prosseguiu com a discussão acerca da alocação e da aplicação de recursos do SUS, bem como sobre o funcionamento do fluxo de atendimento aos pacientes da fila de espera para procedimentos cirúrgicos.

Em março de 2019, a magistrada federal Cíntia Menezes Brunetta foi convocada para atuar como juíza auxiliar da Presidência do STJ, na função de secretária-geral da Enfam,²⁷⁴ em Brasília/DF, posto que ocupou, com prejuízo da

²⁷¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3202659.

²⁷² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.4057860.

²⁷³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.14619799.

²⁷⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Presidência). **Portaria n. 92 de 21 de março de 2019**. Disponível em: http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/146012/Prt_92_2019_PRE.pdf. Acesso em: 18 fev. 2023.

sua jurisdição originária, até 30 de agosto de 2022.²⁷⁵ Em vista disso, o juiz federal titular da 6ª Vara da Seção Judiciária do Ceará, Leonardo Resende Martins, assumiu a condução da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 e das outras duas demandas estruturais objeto deste trabalho.

Em 29 de março de 2019, foi realizada a primeira audiência da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 sob a presidência do Juiz Federal Leonardo Resende Martins. De acordo com a ata da mencionada audiência, a magistrada Cíntia Menezes Brunetta se fez presente no ato.²⁷⁶ Na oportunidade, foram retomados alguns pontos discutidos na audiência de dezembro de 2018 e, ao final, estabelecidas as “tarefas” para os participantes. Na data de 3 de maio de 2019, foi realizada mais uma audiência sob a presidência do Juiz Federal Leonardo Resende Martins, com a presença da magistrada Cíntia Menezes Brunetta.²⁷⁷

No transcurso do período compreendido entre maio de 2019 e fevereiro de 2020, foram realizadas mais seis audiências sob a condução do Juiz Federal Leonardo Resende Martins, seguindo sistemática bastante similar àquelas conduzidas pela Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta.²⁷⁸

Em 30 de março de 2020, o magistrado federal decidiu pela suspensão do andamento da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 e de todas as demandas conexas ao feito, em razão da situação de emergência de saúde pública decorrente da pandemia causada pelo coronavírus.²⁷⁹ Na decisão, inicialmente, traçou um breve panorama acerca das questões abordadas nas últimas audiências quanto ao

²⁷⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Presidência). **Portaria STJ/GP n. 400 de 30 de agosto de 2022**. Disponível em: http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/168082/Prt_400_2022_GP.pdf. Acesso em: 18 fev. 2023

²⁷⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.15032554.

²⁷⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.15265716.

²⁷⁸ As audiências ocorreram nas datas de 24 de maio de 2019, 23 de agosto de 2019, 8 de novembro de 2019, 5 de dezembro de 2019, 9 de janeiro de 2020 e 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificadores ns. 4058100.15448052, 4058100.16683687, 4058100.16994288, 4058100.17016637, 4058100.17241876 e 4058100.18794499).

²⁷⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.17654623.

problema estrutural da demanda e que iniciativas estavam sendo discutidas para otimizar a execução de procedimentos cirúrgicos ortopédicos eletivos pelo HUWC e pela HGF. Em seguida, mencionou na decisão o protocolo clínico para o covid-19, elaborado pelo Ministério da Saúde, e a Portaria n. 295, de 20 de março de 2020, da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, que suspendeu, no âmbito da rede pública estadual de saúde, a execução de todos os procedimentos cirúrgicos eletivos e de todos os atendimentos eletivos por parte dos hospitais públicos e das policlínicas.²⁸⁰

Em vista desse quadro calamitoso, ponderou acerca da importância de o Judiciário exercer um “redobrado juízo de autocontenção, sob pena de suas intervenções, embora bem-intencionadas, gerarem desorganização administrativa e provocarem mais malefícios do que benefícios”. Consignou-se, dessa forma, que seria imprescindível suspender a realização de todos os procedimentos cirúrgicos ortopédicos eletivos, não somente para evitar a sobrecarga dos serviços de saúde no Estado do Ceará, mas, em especial, quanto à ocupação de leitos de UTI necessários ao pós-operatório, mas, principalmente, para salvaguardar os pacientes ortopédicos do risco de contaminação.²⁸¹

Em 15 de agosto de 2020, o magistrado federal ordenou a realização de audiência por videoconferência no bojo da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, a qual foi marcada para o dia 3 de setembro de 2020.²⁸² Nessa audiência, após os debates entre os presentes, o juiz federal fixou as seguintes “tarefas”:²⁸³

- 1) Determinou que os participantes ficariam incumbidos de trazer minuta com novas regras de organização da fila, acompanhadas de um fluxo compatível com esse protocolo, com quantitativo mais

²⁸⁰ O texto da portaria referenciada na decisão consta do identificador n. 4058100.17654541 dos autos da ACP (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.17654541).

²⁸¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.1765623.

²⁸² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.18707908.

²⁸³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.18969881.

bem distribuído (categorização dos pacientes e outros tópicos lembrados);

2) Intensificou para todos os entes a necessidade de nova força tarefa no sentido de minorar os efeitos do represamento das cirurgias ortopédicas eletivas;

3) Determinou que o HUWC e o HGF devem identificar quais seriam as atas mais vantajosas para as adesões, devendo juntar aos autos (logo na próxima semana) os primeiros andamentos para tal intento;

4) Ressaltou que a EBSERH deve reafirmar posicionamento já estampado nos autos acerca da viabilidade de adesão às atas de licitação já existentes, levando em consideração o atual contexto após a pandemia da COVID-19.

Em cumprimento a uma das “tarefas” estabelecidas na audiência, a Secretaria de Saúde do Estado do Ceará juntou aos autos da ACP, em 1º de outubro de 2020, nota técnica tratando do fluxo de procedimentos cirúrgicos eletivos no âmbito estadual. Referido documento foi elaborado com o objetivo de apresentar “orientações para definir o acesso à informação e a ordenação dos usuários do SUS as filas cirúrgicas eletivas, garantindo maior transparência, acompanhamento e resolubilidade”.²⁸⁴

Como o Juiz Federal Leonardo Resende Martins foi convocado para atuar no TRF5 sucessivas vezes, somente em julho de 2022 designou-se uma nova audiência no âmbito da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, a qual foi reagendada para o dia 17 de agosto de 2022.²⁸⁵ Na audiência, foram abordados diversos pontos relacionados ao problema estrutural da lide, os quais foram agrupados em dois grandes “temas”: “Tema 1: Dados das cirurgias nos últimos anos, incluindo Plantão Cirurgia 24h” e “Tema 2 – Cirurgias pediátricas”. Além disso, foram fixadas várias “tarefas” para os presentes, com prazos específicos para execução.²⁸⁶

²⁸⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.19068023.

²⁸⁵ Logo no início da decisão de 20 de julho de 2022, que designou a próxima audiência para 17 de agosto de 2020, o magistrado federal consignou: “Após sucessivos períodos de convocação para substituição no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, retorno à jurisdição na 6ª Vara e à condução da presente ação” (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.26153384).

²⁸⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.26510826.

Após a mencionada audiência, o juiz federal foi promovido ao cargo de desembargador federal do TRF5²⁸⁷ e empossado em 16 de setembro de 2022.²⁸⁸ Por conta disso, a Corregedoria do TRF5, acolhendo sugestão do mencionado magistrado, designou a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta para, em regime de auxílio à 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, até 14 de dezembro de 2022, conduzir as ações estruturais sobre o funcionamento de filas de espera do SUS (Processos n. 0002012-48.2006.4.05.8100, 0811930-91.2016.4.05.8100 e 0801501-31.2017.4.05.8100).²⁸⁹ O órgão correicional do TRF5 adotou como fundamento para designar a magistrada federal Cíntia Menezes Brunetta o fato de ela já ter respondido pela vara federal, “tendo *expertise* e familiaridade com os processos de alta complexidade” em tramitação naquela unidade judicial.²⁹⁰

À guisa de conclusão da análise documental dos autos da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, é de se destacar que a referida demanda continua tramitando perante a 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará e novas situações vêm sendo sucessivamente agregadas ao problema estrutural. Anote-se ainda que, em fevereiro de 2023, uma nova magistrada federal assumiu a titularidade da vara federal e, portanto, passou a responder pelas demandas estruturais em curso na unidade judicial.²⁹¹

4.1.2 Caso da transparência das listas de espera dos procedimentos cirúrgicos eletivos

O segundo caso selecionado para análise nesta pesquisa é o da ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100 cujo objeto e causa de pedir dizem respeito à organização das filas de espera para todos os procedimentos cirúrgicos eletivos no âmbito do SUS no Estado do Ceará, assim como à publicização das listas de

²⁸⁷ BRASIL. Presidência da República. Decretos de 18 de agosto de 2022. **Diário Oficial da União**: Seção 2. Edição Extra A, Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/core/jornalList.action>. Acesso em: 19 fev. 2023.

²⁸⁸ TRF5 empossa novas desembargadoras e novos desembargadores federais. *In*: **TRF5**. 16 set. 2022. Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias?id=324398>. Acesso em: 19 fev. 2023.

²⁸⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Corregedoria). **Ato n. 581, de 20 de setembro de 2022**. Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/index.php/gestao-orcamentaria/resultado-pdf>. Acesso em: 19 fev. 2023.

²⁹⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo nº 0009516-48.2022.4.05.7000** (Corregedoria). Documento n. 2997006.

²⁹¹ Juíza Federal Niliane Meira Lima, removida para a 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará a partir de 13 de fevereiro de 2023 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Presidência). **Ato n. 67, de 9 de fevereiro de 2023**. Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/index.php/gestao-orcamentaria/resultado-pdf>. Acesso em: 19 fev. 2023).

espera para tais procedimentos e à garantia do acesso dos usuários a essas listas, com fundamento na Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011).²⁹² A ação civil pública foi ajuizada em 26 de setembro de 2016 pelo MPF contra a União, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza/CE.

Na petição inicial, o MPF, com base em elementos de informações colhidos na fase pré-processual,²⁹³ afirma existir, no Estado do Ceará, “um problema generalizado quanto à falta de transparência na publicidade das listas de cirurgias eletivas com recursos públicos do SUS em total descompasso com o que dispõe a Lei nº 12.527/2011 e o art. 5º, XXXIII da CF/88”.²⁹⁴ Ao final da petição inicial, o MPF requereu, inclusive a título de provimento liminar de tutela antecipada, a condenação da União, do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza/CE ao cumprimento das seguintes medidas:²⁹⁵

- a) publiquem, em seus respectivos Portais da Transparência, as listas de pacientes, por especialidades médicas, que serão submetidos a cirurgias eletivas em seu âmbito de atuação com recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, cujas informações mínimas devem ser: I – o número identificador do paciente e do responsável legal junto ao Registro Geral (RG), bem como seu órgão expedidor, como forma de identificação do paciente; II – a data de ingresso do paciente na fila de espera; III – a posição que ocupa na fila de espera da respectiva especialidade médica.
- b) atualizem semanalmente a lista de pacientes que se submeterão a cirurgias eletivas; [...].

Como esclarecido no subtópico 4.1.1.2, em razão de o juiz federal titular da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará estar convocado para exercer funções de auxílio no Gabinete da Presidência do TRF5, a condução da ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100 coube, inicialmente, à Juíza Federal Cíntia Menezes

²⁹² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.1727416.

²⁹³ Os elementos de informação que embasam a petição inicial da ACP foram colhidos no bojo do Procedimento Preparatório de n. 1.15.000.000315/2016-44, cujos autos podem ser visualizados nos Identificadores de n. 4058100.1727420, 4058100.1727425, 4058100.1727430 e 4058100.1727435 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificadores ns. 4058100.1727420, 4058100.1727425, 4058100.1727430 e 4058100.1727435).

²⁹⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.1727416, p. 2.

²⁹⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.1727416, p. 8.

Brunetta, que havia sido designada para, sem prejuízo da jurisdição originária, responder pela referida unidade judicial, a contar de fevereiro de 2015. Reitere-se, também, que permaneceu à frente da ACP ora examinada e das outras duas ações estruturais objeto desta pesquisa até março de 2019, mesmo após o retorno do juiz federal titular ao exercício da jurisdição na vara federal, no ano de 2017.

Assim como se deu na fase de cumprimento de sentença da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta conferiu uma abordagem estrutural ao problema objeto da ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100, buscando, desde o início, uma solução negociada para a lide e com a participação de todos os envolvidos, em especial de gestores e técnicos do SUS. Isto é: “Desde o começo do processo, foram adotadas medidas estruturais na gestão do caso, com realização de sucessivas audiências para identificação mais precisa do problema e construção das soluções, de forma negociada entre os diversos participantes”.²⁹⁶ A primeira audiência da ACP foi realizada em 24 de janeiro de 2017,²⁹⁷ e, até março de 2020 – quando eclodiu a pandemia –, ocorreram 20 audiências.²⁹⁸

Em 6 de novembro de 2019, o magistrado federal alertou os presentes quanto à necessidade de retomar o foco original da demanda coletiva: a organização e a publicização das listas de espera para procedimentos cirúrgicos eletivos no Estado do Ceará.²⁹⁹ Por conta da situação de emergência de saúde pública decorrente da pandemia, a tramitação do feito foi suspensa entre março de 2020 e setembro de 2020, quando o condutor da lide ordenou a realização de

²⁹⁶ MARTINS, 2022, p. 56-57.

²⁹⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.2014213.

²⁹⁸ As audiências ocorreram nas datas de 13 de março de 2017, 18 de abril de 2017, 23 de maio de 2017, 28 de junho de 2017, 10 de agosto de 2017, 20 de setembro de 2017, 27 de outubro de 2017, 22 de novembro de 2017, 10 de janeiro de 2018, 9 de abril de 2018, 10 de maio de 2018, 11 de junho de 2018, 3 de agosto de 2018, 26 de setembro de 2018, 18 de dezembro de 2018, 26 de janeiro de 2019, 1º de abril de 2019, 17 de maio de 2019, 27 de junho de 2019 e 6 novembro de 2019 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificadores ns. 4058100.2165170, 4058100.23006, 4058100.2401922, 4058100.2516666, 4058100.2664622, 4058100.2812574, 4058100.2943076, 4058100.3021144, 4058100.3155024, 4058100.3506137, 4058100.3650807, 4058100.3784067, 4058100.4023373, 4058100.14472484, 4058100.14620095, 4058100.15040657, 4058100.15387468, 4058100.15771529 e 4058100.17250110).

²⁹⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.17250110.

audiência por videoconferência na data de 24 de setembro de 2020.³⁰⁰ Nessa audiência, foram retomadas as discussões sobre a organização das filas para cirurgias eletivas e estabelecidos os seguintes “encaminhamentos”:³⁰¹

1) Devem ser aprofundadas para a próxima audiência as seguintes questões:

- inativação do paciente na fila, mudança de posição na fila e auditoria acerca dessas alterações;
- a questão de uma fila única pelo Estado, ou seja, sem divisão de Município de Fortaleza ou Estado do Ceará (riscos e benefícios);
- a ordenação da fila por procedimento, e não por estabelecimento.

Os participantes já devem trazer sistematizado o que necessita ser debatido (vantagens e desvantagens), para facilitar a compreensão e a análise mais objetiva. Caso os participantes desejem, podem trazer uma matriz *swot* com esses tópicos importantes.

2) Determinou que na próxima audiência estivessem presentes os responsáveis pelos serviços para exprimir as dificuldades que enfrentam;

3) Devem os participantes (defensorias e Ministério Público Federal ou outro ente envolvido) colaborar acerca do funcionamento do sistema FASTMEDIC, podendo trazer sugestões para a próxima audiência. A esse respeito, ficou determinado que no grupo do WhatsApp da audiência fossem definidas as informações necessárias para efetuar o cadastro de acesso a esse sistema.

Em paralelo à tramitação da ACP e como consolidação dos debates travados ao longo das sucessivas audiências ocorridas na demanda coletiva, a Secretaria de Saúde do Estado do Ceará elaborou, em outubro de 2020, uma nota técnica com o escopo de regular o fluxo de organização das filas de espera para cirurgias eletivas no estado, bem como para assegurar o acesso dos usuários à informação.³⁰²

Na decisão que designou a próxima audiência para o dia 24 de novembro de 2020, o magistrado federal Leonardo Resende Martins aventou a possibilidade “de adoção de metodologias e ferramentas de *Legal Design* para a otimização do cumprimento das tarefas em questão, com perspectiva inovadora e

³⁰⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.18929630.

³⁰¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.18929630.

³⁰² CEARÁ. Secretaria de Saúde do Estado do Ceará. **Nota Técnica n. 01, de 14 de outubro de 2020**. Disponível em: http://www.saude.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/9/2018/06/nota_tecnica_fluxo_acesso_cirurgias_eletivas_14_10_2020.pdf
Acesso em: 21 fev. 2022.

com foco no usuário”.³⁰³ Destacou quatro temas para discussão mais aprofundada na audiência seguinte: (a) redefinição do fluxo de inclusão, suspensão e exclusão de pacientes nas filas de cirurgias eletivas – fluxo de rotinas e da correspondente normativa; (b) estratégias para tornar mais eficaz a localização de pacientes aguardando convocação para realização das cirurgias e dos exames; (c) definição das regras definidoras dos perfis de acesso aos dados dos pacientes em fila, para fins de atendimento às normas de publicidade/transparência; e (d) adoção de metodologias e ferramentas de *Legal Design* para otimizar as tarefas.³⁰⁴

Foi realizada uma nova audiência em 8 de julho de 2021, ocasião em que se retomou a discussão dos tópicos abordados na audiência de novembro de 2020.³⁰⁵ Em seguida, o magistrado proferiu decisão admitindo a inclusão do Íris – Laboratório de Inovação e Dados do Estado do Ceará³⁰⁶ no feito para atuar como *amicus curiae*, nos termos do artigo 138 do CPC.³⁰⁷

Nas duas audiências anteriores (24.11.2020 e 8.7.2021), ponderei sobre a importância de avançarmos nos desafios tratados nesta

³⁰³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.19343392.

³⁰⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.22082229.

³⁰⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.21843354.

³⁰⁶ De acordo com o Decreto n. 34.292, de 7 de outubro de 2021, do Governo do estado do Ceará, o Íris – Laboratório de Inovação e Dados integra a estrutura organizacional da Casa Civil do Governo do Estado e tem como objetivos: (a) disseminar a cultura de inovação para acelerar o processo de transformação digital na Administração Pública Estadual, atuando nos eixos da ciência de dados, cultura de inovação e governo digital; (b) identificar, desenvolver, implementar, apoiar, reconhecer e multiplicar iniciativas inovadoras de forma articulada; (c) coordenar e articular ações de fomento e desenvolvimento de inovação para a gestão pública e a sociedade; (d) contribuir para a transformação de processos, habilidades e cultura no governo por meio de debates, workshops, *meetups*, e outros meios que possibilitem o compartilhamento de conhecimentos e aprendizado coletivo, estimulando a cultura de inovação e empreendedorismo na gestão; (e) criar soluções para desafios específicos do governo, com estudos e métodos para promover transformações reais nos processos de trabalho e entregas da Administração Pública Estadual; (f) articular esforços e estimular a formação de parcerias para a potencialização das iniciativas de inovação na Administração Pública Estadual; (g) contribuir para a criação de um ambiente favorável à inovação, propiciando conexões, construção colaborativa e aprendizado; (h) consolidar e divulgar os resultados provenientes de suas atividades, bem como dos projetos desenvolvidos; e (i) desenvolver, conduzir, executar e apoiar projetos inovadores que visem a resolução de desafios públicos e/ou a melhoria de serviços públicos (CEARÁ. Governador do Estado do Ceará. **Decreto n. 34.292, de 7 de outubro de 2021**. Disponível em: <http://irislab.ce.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/Diario-Oficial-SECAO-VI-Criacao-IRIS.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2023).

³⁰⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.22368087.

ação por meio da adoção de metodologias que promovam resultados mais efetivos, inovadores e que propiciem uma melhor experiência para os usuários.

Nesse sentido, registro que mantive contato com a coordenação do ÍRIS, laboratório de inovação do Estado do Ceará, que se dispôs a contribuir na construção de oficinas e dinâmicas que favoreçam o trabalho cooperativo entre os participantes desta ação. O ÍRIS conta com equipe multidisciplinar, com elevada expertise em *design thinking*, governança digital, experiência do usuário (UX), linguagem simples e tecnologia e gestão baseada em dados, tendo recebido premiações de âmbito nacional pelos projetos exitosos que vem desenvolvendo nos últimos anos para o setor público. Trata-se, portanto, de importantíssima colaboração, um verdadeiro "amigo da Corte" (*amicus curiae*), no sentido exato da expressão.

Com o ingresso formal do Íris no feito, iniciaram-se, em agosto de 2021, os trabalhos com o objetivo de mapear o processo de filas das cirurgias eletivas no âmbito do SUS no Estado do Ceará e de propor um novo fluxo para o serviço, com foco no cidadão, por meio da utilização de estratégias, metodologias e ferramentas de *design thinking*.³⁰⁸

De acordo com a versão preliminar do relatório “Redesign de Serviço Público – Filas de Cirurgias Eletivas do Estado do Ceará”, elaborado pelo Laboratório de Inovação e Dados,³⁰⁹ no período compreendido entre agosto de 2021 e abril de 2022, foram realizadas duas oficinas de *Design* participativo – as quais foram denominadas de “audiências de inovação”³¹⁰ –, além de entrevistas, em formato semiestruturado, com “profissionais envolvidos em diversas etapas do processo, bem como com cidadãos-usuários, de modo a entender de maneira aprofundada os problemas existentes e as potenciais causas”.³¹¹

³⁰⁸ **Redesign de Serviço Público – Filas de Cirurgias Eletivas do Estado do Ceará.** In: Íris – Laboratório de Inovação e Dados do Estado do Ceará. Disponível em: <http://irislab.ce.gov.br/projeto/redesign-de-servico-publico-filas-de-cirurgias-eletivas-do-estado-do-ceara/>. Acesso em: 22 fev. 2023.

³⁰⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100.** Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.26050666.

³¹⁰ As chamadas “audiências de inovação” ocorreram em 3 de agosto de 2021 e 12 de abril de 2022 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100.** Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificadores ns. 4058100.22368087 e 4058100.25110559). Sobre a primeira audiência de inovação, ocorrida em agosto de 2021, ver a seguinte notícia veiculada no site da Justiça Federal no Ceará: JFCE realiza “audiência de inovação” no ÍRIS para aperfeiçoar filas de cirurgias no SUS. In: **Justiça Federal no Ceará.** 9 ago. 2021. Disponível em: <http://www.jfce.jus.br/noticias/noticias/3299-jfce-realiza-audiencia-de-inovacao-no-iris-para-aperfeicoar-filas-de-cirurgias-no-sus> 8. Acesso em: 22 fev. 2023.

³¹¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100.** Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.26050666, p. 4. Segundo o relatório, foram entrevistadas nove pessoas distribuídas em duas cidades do Ceará.

A partir do trabalho realizado, a equipe do Íris apresentou as seguintes sugestões: (1) consolidar a adoção do fluxo de acesso às cirurgias eletivas, definido na Nota Técnica n. 01, de 14 de outubro de 2020, da Secretaria da Saúde do Ceará; (2) conferir transparência aos critérios de classificação de prioridades e riscos cirúrgicos, bem como às possibilidades de mobilidade nas posições de espera a partir do ingresso de pacientes na fila; (3) padronização e publicização de documentos, exames e materiais cirúrgicos necessários por tipo de procedimento, tanto para os profissionais envolvidos quanto para os cidadãos-usuários; (4) garantia ao cidadão-usuário de que eventuais alterações na posição da fila, como na mudança da classificação de prioridade definida pelo critério SWALIS (ou qualquer outro que o substitua), ou a solicitação de exames complementares, além dos definidos para aquele determinado tipo de procedimento, sejam devidamente registradas em seus prontuários, de forma fundamentada e com a identificação do servidor responsável pela modificação, de modo a conferir rastreabilidade; (5) criação de um canal digital único de informação para o cidadão-usuário e o Poder Judiciário, com o escopo de assegurar o acesso às informações adequadas; (6) implementação de protocolos que assegurem aos cidadãos-usuários o acesso a informações acerca do tempo médio de espera por procedimento cirúrgico, de forma a garantir uma referência temporal para realização; (7) elaboração e publicização de relatórios periódicos relativos às capacidades instaladas, contratadas e utilizadas; (8) implantação de um programa educativo na rede de saúde pública e contratualizada com foco na humanização do atendimento para acolher o cidadão-usuário, incluindo profissionais da atenção primária e secundária; (9) capacitação contínua dos profissionais envolvidos na regulação, de forma a garantir o conhecimento e a adequada comunicação do protocolo unificado e das etapas do processo de realização de uma cirurgia eletiva; (10) implantação de um sistema de prontuário eletrônico único, de modo a centralizar as informações médicas dos pacientes, garantindo a atualização e o acesso a essas informações; (11) adoção de um sistema único, com a gerência estadual, para a gestão de filas de cirurgias eletivas estaduais e municipais, de forma a evitar duplicidade de dados e aumentar a transparência e o controle social; e (12) análise de dados para

identificar possíveis padrões que auxiliem na compreensão de problemas, por meio do levantamento do quantitativo de processos da área jurídica.³¹²

Com base nos resultados preliminares apresentados pelo Íris – Laboratório de Inovação e Dados, o juiz federal condutor da lide decidiu, em 11 de julho de 2022, distribuir as atividades a serem desenvolvidas em três “eixos temáticos”: “1. Fluxo das filas”, “2. Sistemas & Transparência” e “3. Comunicação & Capacitação”.³¹³ Cada “eixo temático” ficou sob a responsabilidade de um grupo de trabalho, composto por até seis participantes:

Figura 8 – Eixos temáticos³¹⁴

EIXO TEMÁTICO	INTEGRANTES
<p>Fluxo das filas <i>Objetivo: estabelecer fluxos procedimentais e estratégias para aperfeiçoamento da gestão das filas de cirurgias eletivas, desde o primeiro contato do paciente com as unidades do sistema de saúde, visando maior eficiência e equidade na prestação do serviço e com foco na melhoria da experiência do cidadão.</i></p>	<p>1. SESA (Central de regulação) 2. SMS (Central de regulação) 3. MPCE 4. DPU 5. PGE 6. COSEMS</p>
<p>Sistemas & Transparência <i>Objetivo: desenhar sistemas informatizados (aplicativos, plataformas, portais...) para gestão das filas, com design de interface focado no cidadão e definição de perfis de acesso conforme o tipo de usuário, assegurando o equilíbrio entre transparência e privacidade e gerando dados para nortear a tomada de decisões gerenciais.</i></p>	<p>1. SESA (Área de TI) 2. SMS (Área de TI) 3. MPF 4. DPE 5. PGM 6. HGF</p>
<p>Comunicação & Capacitação <i>Objetivo: estabelecer um plano para aperfeiçoar a comunicação com o cidadão e a comunicação interna entre as diversas entidades do sistema de saúde e do sistema de justiça, bem como para capacitar os diversos agentes envolvidos na gestão das filas e na prestação do serviço de saúde, visando à correta execução dos novos fluxos e utilização dos sistemas informatizados.</i></p>	<p>1. SESA 2. SMS 3. OAB 4. EBSERH 5. Escola de Saúde Pública 6. AGU</p>

Fonte: PJe – Justiça Federal no Ceará.

O juiz federal decidiu delegar ao Íris a tarefa de coordenar os trabalhos de cada “eixo temático”, inclusive quanto à definição da metodologia de trabalho, à fixação de datas e formatos das reuniões, à confecção do relatório final com as

³¹² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.26050666, p. 6-8.

³¹³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.26050591.

³¹⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.26050591.

contribuições de cada grupo com vistas à construção do plano de ação.³¹⁵ Consignou-se que os relatórios elaborados pelos grupos de trabalho serão “submetidos a discussão e validação em nova audiência com todos os participantes, para, assim, viabilizar a montagem e aprovação final do plano de ação”.³¹⁶

Ainda em relação à mencionada decisão de julho de 2022, o magistrado conferiu ao Laboratório de Inovação e Dados o papel de *special master*, figura prevista na legislação processual norte-americana, para “[...] coordenar os trabalhos de cada eixo, abrangendo a definição da metodologia de trabalho, a escolha da data e do formato dos encontros e a elaboração de relatório com o resultado final da contribuição do grupo para a construção do plano de ação [...]”, ficando o juiz “[...] à disposição para esclarecer eventuais dúvidas e dirimir possíveis controvérsias que possam surgir durante as atividades dos grupos”.³¹⁷

É de ressaltar ainda que, em novembro de 2021, a ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100 foi selecionada para funcionar como piloto do projeto desenvolvido pelo Núcleo de Apoio à Gestão Estratégica de Perícias e Processos do TRF5 com o objetivo de oferecer suporte técnico e administrativo a magistrados federais responsáveis pela condução de lides estruturais e de alta complexidade.³¹⁸

Para encerrar a análise documental dos autos dessa, cumpre mencionar que ela continua tramitando perante a 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará e que, em fevereiro deste ano, uma nova magistrada assumiu a titularidade da vara federal e, portanto, passou a responder pelas demandas estruturais em curso na unidade judicial.

³¹⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.26050591.

³¹⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.26050591.

³¹⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.26050591.

³¹⁸ A instituição do Núcleo de Apoio à Gestão Estratégica de Perícias e Processos do TRF5 se deu por meio do Ato Conjunto n. 1, de 14 de setembro de 2021, assinado conjuntamente pelo Presidente do tribunal (Desembargador Federal Edilson Pereira Nobre Junior) e pelo Corregedor Regional (Desembargador Federal Élio Wanderley de Siqueira Filho), conforme consulta aos autos do Processo Administrativo n. 0007564-68.2021.4.05.7000, em trâmite no SEI (Sistema Eletrônico de Informações) do TRF5 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000** (Corregedoria), Documento n. 2438897).

4.1.3 Caso da ampliação do número de leitos de UTI³¹⁹

O terceiro caso selecionado para análise na presente pesquisa é o da Ação n. 0801501-31.2017.4.05.8100 – proposta como demanda individual e posteriormente convertida em ação coletiva por meio de negócio processual – cujo objeto consiste no aumento do número de leitos de UTI no âmbito do SUS em Fortaleza/CE.³²⁰ A Ação foi ajuizada perante a 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, na data de 9 de fevereiro de 2017, pelo cidadão José Juarez Furtado, representado pela DPU, contra a União, o Estado do Ceará, o Município de Fortaleza/CE e o Município de Caucaia/CE, cidade que integra a Região Metropolitana de Fortaleza/CE.³²¹

De acordo com a petição inicial, a parte autora pleiteava, inclusive a título de provimento liminar de tutela provisória, o reconhecimento do direito à internação em leito de UTI na rede pública ou privada de saúde e a sua transferência para um hospital terciário adequado, além do fornecimento de todos os insumos, medicamentos e aparelhos necessários ao seu estado clínico.³²² Ainda, segundo o relato da petição inicial, o autor, em 4 de fevereiro de 2017, deu entrada no Hospital Municipal Dr. Abelardo Gadelha da Rocha (situado no Município de Caucaia/CE), em estado grave, para realização de cirurgia de apendicite.³²³ Em razão da piora do estado clínico do requerente, em 8 de fevereiro

³¹⁹ Trechos do presente subtópico foram adaptados da Seção 4 do artigo científico elaborado pelo autor desta pesquisa para apresentação no V Encontro Virtual do Conpedi, realizado no período de 14 de junho a 18 de junho de 2022. O artigo foi apresentado no Grupo de Trabalho “Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça” e posteriormente publicado na *Revista Cidadania e Acesso à Justiça*. Cf. BORGES, Fabrício de Lima. Conflitos estruturais, negócios processuais e coletivização de demandas individuais: o caso dos leitos de internação do Hospital Universitário Walter Cantídio. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, v. 8, n. 1, p. 65-86, jan./jul.2022.

³²⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificador n. 4058100.2063390.

³²¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificador n. 4058100.2063390.

³²² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificador n. 4058100.2063390.

³²³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificador n. 4058100.2063390.

de 2017, ele foi entubado e passou a necessitar de um leito de UTI Prioridade 1, consoante avaliação médica. Consta da petição inicial também a informação de que o autor fora cadastrado junto à Central de Regulação das Internações de Fortaleza/CE (Crifor).³²⁴

Após receber a petição inicial, a magistrada condutora do feito deferiu o pedido liminar de tutela provisória para determinar aos réus que, em 24 horas, providenciassem a imediata internação do autor em leito de UTI de hospital público capaz de tratá-lo adequadamente, observando-se os critérios técnicos de prioridade médica adotados pela central de regulação local, ou, em leito de hospital privado, no caso de inexistir vaga na rede pública, sob pena de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).³²⁵

Em 13 de fevereiro de 2017, a Crifor informou nos autos que não foi possível cumprir a decisão judicial dentro do prazo fixado em razão do seguinte: (a) dentre os hospitais da rede pública de saúde no Município de Fortaleza/CE, as unidades que dispõem dos serviços de cardiologia, hemodinâmica e cirurgia cardíaca são o Hospital de Messejana Carlos Alberto Studart e o HUWC; (b) não havia leitos de UTI disponíveis em nenhuma das unidades hospitalares da rede pública nem da rede privada; e (c) existiam outras ordens judiciais de internação em leitos de UTI.³²⁶

Além disso, o órgão regulador municipal apontou três dados indicativos da dimensão estrutural do problema da insuficiência de leitos de UTI na capital cearense e do conseqüente ajuizamento de diversas ações individuais, pleiteando a internação nesse tipo de leito: (a) diariamente, a fila de espera registrada pela Crifor é de 90 pessoas; (b) o HUWC possui “40 leitos para serem abertos no ano de 2014, para antes da Copa do Mundo, e até hoje não foi aberto”, por conta de

³²⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificador n. 4058100.2063390.

³²⁵ Decisão prolatada em 10 de fevereiro de 2017 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificador n. 4058100.2066671.

³²⁶ Ofício Crifor n. 19/2017, de 13 de fevereiro de 2017 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificador n. 4058100.2076020.

entraves burocráticos, tais como falta de insumos para equipar os leitos, carência de pessoal e falta de habilitação dos leitos por parte do Ministério da Saúde; e (c) no ano de 2016, a Crifor recebeu 680 “mandados judiciais” para cumprimento.³²⁷

Em vista dessas informações, a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta prolatou decisão, em 16 de fevereiro de 2017, em que, após discorrer sobre o grave problema crônico da insuficiência de leitos de UTI na rede pública do Estado do Ceará, reiterou a ordem de imediata colocação do autor em leito de UTI, bem como determinou, de ofício, que os leitos de UTI referidos no ofício da Crifor fossem equipados adequadamente, habilitados pelo Ministério da Saúde e contratualizados pelo Município de Fortaleza/CE.³²⁸

A DPU, no mesmo dia da decisão, apresentou nos autos petição informando que o autor fora “transferido para leito de UTI na tarde do dia 14 de fevereiro de 2017, segundo informação de familiares”, de modo que foi cumprida, ainda que com atraso, a decisão judicial.³²⁹ Mesmo diante dessa notícia – que implicaria, em princípio, a extinção do processo sem resolução de mérito em face da perda superveniente do objeto –, a magistrada marcou audiência para a data de 17 de fevereiro de 2017, tendo em vista “a imensa relevância do objeto do feito e das repercussões coletivas dos descumprimentos das decisões judiciais nesse tipo de demanda”.³³⁰

Na audiência de 17 de fevereiro de 2017, decidiu-se: (a) pela exclusão do Município de Caucaia/CE do feito; (b) pela inclusão da EBSEH no polo passivo da lide; (c) pela admissão da Defensoria Pública do Estado do Ceará (DPE/CE) como assistente simples; e (d) pela realização de inspeção judicial na sede do

³²⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH), Identificador n. 4058100.2076020.

³²⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH), Identificador n. 4058100.2082684.

³²⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH), Identificador n. 4058100.2084737.

³³⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH), Identificador n. 4058100.2085130.

HUWC, na data de 28 de março 2017.³³¹ Após os debates entre os presentes, foram fixadas as seguintes providências:³³²

- 3) Que será realizada uma inspeção judicial no HOSPITAL UNIVERSITÁRIO WALTER CANTÍDIO no dia 28 de março de 2017, às 10:00h, devendo ser pessoalmente intimado o Presidente da EBSEH para participar do ato. As partes presentes já ficam intimadas.
- 4) Que determinou a exclusão de previsão da multa diária fixada na decisão de id. 4058100.2082684, assim como o prazo de 30 dias para a implantação dos 40 leitos de UTI já existentes no HUWC, postergando eventual previsão de contratualização dos leitos para tratativas futuras;
- 5) Que o **HOSPITAL UNIVERSITÁRIO WALTER CANTÍDIO** deverá, no prazo de 10 (dez) dias úteis, elaborar a documentação específica de pedido de habilitação do novo leito de UTI já estruturado em cumprimento à decisão dada;
- 6) Que o **MUNICÍPIO DE FORTALEZA** deverá, no prazo de 10 (dez) dias úteis após o recebimento da documentação elaborada pelo HOSPITAL UNIVERSITÁRIO e referida no item anterior, adotar as providências necessárias para fazer a auditoria do novo leito e inclusão no CNES para futura habilitação;
- 7) Que o **HOSPITAL UNIVERSITÁRIO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO WALTER CANTÍDIO e a EBSEH** deverão, no prazo de sessenta a noventa dias, apresentar plano de obra e cronograma para a estruturação dos 40 (quarenta) novos leitos mencionados;
- 8) Que as partes renunciaram expressamente ao prazo recursal de impugnação da decisão anteriormente proferida e daquelas proferidas na data de hoje.

Por ocasião da inspeção judicial, a magistrada federal decidiu pela inclusão da UFC no polo passivo do feito e designou nova audiência, nas dependências da UFC, para o dia 24 de abril de 2017.³³³ Na mesma data da inspeção judicial (28 de março de 2017), a DPU, com fundamento no artigo 190 do CPC, apresentou nos autos proposta de negócio processual para: (a) ser incluída como autora do feito na condição de substituta processual de todos os pacientes da rede pública de saúde; e (b) modificar o objeto da demanda para contemplar “a

³³¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH), Identificador n. 4058100.2092448.

³³² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH), Identificador n. 4058100.2092448.

³³³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH), Identificador n. 4058100.2228458.

abertura e habilitação de 40 novos leitos de UTI e 48 novos leitos de internação geral no Hospital Universitário Cantídio”.³³⁴

Na audiência de 24 de abril de 2017, a juíza federal solicitou que fossem apresentadas informações acerca das obras no HUWC, os presentes discutiram o cronograma de término das obras e marcou-se a próxima audiência para o dia 13 de junho de 2017.³³⁵ Nessa audiência, foi apresentado o relatório acerca do andamento das obras de construção no HUWC, bem como designada a próxima para o dia 22 de agosto de 2017.³³⁶

Em 22 de agosto de 2017, nas dependências do HUWC, a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, com a concordância das partes, homologou a proposta de negócio processual aduzida pela DPU, em 28 de março de 2017, com fundamento no artigo 190 do CPC, para: (a) incluir a DPU como litisconsorte ativa no feito; (b) aditar a petição inicial de modo a contemplar, como pedido e causa de pedir, a abertura e habilitação de 40 novos leitos de UTI e 48 novos leitos de internação geral no HUWC; (c) condicionar a validade do negócio processual à permanência da magistrada federal Cíntia Menezes Brunetta na presidência do feito, preservando-se a “identidade física da magistrada condutora”; e (d) observar, na condução da lide, a responsabilidade de cada ente público em relação aos pedidos formulados.³³⁷

Na audiência de 31 de outubro de 2017, após as discussões entre os presentes, a magistrada federal fixou diversas “tarefas” para a UFC e para a EBSEH em relação às obras do HUWC.³³⁸ No mesmo dia, foi prolatada decisão

³³⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH), Identificador n. 4058100.2208317.

³³⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH), Identificador n. 4058100.2314370.

³³⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH), Identificador n. 4058100.2492972.

³³⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH), Identificador n. 4058100.2492972.

³³⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH), Identificador n. 4058100.2953094.

na qual reconheceu o caráter estrutural do problema objeto da demanda, apontou pontos de convergência com as outras duas demandas estruturais objeto desta pesquisa (ACPs n. 0002012-48.2006.4.05.8100 e 0811930-91.2016.4.05.8100) e, após examinar as informações colhidas na audiência, determinou uma série de providências de caráter burocrático, a fim de viabilizar a operacionalização da abertura e a habilitação dos leitos de UTI.³³⁹ Pela relevância de tal decisão, convém transcrever alguns trechos da sua fundamentação que evidenciam a dimensão estrutural do caso:³⁴⁰

O caso que iniciou o presente feito era bastante emblemático desta situação: diante dos nossos olhos tínhamos uma decisão judicial que ordenou a colocação do autor em um leito de UTI e, em outro foco, a decadência de nosso sistema público de saúde, que carece de leitos de UTI para abrigar todos os pacientes que necessitam desse tipo de assistência.

A decisão que deferiu a internação de um paciente obrigou o bloqueio do leito que poderia beneficiar outro, fazendo com que o Estado juiz, embora indiretamente, tenha escolhido um indivíduo no lugar de outro, apenas porque um deles teve um acesso mais rápido à Justiça.

Tal percepção nos fez enxergar, e também às partes réis, a necessidade de um enfrentamento diferenciado da situação, através de institutos e instrumentos jurídicos que possibilitam outras alternativas para além das posições extremas entre a judicialização desenfreada e a absoluta ausência de intervenção judicial. Tais institutos já haviam sido experimentados pelos envolvidos, incluindo a subscritora desta decisão, em outros feitos (processos n. 0002012-48.2006.4.05.8100, 0811930-91.2016.4.05.8100 e 0005877-06.2011.4.05.8100), com considerável sucesso.

Dentre as alternativas existentes, uma das mais promissoras é, sem qualquer dúvida, o reconhecimento de que muitas ações na área de saúde pública são e devem ser tratadas como ações estruturais, nas quais os graves problemas da saúde sejam analisados, discutidos e decididos sob a perspectiva da macro justiça^[2], com a participação de todos os envolvidos e da sociedade no debate de idéias e soluções que preservem o princípio da universalidade de acesso à saúde, a racionalidade e sustentabilidade econômica e financeira do sistema e a igualdade de acesso e fruição das prestações oferecidas.

Nada mais do que isso foi feito nos autos, através do negócio processual noticiado.

³³⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificador n. 4058100.2954286.

³⁴⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificador n. 4058100.2954286.

Seguindo a mesma dinâmica das ACPs ns. 0002012-48.2006.4.05.8100 e 0811930-91.2016.4.05.8100, foram realizadas sucessivas audiências no âmbito da Ação n. 0801501-31.2017.4.05.8100, entre dezembro de 2017 e novembro de 2019, nas quais houve a participação de todos os envolvidos, em especial de gestores e técnicos do SUS, buscando-se construir uma solução negociada.³⁴¹

Registre-se ainda que, no período de março de 2020 a setembro de 2020, o processo ora analisado permaneceu suspenso por conta da pandemia, tal como se deu nas ACPs ns. 0002012-48.2006.4.05.8100 e 0811930-91.2016.4.05.8100, e que, em razão das sucessivas convocações do Juiz Federal Leonardo Resende Martins para atuar no TRF5, somente em 17 de setembro de 2022 foi realizada nova audiência no feito.³⁴²

Para encerrar a análise documental dos autos da Ação n. 0801501-31.2017.4.05.8100, cumpre mencionar que ela continua tramitando perante a 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará e que, em fevereiro deste ano, uma nova magistrada assumiu a titularidade da vara federal e, portanto, passou a responder pelas demandas estruturais em curso na unidade judicial.

4.2 Entrevistas semiestruturadas

Neste tópico, serão expostas as informações mais importantes colhidas por meio das entrevistas, realizadas com o objetivo de complementar os dados obtidos por intermédio da análise documental dos autos dos três processos judiciais selecionados para estudo.

³⁴¹ As audiências ocorreram em 12 de dezembro de 2017, 2 de fevereiro de 2018, 26 de abril de 2018, 5 de junho de 2018, 3 de agosto de 2018, 10 de outubro de 2018, 12 de novembro de 2018, 17 de dezembro de 2018, 21 de janeiro de 2019, 25 de fevereiro de 2019, 22 de março de 2019, 12 de abril de 2019, 9 de maio de 2019, 6 de junho de 2019, 18 de outubro de 2019 e 13 de novembro de 2019 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificadores ns. 4058100.3091785, 4058100.3233298, 4058100.3589503, 4058100.3757076, 4058100.4022384, 4058100.8793113, 4058100.12730284, 4058100.14459353, 4058100.14580245, 4058100.14830702, 4058100.14984323, 4058100.15136355, 4058100.15309555, 4058100.15567012, 4058100.16715035 e 4058100.17243573).

³⁴² Como explicado pelo magistrado na decisão de 20 de julho de 2022, proferida no caso da fila de espera das cirurgias ortopédicas de alta complexidade (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.26153384).

Embora o processo judicial seja um rico manancial de dados, cujo registro se destina ao exercício de um dos poderes estatais,³⁴³ há informações que não constam dos autos processuais, “restringindo-se à lembrança dos participantes e aos bastidores forenses”.³⁴⁴ É recomendável, portanto, que o pesquisador, ao analisar um documento integrante de qualquer processo judicial para fins científicos, não perca de vista “aquele que está por detrás”, isto é, que procure “ver o invisível por trás do visível”.³⁴⁵

Nessa linha, após a conclusão da análise documental dos autos das três ações estruturais selecionadas, foram realizadas 12 entrevistas com alguns integrantes do sistema de justiça que participaram mais diretamente dos referidos processos.

As entrevistas seguiram, como apontado, roteiro semiestruturado, que variaram conforme o papel desempenhado por cada entrevistado nas ações estruturais selecionadas. Procurou-se deixar o entrevistado à vontade para manifestar suas impressões e opiniões acerca do que reputava como importante em relação aos processos judiciais selecionados para a presente pesquisa. Do ponto de vista operacional, foram feitas por videoconferência por meio do aplicativo Zoom, bem como gravadas com o consentimento dos entrevistados. Também foram informados acerca da finalidade da entrevista e do objeto da presente pesquisa científica.

Por fim, optou-se por indicar o nome do entrevistado, a sua função e a instituição do sistema de justiça da qual faz parte. Em primeiro lugar, porque os processos estruturais selecionados não tramitam sob sigilo de justiça e têm como objeto o funcionamento de políticas públicas com grande repercussão social (acesso de usuários do SUS a determinados serviços médico-hospitalares). Em segundo lugar, os entrevistados, na condição de servidores públicos, estão sujeitos a restrições e a exigências pessoais diferentes daquelas impostas aos cidadãos.

Nos subtópicos seguintes, expõe-se a síntese do conteúdo de cada entrevista realizada.

³⁴³ SILVA, Paulo Eduardo Alves da, 2022, p. 76.

³⁴⁴ MARTINS, 2022, p. 107.

³⁴⁵ SILVA, Paulo Eduardo Alves da, 2022, p. 73.

4.2.1 Procurador da República Alexandre Meireles Marques

O primeiro entrevistado é o Procurador da República lotado em Fortaleza/CE.³⁴⁶ Quanto ao contexto fático que levou o MPF a ingressar com a ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, em março de 2006, disse que, a partir de representações formuladas por cidadãos em Fortaleza/CE, instaurou um procedimento extrajudicial para apurar por que o HGF não estava, naquela época, realizando cirurgias ortopédicas. Nessa apuração, o MPF verificou que havia falhas estruturais, como, por exemplo, falta de médicos e de estimativa de custos das próteses, o que prejudicava a execução dos procedimentos cirúrgicos eletivos ortopédicos, além de constatar a inexistência de uma fila de espera organizada para esses procedimentos. Relatou que, antes de começar a officiar na ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, nunca havia tido contato com o tema litígios estruturais, seja na sua prática profissional, seja por meio da leitura de textos acadêmicos. Participou das quatro audiências ocorridas na fase de conhecimento do feito, sob a presidência do então Juiz Federal Substituto José Eduardo de Melo Vilar Filho, nas quais se buscou uma solução consensual para o problema, bem como colheram-se depoimentos de médicos e de outras testemunhas.

Pontuou que, na fase de cumprimento de sentença, a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta passou a realizar audiências mensalmente e que, nessa dinâmica, os representantes de órgãos do SUS eram “cobrados” acerca das “tarefas” determinadas. As audiências – afirmou – eram longas e contavam com a presença de muitas pessoas, inclusive de gestores e técnicos federais, estaduais e municipais do SUS. Relatou que todos os presentes nas audiências concordavam quanto à necessidade de organizar a fila de espera para procedimentos eletivos e que os gestores e técnicos do SUS também faziam reuniões para tratar do problema estrutural discutido e buscar soluções. Os debates entre eles não se restringiam às audiências em juízo. Pontuou que muitas das decisões, não obstante seu caráter mandamental, eram resultado de amplo debate entre todos os envolvidos, sendo relevantes as sugestões apresentadas pelos gestores e técnicos

³⁴⁶ A entrevista foi realizada em 25 de outubro de 2022 e o seu registro audiovisual está disponível no *link*: <http://us02web.zoom.us/rec/share/8Tg7nMe4XwZZFehVAJxTf1nMnmQhkTvWk9cykCOzrIFdraOM6mYPfo1GqUtD20f.KqD-08NR7EgMubxf?startTime=1666708465000>.

do SUS. Referiu que essas decisões, não raro, serviam como “salvaguarda” do gestor perante a Administração e órgãos de controle.

Aduziu que, analisando em retrospecto, entende que a abordagem estrutural do problema discutido na ACP gerou impactos positivos, em especial na construção consensual de um fluxo. Mencionou que o Município de Fortaleza/CE teve um papel fundamental na criação da central de regulação e que a instituição desse órgão foi precedida de muitas discussões envolvendo técnicos do SUS.

Afirmou que houve uma ampliação do objeto da demanda na fase executiva em cotejo com o relato da petição inicial aduzida em 2006 e que várias partes do problema relacionado à fila de espera foram se apresentando ao longo das discussões travadas nas audiências dessa fase. Em 2019, participou de algumas audiências conduzidas conjuntamente pela Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta e pelo Juiz Federal Leonardo Resende Martins, e o modelo de transição judicial estabelecido por ambos se mostrou bastante produtivo, porque evitou a solução de continuidade dos trabalhos.

4.2.2 Procuradora da República Ana Karízia Távora Teixeira Nogueira

A segunda entrevistada é a Procuradora da República³⁴⁷ lotada em Sobral/CE.³⁴⁸ Inicialmente, informou que atua no Estado do Ceará há 8 anos e que antes havia atuado na parte de tutela coletiva de direitos, com ênfase na área de saúde pública, nos Estados do Pará e do Maranhão, tendo inclusive exercido a função de Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC) nesses dois estados.

Relatou que, ao tratar de problemas envolvendo o funcionamento do SUS em Sobral/CE, por meio de inquéritos civis públicos, expedia ofícios dirigidos à Secretaria Estadual de Saúde e esse órgão lhe encaminhava como resposta que o “problema estava sendo tratado na 6ª Vara”. Diante disso, contactou um assessor da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, solicitando-lhe cópias de

³⁴⁷ A entrevista foi realizada em 26 de outubro de 2022 e o seu registro audiovisual está disponível no *link*:

<http://us02web.zoom.us/rec/share/UtalG7hHgOanMUrofQVW8kljwZ6bJBsPog3k3wjHrKCpWnOtfFLyq3zgt7eiU9D.nel0Yah8r2v4OSwp?startTime=1666804051000>.

³⁴⁸ O Município de Sobral fica a 235 quilômetros de Fortaleza/CE e é uma das maiores cidades do interior do Ceará, com uma população aproximada de 270 mil habitantes, segundo estimativas do IBGE para o ano de 2020 (História. In: **Prefeitura de Sobral**. Disponível em: <http://www.sobral.ce.gov.br/a-cidade/historia>. Acesso em: 28 fev. 2023).

algumas das principais peças das demandas estruturantes em curso naquela vara, a fim de se inteirar da matéria discutida nesses processos judiciais. Verificou que seu colega de MPF, Alexandre Meireles Marques, com quem tinha mais proximidade, oficiava na ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 (caso da fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade), razão pela qual lhe pediu para assistir a uma das audiências da ACP. Pontuou que achou muito interessante o formato das audiências presididas, à época, pela Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, ao tempo em que também percebeu que as discussões entabuladas no bojo da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 não resolveriam o problema da fila de espera para procedimentos ortopédicos em relação aos pacientes do interior do Estado do Ceará, vez que o HGF e o HUWC não poderiam atender a toda a demanda do Estado. Decidiu, portanto, candidatar-se à função de PRDC, de modo que, no desempenho dessa atribuição, poderia, mesmo lotada no interior do Ceará, officiar nos casos de demandas coletivas em matéria de saúde pública, a exemplo da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100. Ressaltou, porém, que, em razão do acúmulo das funções de PRDC com as do seu ofício em Sobral/CE, atuou apenas no caso da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100.

Antes de officiar, no caso da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, tomou conhecimento da temática litígios estruturais por meio de uma palestra ministrada pela Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta na escola do Ministério Público do Ceará. Disse também que, quando atuou no Pará e no Maranhão, era comum, em casos envolvendo a judicialização do direito à saúde, que as decisões judiciais se limitassem a ordenar ao gestor do SUS a concessão imediata do bem da vida buscado, sob pena de multa e de sanções ao gestor, inclusive. Nas suas palavras, era na “canetada” que se intentava resolver tais problemas. Não se buscava – salientou – resolver o problema estrutural por meio de uma abordagem colaborativa em sucessivas audiências, como se dá nas chamadas demandas estruturais.

Mencionou que em algumas das diversas audiências da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, por conta de sua postura um pouco mais “beligerante”, discordava, de forma enfática, de algumas das informações apresentadas pelo então Secretário Estadual de Saúde, Carlos Roberto Martins Rodrigues Sobrinho (“Doutor Cabeto”), em relação à situação do SUS no interior do Estado do Ceará. Acrescentou que, nessas ocasiões, o Juiz Federal Leonardo Resende Martins, condutor da demanda à época, alertava aos presentes que a

ACP em curso se tratava de um “processo consensual”. Apesar do ambiente dialógico que caracterizava as audiências da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, disse que, na sua opinião, era necessário tornar mais efetiva a busca pela resolução dos problemas discutidos na lide. Apontou, por exemplo, a problemática atinente à inexistência de uma fila unificada para procedimentos eletivos; as filas são – disse – por prestadores de serviços e, além disso, somente o Município de Fortaleza/CE possui central de regulação própria. Esse órgão regulador não compartilha, de forma adequada, informações com seu homólogo no âmbito estadual. Lamentou, assim, que esses “gargalos” não tenham sido resolvidos no bojo da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 ou por meio de lei ou de atos normativos infralegais, como resolução ou portaria.

A abordagem estrutural do problema discutido na ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 trouxe ganhos significativos para a política pública de assistência em ortopedia no SUS do Estado do Ceará, pois antes dessa lide sequer havia fila de espera. O que chamavam de fila de espera – salientou – consistia na relação de nomes de pessoas anotadas em “pedaços de papel” que ficavam com os médicos dos hospitais. Mencionou o exemplo positivo do Estado de Santa Catarina que “há muito tempo já tem uma fila totalmente transparente”.

Considerou ser bastante produtiva a estratégia de realizar audiências periódicas na ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, principalmente na fixação de prazos para a apresentação de respostas aos problemas abordados em cada audiência. Mas afirmou que tal estratégia só gera resultados se as partes e o magistrado, realmente, quiserem colaborar em busca da resolução dos problemas estruturais. Para exemplificar esse ponto, citou o caso da Santa Casa de Misericórdia de Sobral, no qual as entidades demandadas não tiveram uma postura colaborativa em juízo, o que levou o juiz do caso a desistir de conduzi-lo a partir de uma perspectiva estrutural. Registrou também ser fundamental a participação de gestores e técnicos do SUS, porquanto esses agentes públicos têm profundo domínio sobre o funcionamento do sistema público de saúde.

Asseverou, ainda, que, no caso da ACP, ocorreu uma significativa ampliação do objeto da lide na fase executiva em comparação com o narrado na petição inicial. Tal ampliação do escopo da lide estrutural é necessária, mas o alargamento não pode ser demasiado, sob pena de se perder o foco original da demanda e de a intervenção do Judiciário desbordar para aspectos absolutamente

alheios ao problema estrutural discutido. Como exemplo desses pontos na ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, citou as decisões que trataram da habilitação de determinadas entidades prestadoras de serviços médicos e da distribuição e da alocação de recursos do SUS no Estado do Ceará.

4.2.3 Advogado da União José Salvador Paiva Cordeiro

O entrevistado é Advogado da União lotado em Fortaleza/CE³⁴⁹ e, segundo seu relato, atuou na ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 até o final de 2016. Antes de começar a atuar nesse caso, nunca havia tido contato com o tema litígios estruturais, seja na sua prática profissional, seja por meio da leitura de textos acadêmicos. Disse que, em relação ao contexto fático que levou o MPF a ingressar com a ACP no Estado do Ceará, não eram executadas cirurgias eletivas de alta complexidade no âmbito do SUS e que isso se devia, em parte, à circunstância de que os médicos dos dois hospitais públicos de referência (HGF e HUWC) não utilizavam as próteses adquiridas pela rede pública, mas, sim, outro material cujo custo superava muito o do SUS.

Reportou que a estratégia adotada pela Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, consistente em realizar audiências de forma periódica, gerou resultados positivos e que a referida magistrada proporcionou, nessas sucessivas audiências, abertura para “as partes encontrarem uma solução dos problemas”. Destacou que as audiências eram longas e que todos os participantes, incluindo técnicos e gestores do SUS, tinham ampla liberdade para falar. Reputou como essencial a participação de técnicos e gestores do SUS das esferas federal, estadual e municipal, pois foram eles que, de fato, apresentaram soluções para a problemática discutida no caso da fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade. Aduziu que esses agentes públicos do SUS possuem uma compreensão mais precisa do funcionamento da rede pública de saúde em comparação com os profissionais da área jurídica. Referiu também que muitas das decisões judiciais proferidas no curso da ACP decorriam de consensos obtidos após os debates travados ao longo das sucessivas audiências.

³⁴⁹ A entrevista foi realizada em 27 de outubro de 2022 e o seu registro audiovisual está disponível no *link*:

http://us02web.zoom.us/rec/share/YNuLABsTDhurQgqzmvjxMDz4khfPk1_HbDyDqu7fDyOageK4MZrnS50rPWCBMAL.vR4BoJWqR6G6x7AZ?startTime=1666897825000.

Atuou, inclusive, em outra demanda estrutural perante a Justiça Federal no Ceará, mas o magistrado, por não ter um perfil conciliador/mediador, não logrou êxito em incentivar as partes a buscarem uma solução negociada para o caso. Ou seja: “não houve a construção de consensos”, afirmou. Disse ainda que a abordagem estrutural adotada na ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 permitiu analisar de forma global o problema levado ao Judiciário; contudo, pontuou que a maioria de seus colegas na AGU é refratária a esse tipo de abordagem, por ser mais trabalhosa que a abordagem tradicional baseada no processamento de demandas individuais repetitivas.

4.2.4 Juiz Federal José Eduardo de Melo Vilar Filho

O entrevistado é o Juiz Federal da sede da Seção Judiciária do Ceará (Fortaleza/CE)³⁵⁰ e presidiu a ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 durante a fase de conhecimento entre os anos de 2006, quando a ACP foi proposta pelo MPF, e de 2010, quando proferiu sentença acolhendo parte dos pedidos veiculados na petição inicial.³⁵¹ Afirmou que, antes de começar a atuar na referida ACP, nunca havia tido contato com o tema litígios estruturais, em prática profissional ou pela leitura de textos acadêmicos.

Quanto ao contexto fático que levou o MPF a propor a ACP, recorda que existia um problema de demora excessiva para a realização de procedimentos cirúrgicos ortopédicos eletivos no Município de Fortaleza/CE e que não havia clareza quanto às possíveis causas desse problema e sobre como ele poderia ser solucionado. Diante desse cenário, decidiu realizar audiências com o objetivo principal de ouvir técnicos do SUS diretamente vinculados à execução de cirurgias ortopédicas. Salientou que, nessas audiências, chamou sua atenção o depoimento de uma profissional médica, vinculada à Secretaria Estadual de Saúde, narrando que não existia uma fila unificada e organizada para os procedimentos cirúrgicos. Os procedimentos cirúrgicos ortopédicos – disse – eram realizados de acordo com

³⁵⁰ A entrevista foi realizada em 3 de novembro de 2022 e o seu registro audiovisual está disponível no *link*:

http://us02web.zoom.us/rec/share/DFfNz_xtaDdxhiebj0SPWxWhEIYyzm1hpf7Ks8FI43pbBQa4jaJeKJfGih62r8ag.0GmBpuLM9YDMHxGi?startTime=1667502143000.

³⁵¹ No período em que conduziu a ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, o entrevistado José Eduardo de Melo Vilar Filho ocupava o cargo de Juiz Federal Substituto na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará. Atualmente, ele integra a 1ª Turma Recursal da mencionada seção judiciária (Composição da Justiça Federal no Ceará. *In: Justiça Federal no Ceará*. 23 jan. 2019. Disponível em: <http://www.jfce.jus.br/institucional/composicao>. Acesso em: 2 mar. 2023).

a ordem e a categorização de prioridade estabelecidas por cada médico. Ou seja, “Cada médico tinha a fila própria anotada num caderninho de papel, e o médico controlava a sua fila. Não existia uma unificação de filas, não existia uma priorização”. Relatou que estar ciente dessa situação o deixou bastante impactado, porquanto verificou que os pacientes chegavam a aguardar por anos a realização de procedimentos cirúrgicos ortopédicos e que tal demora, em alguns casos, tornava as cirurgias desnecessárias ante a irreversibilidade do quadro médico de quem esperava, acarretando, assim, graves consequências para esses pacientes, como prejudicar a sua reinserção no mercado de trabalho.

A problemática abordada na ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 não poderia resolvida por meio de um provimento judicial genérico, e se fazia necessário proferir um comando que ordenasse ao Poder Público a organização do sistema, inclusive por meio de metas cujo cumprimento pudesse ser acompanhado ao longo do tempo. Disse que prolatou decisão determinando ao Estado do Ceará que apresentasse um plano de trabalho com vistas a sanar o problema discutido na lide e que tal plano não foi apresentado adequadamente. Em vista disso, o entrevistado relatou que sentenciou o feito acolhendo parte dos pedidos vertidos na petição inicial para condenar os réus a executarem os procedimentos cirúrgicos eletivos na área de ortopedia, observando o cronograma e as metas fixados, sob pena de multa e do bloqueio de verbas orçamentárias destinadas a outras finalidades, como propaganda institucional do governo estadual em rádio e televisão. Mencionou que se recorda de que a sentença que proferiu teve repercussão na comunidade jurídica e na imprensa.

Destacou, igualmente, que a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta entrou em contato com ele algumas vezes para “trocar umas ideias sobre a fase que ela estava conduzindo do processo”, em razão de sua atuação anterior no caso, bem como salientou que esse tipo de contato entre juízes, principalmente em casos mais complexos, é necessário, haja vista a atividade judicante na primeira instância ser “muito solitária”.

4.2.5 Defensora Pública da União Lídia Ribeiro Nóbrega

A entrevistada é Defensora Pública da União lotada em Fortaleza/CE.³⁵² Inicialmente, disse que, antes de passar a atuar na ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, já tinha trabalhado com processos coletivos envolvendo problemas referentes ao SUS, em Mossoró/RN e em Fortaleza/CE, mas em nenhum desses processos o problema fora abordado a partir de uma perspectiva estrutural como no caso da fila das cirurgias na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará. Atuou no caso dessa ACP, na condição de Defensora Pública Regional de Direitos Humanos, entre os anos de 2016 e 2018. Disse que, na fase de cumprimento de sentença, a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta convocou a DPU para atuar na lide.

Chegavam à DPU várias demandas individuais de pessoas hipossuficientes que alegavam precisar de procedimento cirúrgico ortopédico, mas a fila não diminuía. Combinou-se então com a juíza federal do caso e com os demais envolvidos que a DPU não ingressaria com ações individuais, e sim com pedido de cumprimento da sentença da ação coletiva na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará. Disse que essa cooperação com a DPU não foi formalizada via negócio processual ou por outro instrumento similar.

Pontuou que as audiências eram marcadas por um processo de negociação entre todos e que, ao final do ato, eram firmados vários compromissos e encaminhamentos para discussão na audiência seguinte (“tarefas”). Sobre a realização periódica dessas audiências, ressaltou que tal prática era interessante, na medida em que “Todo o mundo ia trabalhando com metas de curto, médio e longo prazo. Então isso fazia com que ninguém ficasse parado e as coisas nunca ficassem soltas para se desorganizarem novamente”.

Após a fixação do fluxo unificado da fila regulado pela central de regulação de Fortaleza/CE, houve um período entre 2017 e 2018 no qual a fila diminuiu bastante, mas a pandemia em 2020 impactou significativamente os atendimentos. Destacou que as filas são organizadas por procedimentos e que o sistema que registra os dados sobre tais listas de espera é confiável. Pontuou que

³⁵² A entrevista foi realizada em 8 de novembro de 2022 e o seu registro audiovisual está disponível no *link*: http://us02web.zoom.us/rec/share/GnKHnqUz1PQTxQ22yNxd55GE4Qd-fOX8ZC19slpXW2XXniML99IGiJG_7t3vW-tt.ZAPGjIHeBl306-KR?startTime=1667928044000.

a postura do juiz condutor de uma demanda estrutural deve ser diferente daquela do magistrado que conduz um processo civil comum e que o Município de Fortaleza/CE assumiu um encargo maior que os demais entes, justamente por estar mais próximo da realidade da população local.

Quanto ao Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100, que diz respeito à ampliação do número de leitos de UTI no Município de Fortaleza/CE, ressaltou, inicialmente, que “a situação dos leitos de UTI era muito grave” no Município de Fortaleza/CE e que tanto a DPU como a DPE/CE recebiam diariamente inúmeros pedidos de internação em leito de UTI, inclusive com indicação médica de prioridade 1, a mais urgente. Disse também que havia uma ação coletiva tramitando na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará envolvendo a problemática do acesso aos leitos de UTI em Fortaleza/CE, na qual se deferiu uma medida liminar que, posteriormente, foi suspensa.

Paralelamente a isso, no bojo da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, o diálogo com os gestores locais do SUS se mostrava bastante direto nas audiências, sendo que, nas discussões desse processo, o problema da falta de leitos de UTI também era mencionado. Informou que chegou ao seu conhecimento o fato de que havia 40 leitos de UTI no HUWC prontos para funcionar, mas que precisavam ser habilitados. Assim, após conversar com os demais envolvidos, incluindo a juíza federal responsável, optou-se por levar essa questão dos 40 leitos para uma ação individual em curso na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, a fim de conduzir o problema macro subjacente à lide de forma estrutural.

Diante da concordância de todos os demais atores processuais, requereu a coletivização da demanda individual via negócio processual, o qual foi homologado pela Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, de modo que o feito passou a ser conduzido de forma estrutural nos mesmos moldes das ações civis públicas sobre a espera para as cirurgias ortopédicas e sobre a publicização das listas. Realçou que a iniciativa de coletivizar o Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100, por meio de negociação processual, só foi possível porque houve uma “mobilização de todos”, inclusive dos gestores do HUWC, para resolver o problema da habilitação dos leitos que estavam em condições de funcionar.

4.6.6 Defensor Público da União Alex Feitosa de Oliveira

O entrevistado é o Defensor Público da União lotado em Fortaleza/CE³⁵³ e atuou no caso da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 durante o período em que exerceu o mandato de Defensor Pública Regional de Direitos Humanos no Ceará. Afirmou que, antes de começar a officiar na referida ACP, já tinha lido alguns textos de teor acadêmico a respeito do tema litígios estruturais, mas nunca havia atuado nesse tipo de demanda, enquanto defensor público.

Acerca do problema referente ao excessivo tempo de espera para procedimentos cirúrgicos ortopédicos, disse que, inicialmente, cada defensor público federal, dentro da sua independência funcional, ajuizava ações individuais buscando atendimento para a pessoa assistida representada pela DPU. Relatou que, em um momento posterior, com o ajuizamento da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, buscou-se convencer cada defensor público federal acerca da necessidade de considerar a resolução do problema a partir uma perspectiva macro no bojo da referida ACP. Em suas palavras, a DPU começou a lidar com o problema estrutural a partir de “um olhar muito mais individual”, mas, no transcorrer dos anos, o órgão passou a contribuir para solucionar tal problema por meio de uma perspectiva macro. Recordou que, em dado momento da fase executiva da ACP, combinou-se que a DPU, em vez de propor ações individuais autônomas, ingressaria com pedidos de cumprimento de sentença no bojo da ACP; asseverou, entretanto, que tal combinação não foi formalizada por meio de termo de cooperação judiciária ou efetivada por negócio processual.

Quanto às sucessivas audiências, afirmou que elas, diferentemente do que ocorre em processos comuns, não eram “litigiosas”. Destacou que tais audiências eram longas e que diversos temas afetos ao problema estrutural eram debatidos de forma ampla; contudo, observou que, na sua visão de defensor público, os temas discutidos eram muito específicos e, em alguns momentos, sem correlação direta com o problema estrutural da ACP.

O principal aspecto positivo desse formato de audiência, sem dúvida, segundo seu ponto de vista, era a busca por soluções consensuais para os

³⁵³ A entrevista foi realizada em 11 de novembro de 2022 e o seu registro audiovisual está disponível no *link*: <http://us02web.zoom.us/rec/share/nhSwh2XdYulfAuStqPoC9wZ5I5m9TDSWQaP9D761qopS5Mxa7hszCnoZ93guL5y-.72LWbnzunGVg2TWM?startTime=1668172115000>.

problemas abordados. Apontou que a participação de técnicos e gestores do SUS nos debates das audiências foi fundamental, principalmente para conferir maior legitimidade à condução estrutural da lide. Realçou ainda que, na condução de lides estruturais, é essencial que o juiz tenha uma postura conciliatória; entretanto, pensa que há situações nesse tipo de litígio em que o magistrado deve expedir provimentos mandamentais. Ao final, ressaltou que, apesar dos avanços ocorridos no bojo da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, ainda é expressivo o número de pacientes aguardando a realização de procedimentos cirúrgicos ortopédicos e que essa situação, provavelmente, se agravou por causa da pandemia causada pelo coronavírus.

4.2.7 Defensor Público da União Fernando Antonio Holanda Pereira Junior

O entrevistado é Defensor Público Federal lotado em Sobral/CE³⁵⁴ e, atualmente, desempenha a função de Defensor Público Regional de Direitos Humanos no Ceará cujo mandato é de dois anos prorrogáveis por igual período. Informou que as atribuições relativas ao cargo de Defensor Público Regional de Direitos Humanos abrangem o acompanhamento de processos coletivos, inclusive de demandas estruturais, além de atuar na tutela coletiva de direitos humanos no âmbito extrajudicial. Em termos territoriais – disse –, a atuação do Defensor Público Regional de Direitos Humanos compreende todo o Estado do Ceará. Asseverou que, antes de atuar nessa função no Ceará, já havia lido alguns textos acadêmicos sobre a temática, bem como atuado em demandas desse tipo no Estado do Amapá.

Quanto à ACP em tela, afirmou que atuou no caso de forma mais intensa durante o ano de 2019, quando ocupava a função de Defensor Público Regional de Direitos Humanos no Ceará. Destacou que, nesse ano, participou de algumas audiências conduzidas conjuntamente pelos magistrados federais Cíntia Menezes Brunetta e Leonardo Resende Martins e reputou como produtivo o modelo de transição judicial implementado por ambos nas demandas estruturais, porquanto evitou a “quebra de continuidade dos trabalhos”. Ressaltou que o Juiz Federal Leonardo Resende Martins, apesar de ter características diferentes da

³⁵⁴ A entrevista foi realizada em 16 de novembro de 2022, e o seu registro audiovisual está disponível no *link*: http://us02web.zoom.us/rec/share/FnCD8Onplq7xfpk89gIUil66O-hdlwCFTXBm7T1_2COsdc1ayyFhgDAHKHVVe1JL.F_FLQRC5pxhJZBF5?startTime=1668618466000.

Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, compreendeu a lógica do trabalho levado a efeito por sua antecessora à frente da ACP. Disse que esse modelo de transição judicial não somente evitou a solução de continuidade do que já vinha sendo feito como também contribuiu para que acontecessem mais avanços em relação ao funcionamento da política pública do SUS objeto da demanda. Explicou, então, que, do seu ponto de vista, essa forma de transição estabelecida não só se mostrou válida como também poderia ser aplicada em outros segmentos do sistema de justiça.

Sobre as sucessivas audiências realizadas no curso da ACP, referiu que cada uma delas funcionava como uma “grande mesa de negociação”, em que os presentes partiam de um “diagnóstico” do problema discutido para se buscar uma solução. Eram fixadas “tarefas” para cada ator processual ou órgão público do SUS participante das audiências. Seu cumprimento era “cobrado” na audiência seguinte, e, no caso de não cumprimento, discutia-se de forma ampla quais teriam sido as causas da impossibilidade. Afirmou que foi positiva a participação de técnicos e gestores do SUS nas sucessivas audiências, visto que tais agentes públicos possuem amplo domínio dos meandros burocráticos do sistema de saúde, em especial do vasto arcabouço normativo infralegal que disciplina o SUS. Mencionou que a participação de técnicos e gestores do SUS nas audiências contribuiu para um diagnóstico mais preciso das causas do problema estrutural abordado, bem como para aclarar “as possibilidades de resolutividade do problema”. No que concerne à dinâmica de funcionamento das audiências, asseverou que eram longas, principalmente porque cada um dos presentes podia expor o seu ponto de vista, que poderia ser contraditado por outro participante.

Quanto às petições da DPU reportando situações de descumprimento da ordem da fila espera de acordo com o fluxo homologado judicialmente e de demora excessiva – inclusive em casos de direito ao procedimento cirúrgico reconhecido por decisões de outras varas federais em Fortaleza/CE –, explicou que foi celebrado um “pacto”, a fim de que a DPU evitasse ingressar com demandas individuais, porque a “judicialização pulverizada” prejudicava a gestão e o funcionamento da fila de espera consoante os parâmetros acordados em juízo. Contudo, ressaltou que, no seu ponto de vista, apesar dos avanços ocorridos no curso da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, nos últimos anos houve um aumento significativo do número de pacientes aguardando a realização de procedimentos

cirúrgicos ortopédicos, além da demora excessiva. Exemplificou esse aspecto destacando que, segundo sua apuração, o HUWC havia executado apenas nove procedimentos de artroplastia do joelho, até a data da entrevista, e que o tempo de espera na fila chegava a 4 anos.

4.2.8 Defensor Público da União Walker Teixeira Dedê e Pachêco

O entrevistado é Defensor Público Federal lotado em Fortaleza/CE³⁵⁵ e oficiou no caso da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 no período em que exerceu a função de Defensor Público Regional de Direitos Humanos no Ceará, entre março de 2020 e março de 2022. Antes de atuar na referida ACP, nunca havia tido contato com o tema litígios estruturais, seja na sua prática profissional, seja por meio da leitura de textos acadêmicos.

Destacou que a ACP foi ajuizada pelo MPF e que a DPU/CE passou a atuar de forma mais intensa no feito durante a fase de cumprimento de sentença. Nesse momento – pontuou –, tornou-se mais evidente a inter-relação entre os casos individuais que chegavam à DPU de pessoas que necessitavam de procedimentos cirúrgicos ortopédicos e a dimensão coletiva do problema abordado na ACP.

Em relação ao modelo de transição judicial implantado na ACP, realçou que o Juiz Federal Leonardo Resende Martins manteve a mesma metodologia de trabalho estabelecida pela sua antecessora, principalmente com a realização de audiências periódicas e longas, além do constante estímulo ao diálogo entre todos os envolvidos. Afirmou ser entusiasta dessa metodologia posta em prática pelos dois juízes federais que atuaram no feito por conta dos resultados alcançados. Porém, afirmou estar preocupado com a situação atual em que há um elevado número de pacientes aguardando e com a demora excessiva, em virtude da suspensão da execução de procedimentos eletivos nos períodos mais críticos da pandemia causada pelo covid-19. Destacou, como exemplo de importante avanço obtido na ACP, a organização e a unificação das filas e o desenvolvimento de um sistema regulatório municipal e de outro estadual. Salientou que, se, de um lado, a

³⁵⁵ A entrevista foi realizada em 22 de novembro de 2022 e o seu registro audiovisual está disponível no *link*:

http://us02web.zoom.us/rec/play/veCZVCX1I1Lbq8haLmsE2EP1p_Y0I7PfRxc1NpXg8pCVicqouZf4rHmccvow7ONK8xholb_vRf2mNUb.lDCu8atp5aN6b5er?startTime=1669136628000&_x_zm_rtaid=2x50ltlJTPaqrZuAKerqGw.1669202313152.782772d6c983e576933bd91fc0136cc7&_x_zm_rhtaid=358

organização das filas e a estruturação dos órgãos reguladores constituem avanços obtidos ao longo da ACP, de outro, é possível, hoje, ter mais clareza quanto à dimensão do problema referente à demora excessiva para a execução de procedimentos cirúrgicos ortopédicos. Mencionou que o Poder Público não consegue “dar vazão” à imensa demanda de pacientes para procedimentos cirúrgicos eletivos e que esse cenário lhe causa preocupação.

O entrevistado disse que o contato estabelecido nas audiências com os técnicos e gestores locais do SUS viabilizou a abertura de um canal direto de comunicação com essas instâncias do sistema de saúde, não só para tratar do problema estrutural objeto da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, mas também para tratar de outras questões de saúde pública que chegavam à DPU. Afirmou que, mesmo nos períodos mais críticos da pandemia, esse diálogo direto foi mantido.

4.2.9 Procuradora do Estado do Ceará Caroline Moreira Gondim

A entrevistada ocupa o cargo de Procuradora do Estado do Ceará (PGE/CE), lotada em Fortaleza/CE.³⁵⁶ De início, relatou que, desde quando ingressou na PGE/CE, atuava na área consultiva e, em 2015, foi designada para atuar, pelo período de 6 meses, na Procuradoria da Administração Indireta e de Políticas Públicas (Procadin). Nesse setor, trabalhou com processos judiciais envolvendo o direito à saúde. Narrou que, na sua percepção, os atores do sistema de justiça possuíam pouco conhecimento acerca do funcionamento do SUS e das suas regras e que esse desconhecimento sobre o sistema se refletia no teor “padronizado” das peças integrantes dos autos das ações judiciais: “Era peça padrão da Defensoria, peça padrão da PGE, sentença padrão e ninguém evoluía”.

Em 2016, disse, retornou à Procadin para desenvolver um trabalho diferente daquele anterior em que lidava com demandas de massa em saúde. O novo trabalho consistia em prevenir a judicialização por meio de uma relação mais dialógica com o Judiciário, a Defensoria Pública e o Ministério Público, além da Secretaria Estadual de Saúde. Relatou que, juntamente com a Secretaria Estadual

³⁵⁶ A entrevista foi realizada em 10 de janeiro de 2023 e o seu registro audiovisual está disponível no *link*:

<http://us02web.zoom.us/rec/share/vGuYX2NJTOqkzcUGyxtMOBz6otAWeoVekPNNMghSJhnyOaDvIprUftIsfJSIdZL1.LU4owGTjjLPAW0CL?startTime=1673357406000>.

de Saúde, buscou compreender melhor as causas da judicialização excessiva em matéria de saúde e organizar o órgão para cumprir de forma mais eficiente as ordens judiciais de aquisição de medicamentos, o que, nesse ponto, levou a uma significativa diminuição dos custos da secretaria com tal despesa entre os anos de 2015 e 2016.

Afirmou que o Advogado da União em Fortaleza/CE, José Salvador Paiva Cordeiro, foi quem, no final de 2016, lhe falou a respeito da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100. A partir de então, participou das sucessivas audiências realizadas no bojo da ACP. Confirmou a informação levantada na fase de cumprimento de sentença da ACP de que não havia uma fila unificada e organizada para a realização de procedimentos ortopédicos; a fila de espera – disse – na verdade, era anotada por cada médico em seus “caderninhos”. Ou seja, “cada médico era dono do seu serviço”. Reportou que muitas das decisões proferidas no curso da ACP decorriam das deliberações ocorridas nas várias audiências e que todos perceberam que o processo não poderia ser resolvido “numa canetada”.

As audiências, nas três ações estruturais objeto desta pesquisa, eram realizadas com frequência mensal e havia uma ampla participação de diversos gestores e técnicos do SUS. Acerca da decisão judicial que decretou a confidencialidade dos debates das audiências, pontuou que tal medida, na sua opinião, é legítima, uma vez que preservava os gestores e técnicos do SUS que prestavam informações sensíveis nas audiências, inclusive quanto a possíveis falhas da Administração Pública, além de gerar maior confiança e estimular a colaboração entre todos os envolvidos. Realçou que o contato estabelecido nas audiências aproximou os atores do sistema justiça e do SUS, viabilizando, desse modo, um canal de comunicação direto para tratar de problemas diversos daqueles discutidos nas ações estruturais. Para ilustrar esse ponto, citou um termo de cooperação firmado entre a DPU e a DPE/CE para judicializarem demandas envolvendo tratamento oncológico na Justiça Federal. Mencionou ainda que o grupo criado no aplicativo de mensagens WhatsApp mostrou-se uma ferramenta útil para otimizar as comunicações referentes aos atos processuais das demandas estruturais.

Reputou como positiva a permanência da Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta à frente das demandas estruturais ora examinadas, mesmo depois do

retorno do juiz federal titular da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará ao exercício da jurisdição, por conta do domínio que a magistrada, com o passar do tempo, adquiriu sobre as questões de ordem técnica discutidas na lide e do vínculo de confiança firmado com as partes. Disse que inclusive em razão disso as partes celebraram negócio processual na Ação n. 0801501-31.2017.4.05.8100 para vincular a condução da lide à pessoa da magistrada federal Cíntia Menezes Brunetta, com base no princípio da identidade física do juiz. Pontuou que, quando soube que a juíza federal iria deixar a condução das lides estruturais em 2019, chegou a procurá-la para se inteirar acerca do perfil do juiz que lhe sucederia e para saber se este seguiria a abordagem dialógica adotada. Asseverou que a transição entre os dois juízes transcorreu sem problemas e que foram realizadas audiências de forma conjunta por ambos, de modo que não houve solução de continuidade dos trabalhos.

4.2.10 Procurador do Município de Fortaleza Martonio Mont'Alverne Barreto Lima

O entrevistado é Procurador do Município de Fortaleza/CE (PGM/Fortaleza) e professor titular da Universidade de Fortaleza (Unifor). No período de abril de 2006 a dezembro de 2012, exerceu a função de Procurador-Geral do Município de Fortaleza.³⁵⁷ Disse que, enquanto procurador municipal, acompanhou por bastante tempo demandas judiciais envolvendo o direito à saúde, incluindo os chamados processos estruturais em curso na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará.

Quanto ao tema litígios estruturais, o entrevistado avalia que não há respaldo legal para esse tipo de processo na ordem jurídica brasileira. Argumentou que os chamados litígios estruturais decorrem de uma construção doutrinária e jurisprudencial que confere “um amplo espaço de subjetividade para atuação do Poder Judiciário”, o que, no seu ponto de vista, não é compatível com a Constituição Federal e com o próprio desenho institucional do Judiciário. Destacou ainda que, sob a perspectiva da Ciência Política, os processos estruturais são um exemplo de como o Judiciário “avança sobre os demais poderes”.

³⁵⁷ A entrevista foi realizada em 12 de janeiro de 2023 e o seu registro audiovisual está disponível no [link: http://us02web.zoom.us/rec/share/2rke11FIR-wpKKjOBVsBbtPFxwjQbPmxsQSkFo61sdi_curNtiOWdkSACvED_b0R.zn0MJ0crlFojLW6h?startTime=1673528660000](http://us02web.zoom.us/rec/share/2rke11FIR-wpKKjOBVsBbtPFxwjQbPmxsQSkFo61sdi_curNtiOWdkSACvED_b0R.zn0MJ0crlFojLW6h?startTime=1673528660000).

Sobre a judicialização do direito à saúde, ressaltou que é preciso que o Judiciário, ao tratar de ações de individuais ou não, sempre considere a dimensão coletiva de tal direito, bem como a competência técnica dos órgãos do Executivo que formulam e executam as políticas públicas do SUS. Para ilustrar esse ponto, citou o caso do ajuizamento de uma demanda judicial pelo MPF questionando a ordem de vacinação no Município de Fortaleza/CE, no contexto da pandemia.

A respeito da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, disse que considera produtiva a prática de se realizar audiências periódicas, na medida em que era oportunizado adquirir um “conhecimento mais detalhado” do funcionamento do SUS, para além daquilo que estava registrado nos documentos juntados aos autos. Reputou como fundamental a participação de técnicos e gestores do SUS.

Sobre a decretação de confidencialidade dos debates nas audiências da ACP, afirmou que, conquanto excepcional, considerou tal medida legítima porque evitava a utilização de informações sensíveis compartilhadas para finalidades diversas, principalmente de cunho político. Destacou também que o modelo de transição judicial implantados pelos juízes federais Cíntia Menezes Brunetta e Leonardo Resende Martins mostrou-se exitoso, na medida em que foi mantida a mesma sistemática de condução do feito.

Sobre o Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100, cujo objeto concerne à ampliação do número de leitos de UTI no Município de Fortaleza/CE, não se recorda das tratativas que resultaram no negócio processual que coletivizou o feito.

4.2.11 Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta

A entrevistada ingressou na magistratura federal do TRF5 em 2004 e ocupa o cargo de Juíza Federal na 35ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, sediada em Maracanaú/CE, na região metropolitana de Fortaleza/CE.³⁵⁸ Inicialmente, informou que, como o juiz federal titular da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará estava convocado para atuar junto à Presidência do TRF5, foi designada para responder pela referida unidade judicial no final de 2014.

Reportou que havia um número expressivo de processos em tramitação na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, dentre os quais, a ACP n.

³⁵⁸ A entrevista foi realizada em 13 de fevereiro de 2023 e o seu registro audiovisual está disponível no *link*: http://us02web.zoom.us/rec/share/OMmKYeIDu4yPNkR1DIml5nJmPaUZVLIwgLCg_2YFeSDJKPeD CqICV6kKwS7YodRm.AUhSsEYLWiR3B76F?startTime=1676308062000.

0002012-48.2006.4.05.8100 cujo objeto concerne à regularização do acesso de pacientes do SUS a cirurgias ortopédicas de alta complexidade. Asseverou que, ao se deparar com a ACP, ordenou a intimação da União, do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza/CE para, dentro do prazo fixado, cumprirem o *quantum* estabelecido no acórdão do TRF5, que determinou ao Poder Público que apresentasse, na fase executiva, um cronograma para a execução dos procedimentos cirúrgicos.

Relatou que se passaram 6 meses e os entes públicos, conquanto regularmente intimados, não atenderam ao comando judicial de iniciar o cumprimento de sentença. Assim, depois de perceber que o exercício da jurisdição em sua concepção tradicional não estava se mostrando frutífero, decidiu adotar uma abordagem distinta para o caso: ordenou a marcação de uma audiência da qual deveriam participar não só os advogados públicos de cada ente demandado, mas também gestores e técnicos do SUS das esferas federal, estadual e municipal. Asseverou que não poderia mais continuar “falando com o Poder Público” por meio de decisões nos autos processuais, mas, sim, que era preciso dialogar diretamente com gestores e técnicos do SUS.

Logo nas primeiras audiências – disse –, os gestores do SUS lhe informaram que não havia uma fila unificada e organizada para os procedimentos cirúrgicos eletivos e que o registro dos atendimentos e procedimentos executados eram lançados em “cadernetinhas” por cada médico. Ademais, desde 2006, cirurgias eletivas ortopédicas de alta complexidade só eram executadas por ordem judicial no Estado do Ceará. Constatou que os dois hospitais de referência de Fortaleza/CE (HGF e HUWC) sequer faziam licitação para adquirir próteses e outros insumos necessários à execução dos procedimentos cirúrgicos e que os materiais comprados pelos hospitais – frisou – eram importados e não eram aqueles utilizados pelo SUS.

Reportou que chegou ao seu conhecimento o fato de que os professores da graduação em Medicina da UFC – que também eram médicos nos mencionados hospitais de referência – não ensinavam seus alunos a utilizarem as próteses do SUS, o que contribuía para a formação de um “círculo vicioso”. Disse que percebeu, portanto, que as causas para o funcionamento ineficiente da política pública assistencial do SUS discutida na ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 não se resumiam à falta de recursos orçamentários; mas que, na verdade, se tratava de

um problema mais complexo caracterizado pela total falta de organização e controle do sistema quanto ao quantitativo de pacientes que necessitavam de procedimentos cirúrgicos ortopédicos eletivos e à categorização desses pacientes por critérios técnicos.

Referiu que começou a realizar audiências periodicamente com o objetivo de buscar soluções consensuais para o problema discutido na ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100. Relatou que, de início, as audiências eram feitas a cada 15 dias e que procurou deixar claro para todos os participantes das audiências que o escopo perseguido ali não era apurar de quem era a responsabilidade por aquele estado de coisas, e sim “sentar e conversar” sobre como resolver o problema objeto da demanda.

Salientou que as audiências eram longas e que uma das audiências que presidiu no bojo da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 chegou a durar 10 horas. Mencionou que, ao final, buscava ter um “produto” que consistia em definir o que cada participante deveria apresentar na próxima audiência. Além disso, fixou metas de curto, de médio e de longo prazo, como, por exemplo, apurar o quantitativo de pessoas com indicação para cirurgia ortopédica, qualificar a fila de espera e criar um sistema para gerir e controlar as filas. Um dos “produtos” das várias audiências é o fluxo único de organização e regulação da fila para cirurgias ortopédicas, o qual, segundo a entrevistada, foi elaborado pelos técnicos e gestores do SUS, e que a sua atuação consistiu em mediar os debates e homologar o fluxo, a fim de lhe conferir caráter vinculante. Ressalvou que ouviu de outras pessoas que a prática de realizar sucessivas e longas audiências poderia não ser sustentável para outros magistrados que viessem a suceder-lhe na condução das demandas estruturais analisadas.

Afirmou também que realizou uma inspeção judicial nas dependências do HUWC para levantar *in loco* informações referentes à utilização das próteses utilizadas pelos médicos nos procedimentos cirúrgicos ortopédicos, e que, no Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100, realizou algumas inspeções no mencionado hospital universitário, a fim de verificar a situação das obras relacionadas à ampliação do número de leitos de UTI.

Disse ainda que, antes de atuar na ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, não tinha conhecimento do tema litígios estruturais e, após uma conversa com seu colega, o Juiz Federal George Marmelstein Lima, este lhe explicou que a ACP

reunia as características de uma demanda estrutural e que havia, no âmbito da literatura jurídica estrangeira, muitos estudos acerca desse tipo particular de processo judicial, embora, no Brasil, o tema fosse pouco pesquisado, à época. Notou que muito do que fazia na condução da demanda estrutural, de forma intuitiva, já tinha sido objeto de estudo na literatura jurídica estrangeira, em especial na norte-americana.

A entrevistada realçou também que, a partir de conversas com o colega Juiz Federal George Marmelstein Lima, este concordou em exercer uma função extraoficial que denominaram de “juiz de contenção”, a qual consistiria, em resumo, num magistrado com o qual ela pudesse dialogar a respeito do andamento da demanda estrutural e que – principalmente – exercesse uma avaliação crítica acerca das decisões proferidas ao longo do feito, visto que, como as decisões, em grande parte, resultavam de consensos estabelecidos nas audiências, não havia a interposição de recursos contra essas decisões. Destacou ainda que o “juiz de contenção” funcionaria como um “advogado do diabo”, como sugerido pelo jurista norte-americano William Rubenstein em artigo sobre ações coletivas nos Estados Unidos.³⁵⁹

Afirmou que, na condução de lides estruturais, é preciso que o juiz tenha cautela com o que chamou de “síndrome do juiz super-herói”, isto é, como as decisões são precedidas de consensos e não há a interposição de recursos, o julgador pode agir fora dos limites da matéria discutida na demanda, mesmo que imbuído das melhores das intenções.

Exemplificou esse ponto narrando um episódio ocorrido em uma das várias audiências da ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100 (cujo objeto diz respeito à publicização das listas de espera de todos os procedimentos cirúrgicos eletivos no Estado do Ceará): o superintendente de um hospital afirmou que faltava um aparelho para realizar determinado exame e que tal item custava em torno de 400 mil reais. Mesmo sem a questão atinente à aquisição de tal equipamento guardar relação direta com o objeto da referida demanda estrutural, o superintendente asseverou na audiência que bastaria uma ordem judicial da magistrada para proceder à aquisição do bem. A entrevistada reportou que, mesmo sabendo que

³⁵⁹ RUBENSTEIN, William B. The fairness hearing: adversarial and regulatory approaches. **UCLA Law Review**, v. 53, p. 1435-1482, 2006. O arquivo referente ao artigo foi gentilmente compartilhado pela entrevistada com este pesquisador.

provavelmente não haveria a interposição de recursos contra uma decisão como essa, não proferiu ordem judicial autorizando a compra do aparelho e que esse episódio a fez refletir bastante sobre a dimensão dos poderes do julgador que preside uma demanda estrutural.

Quanto à dinâmica das sucessivas audiências realizadas nas três demandas estruturais objeto desta pesquisa, destacou que percebeu a necessidade de que os gestores do SUS participassem dos debates nas audiências. Constatou que, apesar de muito qualificados do ponto de vista técnico, os gestores do SUS das diferentes esferas federativas não dialogavam. Nesse ponto, citou que a ideia de adotar o critério SWALIS como protocolo de categorização dos pacientes que aguardam na fila de espera para procedimentos ortopédicos surgiu da sugestão de um gestor do Ministério da Saúde, que relatou que, no Distrito Federal, utilizava-se esse protocolo. A partir dessa informação levantada em audiência, gestores e técnicos da central de regulação do Município de Fortaleza/CE se inteiraram do critério SWALIS e, posteriormente, as partes concordaram – e a entrevistada homologou – com a utilização desse protocolo no Estado. Mencionou que criou um grupo no aplicativo de mensagens WhatsApp para facilitar a comunicação direta entre todos os participantes da demanda e que esse canal de comunicação serviu, por exemplo, para resolver situações individuais sem precisar judicializá-las.

Sua participação enquanto juíza nas audiências era discreta, pois o protagonismo para traçar o diagnóstico do problema discutido e para apontar possíveis soluções era dos gestores do sistema público de saúde. Nas suas palavras, não há como tratar uma demanda estrutural sem a participação direta dos gestores responsáveis pela política pública discutida: “Eu não vejo como você falar em reestruturação de política pública sem os gestores participarem, sem a gente ouvir os gestores”.

Disse que, na ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, para compreender melhor a discussão referente às próteses, designou um médico ortopedista especialista no tema que havia trabalhado para o Ministério da Saúde. Esse médico não foi nomeado para atuar como perito no feito, mas como consultor e, como tal, permaneceu ao seu lado em algumas audiências em que se discutiu a temática das próteses, auxiliando-a na formulação de questionamentos.

Explicou que decretou o sigilo do conteúdo dos debates travados nas sucessivas audiências, com base no princípio da confidencialidade, previsto na Lei n. 13.140/2015, a fim de assegurar mais confiança entre todos os participantes para poderem falar com mais liberdade, inclusive de questões atinentes aos respectivos superiores hierárquicos na Administração Pública. Esclareceu que, com tal decisão, o “processo continuou público, mas não a gravação de áudio e vídeo das audiências, nem a entrada na sala de audiência”. Ressaltou ainda que, a partir de informações obtidas por ocasião da inspeção judicial e das audiências, verificou a ocorrência de supostos delitos contra a Administração Pública no procedimento de aquisição de material médico-cirúrgico pelo HUWC, razão pela qual comunicou à Polícia Federal, o que deu origem à “Operação Fratura Exposta”. Ressaltou que agiu dessa maneira com fundamento na Lei n. 13.140/2015, que excepciona a aplicação do princípio da confidencialidade no caso da prática de infrações penais.

A entrevistada ressaltou também, como prática positiva, a realização de reuniões privadas com as partes, com fundamento na Lei n. 13.140/2015, que trata da mediação entre particulares e da autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública. Disse que realizava tais reuniões com o objetivo de conhecer melhor “algumas balizas da parte” e, assim, viabilizar a construção de soluções consensuais; e que sempre informava aos demais atores processuais a respeito da ocorrência desses encontros reservados.

Referiu que, no bojo da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, realizou uma inspeção judicial no HUWC para verificar *in loco* a questão da utilização das próteses e que, no Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100, fez mais de uma inspeção judicial, com a finalidade de verificar a situação referente às obras para a ampliação do número de leitos de UTI.

Quanto à atuação da DPU, ressaltou que foi acordado que as pretensões de cunho individual envolvendo a realização de procedimentos ortopédicos deveriam ser deduzidas por meio de petições nos autos da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, tal como se dá com o juízo universal da falência ou da recuperação judicial previsto na Lei n. 11.101/2005. De igual forma, disse que convenceu a maior parte dos demais magistrados federais em Fortaleza/CE a remeter suas ações individuais para a 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, a fim de serem apensadas à ACP. Contudo, esclareceu que essas formas de cooperação judiciária não foram formalizadas mediante negócio processual.

Afirmou ainda que tentou estabelecer cooperação semelhante com magistrados da justiça estadual, mas que não obteve êxito nesse aspecto.

Sobre o Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100, que trata da ampliação do número de leitos de UTI no Município de Fortaleza/CE, afirma que recebeu essa demanda, inicialmente, como uma lide individual na qual um cidadão hipossuficiente, representado pela DPU, requeria a internação em leito de UTI na rede pública ou privada de saúde e a sua transferência para um hospital terciário adequado. O pleito liminar foi deferido e, mesmo sendo o autor da ação um paciente prioridade 1, a decisão não foi cumprida. Disse que contatou o chefe da central de regulação de Fortaleza/CE, que lhe explicou as razões para o não cumprimento imediato da decisão e lhe informou da existência da obra para instalar 40 leitos novos de UTI no HUWC. Relatou então que marcou uma audiência nesse caso e que as partes compreenderam a necessidade de enfrentar esse problema a partir de uma perspectiva coletiva. Desse modo, a União, o Estado do Ceará, o Município de Fortaleza/CE e a EBSEH concordaram com a proposta de negócio processual da DPU para coletivizar a demanda. Destacou que uma das cláusulas do negócio processual vinculava a condução da demanda à sua pessoa, justamente porque as partes objetivavam assegurar que a condução do feito fosse de forma estrutural, como já ocorria na ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 e na ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100.

A respeito da ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100 (que trata da publicização das listas de espera), verificou, logo no início da tramitação do feito, que o problema estrutural discutido era bastante similar ao da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100: inexistência de filas unificadas e organizadas para as diferentes especialidades médicas.

Disse que, em 2017, quando o Juiz Federal Leonardo Resende Martins retornou ao exercício da jurisdição, acertou com ele que permaneceria em regime de auxílio à unidade judicial para responder somente pelas demandas estruturais em curso, dada a complexidade dos casos. A entrevistada asseverou que levaram à Corregedoria do TRF5 esse ajuste e que o órgão correicional concordou em mantê-la respondendo apenas pelas demandas estruturais ora estudadas, o que, na prática, representou uma flexibilização do princípio do juiz natural e das regras de alocação das competências na primeira instância da justiça federal.

Como teve de se afastar da jurisdição em 2019, alinhou com o Juiz Federal Leonardo Resende Martins a implementação de um modelo de transição judicial para garantir a continuidade dos trabalhos nas demandas estruturais envolvendo a problemática das filas de espera. Pontuou que, apesar de ter características diferentes de seu sucessor – inclusive sobre qual deve ser o papel do juiz à frente de demandas estruturais –, a implantação do modelo foi exitosa. Afirmou que foram feitas reuniões e audiências conjuntas com o fito de viabilizar a transição e tranquilizar as partes.

Com a promoção do Juiz Federal Leonardo Resende Martins ao cargo de Desembargador Federal, em agosto de 2022, foi designada pela Corregedoria para auxiliar a 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará respondendo especificamente pelas demandas estruturais, justamente em razão de sua pretérita experiência na condução desses processos. Esclareceu que tem buscado, na medida possível, implantar o mesmo modelo de transição judicial com a juíza federal removida para a mencionada unidade judicial em fevereiro de 2023.

Finalizou a entrevista destacando que as demandas estruturais, além de efeitos materiais, podem gerar efeitos simbólicos, na medida em que servem também como uma espécie de “fórum de protestos”. No caso da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, afirmou que a tramitação da demanda tornou público o problema da desorganização das filas de espera e permitiu que setores da sociedade cearense e da comunidade médica local pudessem participar das discussões sobre esse problema e, de conseguinte, pressionar as instâncias políticas por soluções.

4.2.12 Juiz Federal Leonardo Resende Martins

O entrevistado ingressou na magistratura federal do TRF5 em 2001 e, no ano de 2015, foi removido para a 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará.³⁶⁰ Entre os anos de 2015 e 2017, foi convocado para atuar como juiz auxiliar da Presidência do TRF5, com prejuízo da jurisdição, razão pela qual coube

³⁶⁰ A entrevista foi realizada nos dias 23 de janeiro de 2023 e 24 de janeiro de 2023. O registro audiovisual da primeira parte da entrevista está disponível no *link*: http://us02web.zoom.us/rec/share/3UipPvNCgYuzb0uL1XfZlluHfT_yPfUk24KetXbjITfVDW9RtVFyPjDjQsxlYjC.GIA6ldKuh9jensuT?startTime=1674475583000. Já o registro audiovisual da segunda parte da entrevista está disponível no *link*: http://us02web.zoom.us/rec/share/ks8NzdTb6B7aDoHxKB_87GqS30vWYpz1OtP-W2DyusftniwbmA60gd-VqF29AJFq.xBdEI2Hsq9gNILit?startTime=1674568946000.

à Juíza Cíntia Menezes Brunetta responder pela 6ª Vara, incluindo os Processos ns. 0002012-48.2006.4.05.8100, 0811930-91.2016.4.05.8100 e 0801501-31.2017.4.05.8100.

Relatou que retornou ao exercício da jurisdição em 2017 e que verificou que a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta estava conduzindo as referidas demandas coletivas a partir de uma abordagem estrutural e que tal perspectiva estava se mostrando positiva. O entrevistado explicou que ele e a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta concordaram em mantê-la como responsável pela condução desses processos. A Corregedoria do TRF5 – explicou – também anuiu com tal proposta e designou a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta para seguir em auxílio à 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará para responder especificamente pelos Processos ns. 0002012-48.2006.4.05.8100, 0811930-91.2016.4.05.8100 e 0801501-31.2017.4.05.8100. Nesse contexto passou a ter conhecimento da temática sobre litígios estruturais e, em parceria com a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, organizou dois eventos sobre demandas de alta complexidade em Fortaleza/CE, sendo que um desses eventos foi credenciado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam) e o outro, vinculado ao Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal.

O entrevistado acrescentou que, no primeiro semestre de 2019, assumiu a condução das demandas estruturantes objeto desta pesquisa, por conta da convocação da Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta para exercer a função de Secretária-Geral da Enfam. Em razão disso, esclareceu que ele e a juíza antecessora decidiram implementar um modelo de transição judicial, a fim de evitar a solução de continuidade dos trabalhos e assegurar a confiabilidade dos atores processuais, o que deu origem ao projeto “Passando o martelo adiante: sucessão de juízes em litígios de alta complexidade e gestão da transição”, premiado na 16ª edição do Prêmio Innovare. Além de reuniões, foram realizadas audiências em conjunto com a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta e a condução dos trabalhos nessa fase de transição evidencia a dimensão gerencial do papel do juiz à frente de litígios estruturais, como pontua Antônio César Bochenek.³⁶¹

Aduziu que, com a sua promoção ao cargo de Desembargador Federal do TRF5, em agosto de 2022, ajustou com o juiz federal substituto designado para

³⁶¹ Docente do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Enfam e orientador deste trabalho.

responder pela 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará e com a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta que ela – que retornara em agosto de 2022 ao exercício da jurisdição – assumiria a condução das demandas estruturais objeto desta pesquisa. Tal sugestão de arranjo apresentada pelos três magistrados à Corregedoria do TRF5 foi acolhida, principalmente, em razão da experiência anterior da Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta à frente desses casos complexos. Realçou que, nessa segunda transição judicial, buscou deixar a sua sucessora a par da situação das demandas estruturais, mormente acerca da colaboração do Íris – Laboratório de Inovação e Dados do Estado do Ceará, no bojo da ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100. No tocante a essa ACP, destacou que ele e a juíza federal fizeram encontros conjuntos com a equipe do Íris.

Quanto às sucessivas audiências, explicou que a sala de audiência é o *locus* do processo estrutural, pois esse é o espaço onde “são travadas as discussões dentro dessa perspectiva dialógica do processo estrutural, de construções cocriativas de soluções para os problemas estruturais”. Segundo seu relato, a audiência no processo estrutural é o momento em que se pode fazer o diagnóstico acerca das causas do problema estrutural e, coletivamente, articular soluções. Destacou que muitas decisões judiciais proferidas ao longo das ações estruturais ora examinadas derivam de consensos estabelecidos entre os participantes das audiências; contudo, lembrou que, por vezes, era necessário lançar mão do exercício da jurisdição em sua perspectiva substitutiva, isto é, dirimir determinada questão ante a ocorrência de dissenso entre os atores processuais, mormente quando a discussão dizia respeito à aplicação de recursos públicos.

Reputou como indispensável a participação de gestores e técnicos do SUS, seja porque eles detêm amplo conhecimento sobre o funcionamento do sistema, seja porque, do ponto de vista pragmático, implementarão as soluções construídas de forma consensual. Realçou que, em regra, os gestores do SUS concordavam quanto à existência do problema estrutural abordado nas três ações selecionadas e percebeu, por vezes, que falhas de comunicação dentro da Administração Pública obstavam a resolução de problemas, razão pela qual o juiz pode atuar, nesse cenário, como um “[...] facilitador, como um construtor de pontes para romper aquele vício da nossa administração, que é muito insular”.

Informou ainda que a ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100 foi selecionada para funcionar como piloto do projeto desenvolvido pelo Núcleo de

Apoio à Gestão Estratégica de Perícias e Processos do TRF5, órgão criado para oferecer suporte técnico-administrativo a magistrados federais responsáveis pela condução de lides estruturais e de alta complexidade. Ressaltou que a experiência referente à abordagem estrutural da ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100, em especial, quanto à colaboração do Laboratório de Inovação e Dados do Estado do Ceará, contribuiu para o TRF5 criar o Núcleo de Apoio à Gestão Estratégica de Perícias e Processos.

O entrevistado disse que o Corregedor-Regional do TRF5 verificou que a experiência concernente à cooperação do Íris, no caso da ACP sobre a publicização das listas de espera, poderia ser replicada em outras demandas estruturais, razão pela qual se fazia necessário instituir uma estrutura administrativa no TRF5 para oferecer suporte técnico e administrativo a magistrados federais responsáveis pela condução de lides complexas. Explicou que, na ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100, a cooperação firmada com o Íris se deu a partir de uma interlocução pessoal, mas nem sempre o magistrado que se depara com uma lide estrutural consegue, sozinho, promover essa articulação interinstitucional, pelo que reputa como fundamental a existência de um órgão administrativo como o Núcleo de Apoio à Gestão Estratégica de Perícias e Processos para auxiliar nesse intercâmbio com outras instituições que podem colaborar com o equacionamento dos problemas discutidos em demandas complexas.

Quanto à admissão do Laboratório de Inovação e Dados do Estado do Ceará como *amicus curiae* na ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100, esclareceu que sempre teve particular interesse na temática referente à inovação e que foi apresentado à equipe desse órgão vinculado ao Governo do Estado do Ceará por um amigo. Disse que, apesar dos bons resultados alcançados na referida ACP, alguns impasses persistiam e sua superação demandava o auxílio de profissionais com domínio das metodologias e ferramentas de *design thinking*, que nem ele nem os demais atores processuais – incluindo os gestores e técnicos do SUS – possuíam. Assim, esclareceu que, após algumas tratativas, a coordenação do Íris aceitou, em 2021, ingressar no feito, a fim de colaborar com o equacionamento do problema de organização e publicização das listas de espera, dada a repercussão social do tema. Decidiu, desse modo, dividir os participantes do processo em

grupos temáticos e em três eixos temáticos, “com o objetivo de especificar realmente, tornar, criar propostas ali concretas pra serem executadas”.

Também relatou que decidiu delegar ao Íris – Laboratório de Inovação e Dados do Estado do Ceará a coordenação desse trabalho, cabendo-lhe exercer funções, tais como definir o cronograma das reuniões e das demais etapas, articular a metodologia de trabalho a ser seguida, viabilizar a comunicação entre os grupos e fiscalizar a elaboração dos relatórios finais. Explicou que o Íris funcionou, no caso, não como um perito, de acordo com a concepção tradicional do processo civil, mas como um *special master*, figura do Direito norte-americano, que, em demandas estruturais, atua assessorando e monitorando as medidas que estão sendo implementadas. Destacou, portanto, quanto a esse ponto, que delegou parte da gestão processual do caso ao Íris.

Sobre o Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100, que trata da ampliação do número de leitos de UTI no Município de Fortaleza/CE, narrou um breve histórico da ação, desde a sua propositura até o momento em que sucedeu à Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, destacando a abordagem estrutural levada a efeito pela magistrada desde o início. Acerca do negócio processual que resultou na conversão da lide individual em coletiva, realçou que tal ajuste decorreu da “confiança que derivava da condução das ações das ortopédicas, que foi a que antecedeu todas essas na 6ª Vara”.

Ainda no que tange ao Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100, referiu que, em 2019, participou de uma reunião em Brasília/DF com a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta e com o presidente da EBSEH para tratar da obra referente à ampliação do número de leitos de UTI no HUWC, além de outras reuniões com dirigentes locais da empresa pública federal. Esclareceu que, em demandas estruturais, a interlocução interinstitucional é muito relevante, não podendo o juiz se limitar apenas a realizar audiências.

O entrevistado explicou que diversos impasses de ordem burocrática envolvendo a UFC, a EBSEH e o Estado do Ceará e a falta de uma postura colaborativa entre esses entes públicos quanto a determinados pontos obstaram a evolução das tratativas em busca de uma solução negociada para a conclusão das obras necessárias ao funcionamento dos leitos. Além disso, asseverou, com a eclosão da pandemia, houve um grande esforço do Poder Público para ampliar o número de leitos de UTI, de forma que, em sua concepção, a demanda estrutural

em questão “perdeu a sua força”. Mencionou que, caso tivesse permanecido à frente do processo, muito provavelmente, reconheceria a superação do problema estrutural que deu origem ao caso e, conseqüentemente, extinguiria o feito.

4.3 Visão geral sobre os dados colhidos

Finalizada a descrição dos três casos escolhidos para estudo, com registro dos pontos mais relevantes para a presente pesquisa, e apresentada a síntese dos relatos das entrevistas individuais semiestruturadas, faz-se necessário analisar, de forma sucinta e global, os dados levantados.

De início, verifica-se que os três casos selecionados para estudo reúnem as características típicas dos litígios estruturais (complexidade, multipolaridade e reforma institucional). As ações coletivas, objeto desta pesquisa, têm como pano de fundo o grave problema de saúde pública relacionado ao longo tempo de espera de usuários do SUS para terem acesso a serviços e a procedimentos médicos, no Estado do Ceará. Conforme ficou evidenciado por meio da análise dos autos processuais e dos relatos dos atores processuais entrevistados, esse quadro de violação sistemática do direito fundamental à saúde não decorre apenas da falta de recursos financeiros, mas de diversas causas.

A abordagem estrutural adotada nos três casos analisados tem contribuído para solucionar o problema do tempo de espera para serviços e procedimentos médicos no âmbito do SUS no Estado do Ceará. Por meio do emprego das técnicas decisórias típicas dos litígios estruturais, nesse sentido, foi possível articular uma interlocução interinstitucional entre as esferas federal, estadual e municipal do SUS, sendo as sucessivas audiências o principal espaço para debate e encaminhamento de soluções. O diálogo interinstitucional estabelecido no âmbito dos processos judiciais – em especial nas várias audiências – não só viabilizou a formulação de soluções negociadas, a exemplo do fluxo único de organização e regulação da fila para cirurgias ortopédicas, homologado no bojo da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, como também abriu caminho para soluções extrajudiciais construídas diretamente pelos próprios atores processuais, a exemplo do pacto celebrado entre a DPU e a DPE/CE para judicializarem demandas envolvendo tratamento oncológico perante a Justiça Federal.

Muitas decisões proferidas ao longo das ações estruturais selecionadas, como visto, decorreram de consensos estabelecidos previamente pelos atores

processuais, sendo fundamental a contribuição dos gestores e dos técnicos do SUS. Quanto a esse ponto, a pesquisa empírica demonstrou a importância da medida que decretou a confidencialidade dos debates travados em audiência para assegurar maior confiabilidade entre os participantes, notadamente dos técnicos e dos gestores do SUS.

Também foi a partir do canal de comunicação aberto nas audiências periódicas que surgiu a ideia de coletivizar a demanda individual n. 0801501-31.2017.4.05.8100, em que um cidadão hipossuficiente patrocinado pela DPU pleiteava a internação em leito de UTI na rede pública ou privada. Assim, considerando a abordagem estrutural levada a efeito no caso das cirurgias ortopédicas de alta complexidade e no caso transparência das listas de espera dos procedimentos cirúrgicos eletivos, os atores processuais envolvidos, juntamente com a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, celebraram negócio processual com o fim de coletivizar a lide e, desse modo, viabilizar que o problema da insuficiência de leitos de UTI em Fortaleza/CE pudesse ser abordado de forma estrutural, mesmo diante da inexistência de previsão legal expressa na legislação processual.

A pesquisa empírica revelou ainda a adoção de medidas práticas que demonstram a dimensão gerencial do papel do magistrado responsável pela condução de processos estruturais: (a) designação de juiz para responder especificamente pelas ações estruturais, em razão da sua experiência e *expertise*, apesar das regras prefixadas de competência na Justiça Federal; (b) gestão da transição de magistrados, a fim de evitar a solução de continuidade dos trabalhos, preservando-se, desse modo, o capital intelectual formado sobre a causa; e (c) criação de estrutura na Administração do tribunal para fornecer apoio técnico e administrativo ao magistrado responsável por determinado litígio estrutural.

Além dessas medidas, a pesquisa empírica demonstrou ser possível a utilização de entidade pública do Poder Executivo estadual com *expertise* sobre gestão e inovação no serviço público para auxiliar o magistrado no equacionamento do problema das filas de espera, por meio do emprego de metodologias e ferramentas de *design thinking*, inclusive assumindo, para tanto, parte da gestão processual do caso. Esse tipo de auxílio, que em muito se assemelha ao papel do *special master* do direito norte-americano, deixa claro, mais uma vez, como a articulação interinstitucional é fundamental para o tratamento adequado de processos estruturais.

Outro achado importante diz respeito à figura do “juiz de contenção”, que, extraoficialmente, atuou de forma consultiva, buscando apresentar possíveis aspectos problemáticos das decisões tomadas pela Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta no curso das ações estruturais, que, como já apontado, decorriam, no mais das vezes, de consensos estabelecidos pelas partes e que, portanto, não desafiavam a interposição de recursos.

A pesquisa empírica ainda apontou pistas sobre a busca pelo estabelecimento de formas de cooperação com o propósito de racionalizar o trâmite de ações individuais envolvendo o mesmo problema estrutural discutidos nos processos coletivos selecionados. Desse modo, no bojo da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, foi acertado com a DPU que as demandas individuais relativas a procedimentos cirúrgicos ortopédicos deveriam ser protocoladas como pedidos de cumprimento de sentença nos autos da ação coletiva, de forma a reunir todas essas demandas em um único juízo, tal como se dá no juízo universal da falência ou da recuperação judicial (Lei n. 11.101/2005). Cooperação similar quanto às ações individuais ajuizadas perante as demais varas federais de Fortaleza/CE foi acertada pelo juízo da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará com os demais magistrados federais. Por outro lado, não foi possível estabelecer tal acordo com os magistrados estaduais. É de se pontuar, no entanto, que esses dois ajustes cooperativos não foram formalizados mediante negócio processual, nos termos do artigo 190 do CPC.

Para encerrar este tópico, cumpre mencionar outro aspecto importante revelado pela pesquisa empírica: o longo tempo de tramitação dos processos estruturais objeto desta pesquisa. A ACP referente ao caso das cirurgias ortopédicas de alta complexidade, por exemplo, tramita desde 2006, e a fase de cumprimento de sentença se iniciou em 2015 – e segue até hoje. Esse dado sugere que o rigoroso regime de metas temporais fixado pelo CNJ e pelos órgãos correicionais dos tribunais precisa ser flexibilizado em relação aos magistrados responsáveis pela condução de processos estruturais, bem como que se faz necessário estabelecer critérios específicos para avaliar os resultados obtidos nesse tipo de processo complexo.

5 PROPOSIÇÕES

A investigação no mestrado profissional em Direito tem por objeto uma prática jurídica, situação problemática ou caso concreto, preferencialmente inserido na área de atuação profissional do pesquisador ou cujas informações estejam disponíveis para consulta.³⁶² Assim, é fundamental que a pesquisa desenvolvida contenha caráter prescritivo, ou seja, que apresente conclusões propositivas sob a forma de recomendações de ação prática e não somente um posicionamento hermenêutico.³⁶³ Nesse sentido, umas das contribuições especialmente relevantes diz respeito à identificação das chamadas melhores práticas ou então ao aprimoramento de uma prática já existente.³⁶⁴

Dito isso, o presente capítulo tem como objetivo apresentar as medidas propositivas voltadas para a condução de litígios estruturais envolvendo filas de espera do sistema público de saúde que foram formuladas a partir dos dados colhidos na pesquisa empírica em conjunto com os subsídios teóricos pertinentes.

As proposições expostas nos tópicos seguintes, com as devidas adaptações, são passíveis de orientar a atuação de outros magistrados federais e estaduais responsáveis pela condução de demandas estruturais que tenham como objeto e causa de pedir o funcionamento deficitário de filas de espera do SUS, conquanto seja importante destacar que não é viável estipular previamente todas as medidas de cunho prático adequadas ao desenvolvimento de processos estruturais, dada a ampla variância desse tipo de litígio.³⁶⁵

5.1 Audiências periódicas e inspeções judiciais

Considerando que a consensualidade tem especial relevância nos litígios estruturais,³⁶⁶ a literatura jurídica aponta a realização de audiências periódicas e de inspeções judiciais como medidas apropriadas para o desenvolvimento de soluções negociadas nesse tipo de processo complexo.³⁶⁷

No âmbito dos litígios estruturais, cabe ao magistrado, nas audiências, articular a busca por soluções consensuais, ao mesmo tempo em que são

³⁶² PINTO JUNIOR, 2019, p. 37.

³⁶³ PINTO JUNIOR, 2019, p. 38.

³⁶⁴ PINTO JUNIOR, 2019, p. 39.

³⁶⁵ DIDIER JUNIOR; ZANETTI JUNIOR; OLIVEIRA, 2021, p. 438.

³⁶⁶ DIDIER JUNIOR; ZANETTI JUNIOR; OLIVEIRA, 2021, p. 439.

³⁶⁷ DIDIER JUNIOR; ZANETTI JUNIOR; OLIVEIRA, 2021, p. 446.

produzidas provas e, se for o caso, tomadas as decisões.³⁶⁸ As audiências, portanto, são um ponto-chave em demandas estruturais e evidenciam a importância da oralidade nesse tipo de litígio complexo e multipolar.³⁶⁹ Se a oralidade nos processos judiciais se mostra impraticável, nas demandas estruturais coletivas, o contato direto e oral entre o juiz e as partes por ocasião das audiências agiliza a tramitação do feito, na medida em que, sem dispensar o material escrito, as audiências podem servir para atender as mais diversas finalidades, como, por exemplo, apresentar informações e encaminhar as negociações.³⁷⁰

No caso do presente estudo, os dados colhidos na pesquisa empírica revelam que a realização periódica de audiências no âmbito dos três processos judiciais selecionados foi fundamental para possibilitar a compreensão do problema estrutural, objeto de cada demanda, e para viabilizar o encaminhamento de soluções negociadas. Pode-se afirmar que essas sucessivas audiências e inspeções judiciais foram fundamentais para conformar os processos judiciais analisados como litígios estruturais.

Percebe-se que, ainda na fase de conhecimento da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 (que trata do acesso de pacientes do SUS a procedimentos cirúrgicos ortopédicos de alta complexidade e que tramita há mais tempo), foram realizadas audiências com o fito de levantar informações a respeito do problema estrutural abordado na demanda e para se buscar uma solução não adjudicada.³⁷¹ Tais audiências – como destacou o magistrado federal que presidia o feito à época – foram designadas para ouvir técnicos do SUS a respeito da execução de cirurgias ortopédicas e, desse modo, obter informações sobre como poderia ser equalizado o problema da demora excessiva das filas de espera.³⁷²

Já na fase de cumprimento de sentença da mencionada ACP, verifica-se que a magistrada federal que assumira a condução do feito em fevereiro de 2015 ordenou a intimação dos réus para apresentarem uma proposta voltada para a

³⁶⁸ VITORELLI, 2020, p. 329.

³⁶⁹ FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Orientador: Sérgio Cruz Arenhart. 2015. 213 f. (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 170-171.

³⁷⁰ FERRARO, 2015, p. 170-171.

³⁷¹ Como relatado no subtópico 4.1.1.1, entre os anos de 2007 e 2010, foram realizadas quatro audiências durante a fase de conhecimento da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, todas sob a presidência do então Juiz Federal Substituto José Eduardo de Melo Vilar Filho.

³⁷² Entrevista com o Juiz Federal José Eduardo de Melo Vilar Filho (subtópico 4.2.4).

resolução do problema das filas de espera para procedimentos cirúrgicos ortopédicos, como estabelecido no acórdão do TRF5; no entanto, os demandados não atenderam ao comando judicial dentro do prazo assinalado.³⁷³ Aqui, convém reiterar que o TRF5, ao julgar os recursos de apelação interpostos pelos entes públicos demandados, incumbiu-os da elaboração de proposta com vistas à solução do problema das filas de espera e delegou ao juízo da execução a aprovação dessa proposta.³⁷⁴ Esse caráter aberto do comando judicial do TRF5 permitiu que, na fase de cumprimento da sentença, o processo pudesse ser tratado como uma demanda estrutural.

É nesse contexto que foi tomada a iniciativa de realizar audiências com a participação não somente dos advogados públicos vinculados aos entes demandados, mas também de gestores e técnicos federais, estaduais e municipais do SUS. Segundo a magistrada federal que conduzia a ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, mostrava-se necessário convocá-los para participar ativamente das audiências com vistas à elaboração de uma solução negociada para o problema das filas de espera.³⁷⁵ Tal constatação da magistrada federal foi corroborada pelos demais entrevistados, que, entre outros aspectos, destacaram que foram os técnicos e gestores do SUS quem, a partir de sua *expertise* na Administração Pública, apresentou soluções para o problema estrutural de cada demanda.

Assim, logo na primeira audiência presidida pela Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta na fase de cumprimento de sentença da ACP, destacou-se a necessidade de que todos os presentes – inclusive gestores e técnicos do SUS – apresentassem “soluções para o cronograma das cirurgias ortopédicas de alta complexidade”.³⁷⁶ Essa prática foi replicada pela magistrada nas outras duas ações estruturais objeto desta pesquisa e seguida pelo seu sucessor, o Juiz Federal Leonardo Resende Martins.

³⁷³ Ver o subtópico 4.1.1.2.

³⁷⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057646, p. 28.

³⁷⁵ Entrevista com a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta (subtópico 4.2.11).

³⁷⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057666, p. 10-12.

Embora a doutrina jurídica recomende a convocação de técnicos e gestores públicos para participarem das discussões acerca do problema objeto de litígios estruturais,³⁷⁷ tanto o CPC como o conjunto de leis que formam o chamado microsistema de tutela coletiva não dispõem especificamente a respeito da sua participação em demandas complexas.

Visando suprir essa lacuna normativa, o PL n. 8.058/2014 – cujo objetivo diz respeito à instituição de um procedimento especial para controle e intervenção do Poder Judiciário na implementação ou na correção de políticas públicas – dispõe que, caso as informações não sejam suficientes, poderá o magistrado designar audiências com a presença de técnicos para obter informações complementares a respeito da matéria judicializada (artigo 10). O PL n. 1.641/2021, que objetiva disciplinar o novo rito da ação civil pública, dispõe que são princípios regentes da tutela coletiva, entre outros, o “efetivo diálogo entre o juiz, as partes, os demais Poderes do Estado e a sociedade na busca da solução plural e adequada especialmente para casos complexos e estruturais” (artigo 2º, inciso X).

No caso das três demandas estruturais analisadas, os autos processuais e os relatos dos entrevistados evidenciam que a sala de audiências – *locus*, por excelência, dos litígios estruturais³⁷⁸ – era onde os participantes (gestores e advogados públicos) buscavam, sob a coordenação do magistrado, estabelecer consensos cujos termos, na maior parte das vezes, resultavam em decisões judiciais, a exemplo da decisão que homologou o fluxo único de organização e regulação da fila para cirurgias ortopédicas.

Os dados demonstram também que as audiências, além de contarem com a participação de diferentes integrantes do sistema de justiça (como membros do MPF, da DPU e da advocacia pública) e de gestores do SUS, ocorriam de forma periódica e se alongavam bastante.³⁷⁹ Além disso, a todos os participantes era franqueada a palavra e, ao final, eram fixadas tarefas para cada um, as quais seriam tratadas na audiência seguinte.

A periodicidade das audiências – juntamente com a fixação de tarefas para cada participante – contribuiu para que a reforma estrutural perseguida nos

³⁷⁷ VITORELLI, 2020, p. 330-331.

³⁷⁸ Definição apresentada pelo entrevistado Leonardo Resende Martins (subtópico 4.2.12).

³⁷⁹ Rememore-se que, segundo a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, uma das audiências conduzidas por ela no bojo da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 chegou a durar dez horas (subtópico 4.2.11).

três processos judiciais selecionados pudesse ter expectativas temporais realistas, isto é, que a equalização do problema estrutural das filas de espera demandaria, sobretudo, tempo. Como relatou uma das defensoras públicas federais que oficiaram nos processos estruturais escolhidos, a periodicidade das audiências e a fixação de tarefas se mostraram importantes, porque todos os participantes trabalhavam a partir de “metas de curto, médio e longo prazo. Então isso fazia com que ninguém ficasse parado e as coisas nunca ficassem soltas para se desorganizarem novamente”.³⁸⁰

O quadro a seguir discrimina o quantitativo de audiências realizadas em cada uma das três demandas estruturais selecionadas:

Quadro 1 – Quantitativo de audiências

Processo	Número de audiências	Período
0002012-48.2006.4.05.8100 ³⁸¹	40 (quarenta)	agosto de 2015 a agosto de 2022
0811930-91.2016.4.05.8100	23 (vinte e três)	janeiro de 2017 a julho de 2021
0801501-31.2017.4.05.8100	20 (vinte)	fevereiro de 2017 a outubro de 2022

Fonte: elaboração própria.

Se é possível afirmar que a realização de tantas audiências de forma periódica, como apontam os dados da pesquisa empírica, mostrou-se produtiva nos casos selecionados – na medida em que contribuiu para viabilizar soluções negociadas –, é preciso ponderar, no entanto, acerca da própria sustentabilidade dessa prática em relação à carga de trabalho do magistrado responsável pela condução de litígios estruturais.

O rigoroso regime de metas temporais e de controle de produtividade dos juízes imposto pelo CNJ e pelos órgãos correicionais dos tribunais visa à prolação do maior número possível de sentenças e “baixar” processos, o que evidentemente sinaliza uma priorização da quantidade de julgamentos em detrimento da qualidade, como referido no Capítulo 3. Some-se a esse quadro, a elevada carga de trabalho dos magistrados brasileiros, como aponta a última

³⁸⁰ Trecho da entrevista com a Defensora Pública da União Lídia Ribeiro Nóbrega (subtópico 4.2.5).

³⁸¹ Número de audiências realizadas na fase de cumprimento de sentença da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100.

edição do “Relatório Justiça em Números”, do CNJ.³⁸² De acordo com tal relatório, em 2021, o volume médio de processos sob a gestão de cada magistrado brasileiro foi de 6.411 feitos, o que representa um incremento de 11,6%, ao passo que o Índice de Produtividade dos(as) Magistrados(as) (IPM) – cujo cálculo se dá a partir da relação entre o volume de casos baixados e o número de magistrados(as) que atuaram durante determinado ano – aumentou em torno de 11%, em 2021.³⁸³

Além disso, no modelo judicial brasileiro, o magistrado não se dedica apenas à atividade-fim do Judiciário – isto é, proferir sentenças, decisões e despachos, bem como presidir audiências e outros atos privativos da função de juiz –, mas, à frente da unidade judicial onde está lotado, também gerencia procedimentos e pessoas, mesmo que, em muitos casos, tais atividades de gestão sejam exercidas intuitivamente (método “tentativa-erro”), apesar da existência de práticas consagradas na iniciativa privada e em organizações públicas de vanguarda.³⁸⁴

Assim, não obstante os efeitos positivos apontados na pesquisa empírica, pode-se afirmar que o formato das sucessivas audiências realizadas no âmbito das três demandas estruturais selecionadas (periodicidade, número elevado de participantes e longa duração) importa, em termos práticos, no aumento da já sobrecarregada carga de trabalho de qualquer magistrado que venha a adotar tal medida. A Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, em sua entrevista, admitiu que essa prática adotada por ela, de realizar periódicas e longas audiências, poderia não se afigurar sustentável para outros magistrados que viessem a suceder-lhe na condução das demandas estruturais analisadas.³⁸⁵

Oportuno mencionar ainda que, segundo pesquisa divulgada pelo CNJ em maio de 2021, uma das principais razões apontadas pelos juízes entrevistados para a não realização de audiências de mediação/conciliação em ações possessórias coletivas – as quais possuem características de litígios estruturais³⁸⁶

³⁸² Para o referido relatório, tem-se por carga de trabalho o “número de procedimentos pendentes e resolvidos no ano, incluindo não somente os processos principais, como também os recursos internos” (BRASIL, CNJ, 2022, p. 117).

³⁸³ BRASIL, CNJ, 2022, p. 117-118.

³⁸⁴ FIGUEIREDO, Luíza Vieira de Sá. **Gestão em Poder Judiciário**: administração pública e gestão de pessoas. Curitiba: CRV, 2014. p. 87.

³⁸⁵ Ver o subtópico 4.2.11.

³⁸⁶ De acordo com Lucas Cavalcanti da Silva e Paulo Guilherme Mazini, ações possessórias coletivas devem ser tratadas de forma estrutural, ante a insuficiência do processo civil tradicional para assegurar a adequada proteção dos direitos fundamentais (moradia e propriedade) objeto

– é o excesso de trabalho, assim como a falta de tempo para se dedicar a processos tidos como complexos.³⁸⁷

Logo, os achados da pesquisa empírica quanto a esse ponto permitem concluir que é recomendável que o rigoroso regime de metas temporais fixado – e monitorado – pelo CNJ em conjunto com os órgãos correicionais dos tribunais seja flexibilizado quanto à atuação de magistrados responsáveis pela condução de litígios estruturais.³⁸⁸ Conforme pontua Edilson Vitorelli, em se tratando de litígios estruturais, o que importa são os resultados sociais relevantes atingidos, os quais precisam de tempo para serem alcançados e cuja avaliação deve ser em termos qualitativos.³⁸⁹

Por outro lado, a realização de inspeções judiciais no âmbito de litígios estruturais, na forma do artigo 481 do CPC,³⁹⁰ propicia um contato direto e oral entre o juiz e os participantes da demanda e entre estes e o problema discutido na lide estrutural.³⁹¹ A inspeção judicial pode ser útil em diferentes momentos do processo estrutural, como, por exemplo, ao permitir que o magistrado possa ser acompanhado de vários interessados e de órgãos técnicos, o que pode contribuir para delinear uma futura decisão judicial e para fornecer mais subsídios para a elaboração de uma solução negociada.³⁹²

No caso do presente estudo, os dados colhidos dão conta de que foram realizadas inspeções judiciais nas dependências do HUWC com o propósito de levantar *in loco* informações a respeito das causas dos problemas estruturais discutidos tanto na ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 como no Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100. Depreende-se dos autos processuais que tais

desses litígios, que têm como pano de fundo conflitos fundiários urbanos ou rurais (SILVA; MAZINI, 2021, p. 703-728).

³⁸⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil/Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). Instituto Pólis. Brasília: CNJ, 2021. p. 212.

³⁸⁸ No mesmo sentido, uma das recomendações da pesquisa “Conflitos Fundiários Coletivos Urbanos e Rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de Processo Civil” é que as métricas para aferição da produtividade dos juízes sejam alteradas, de modo a refletirem a distinção entre processos individuais comuns e lides possessórias complexas (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça, 2021, p. 212).

³⁸⁹ VITORELLI, 2021, p. 355.

³⁹⁰ O artigo 481 do CPC dispõe que: “O juiz, de ofício ou a requerimento da parte, pode, em qualquer fase do processo, inspecionar pessoas ou coisas, a fim de se esclarecer sobre fato que interesse à decisão da causa”.

³⁹¹ FERRARO, 2015, p. 173.

³⁹² FERRARO, 2015, p. 173.

inspeções contaram com a participação não só de advogados/procuradores dos entes públicos demandados, mas também de técnicos e gestores do SUS.

Quanto ao Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100, por exemplo, os dados da pesquisa empírica indicam que, por ocasião da inspeção nas dependências do HUWC, a magistrada condutora da lide e os demais envolvidos puderam compreender melhor o caráter estrutural do problema subjacente à demanda individual ajuizada pela DPU (falta de leitos de UTI), bem como verificar *in loco* quais seriam os óbices à abertura e à habilitação dos leitos existentes na unidade hospitalar.

A partir da inspeção e dos debates travados nas sucessivas audiências, a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta e os demais sujeitos processuais encaminharam a coletivização da demanda com o fim de tratar de forma de estrutural o problema da insuficiência de leitos de UTI,³⁹³ como será visto, de forma mais aprofundada, no tópico 5.3.

Portanto, assim como nas ações possessórias coletivas de bens imóveis, as inspeções judiciais no âmbito de litígios estruturais permitem que o juiz vá ao local do conflito, “contribuindo para a maior permeabilidade das especificidades do conflito de fundo nas decisões judiciais”.³⁹⁴

Diante do exposto, propõe-se como medida prática para a condução de litígios estruturais sobre filas de espera do SUS a realização periódica de audiências e de inspeções judiciais, com a participação de técnicos e gestores do SUS que possam contribuir com a identificação das causas do problema e com o encaminhamento de soluções.

5.2 Aplicação mitigada do princípio da confidencialidade

Outro dado relevante levantado pela pesquisa empírica consiste no sigilo do conteúdo dos debates travados nas audiências realizadas no âmbito da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, com fundamento no princípio da confidencialidade, previsto na Lei n. 13.140/2015, que dispõe acerca da mediação entre particulares

³⁹³ Ver o subtópico 4.1.3.

³⁹⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça, 2021, p. 89.

como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública, e no artigo 166 do CPC.³⁹⁵

A decretação do sigilo do conteúdo dos debates travados em audiências de processos estruturais, em princípio, conflita com a necessária – e já referida – ampliação dos canais de debate e publicidade dos atos processuais,³⁹⁶ inerentes a esse tipo de processo, que trata de problemas multipolares (ou policêntricos). Dessa forma, no encaminhamento de soluções negociadas em demandas estruturais, não há espaço para a ideia de confidencialidade, típica das atividades consensuais privadas, nos termos do artigo 166 do CPC e do artigo 2º, inciso VII, da Lei n. 13.140/2015.³⁹⁷

Em sentido semelhante, o PL n. 8.058/2014 estabelece que o processo especial de controle jurisdicional de políticas públicas, entre outras características, será sujeito “à informação, ao debate e ao controle social, por qualquer meio adequado, processual ou extraprocessual” (artigo 2º, inciso VII); e o PL n. 1.641/2021 averba que a tutela coletiva terá como um de seus princípios a “ampla publicidade dos processos coletivos, mediante adequada informação social a respeito do ajuizamento das ações, das decisões ou acordos de tutela coletiva e de sua exequibilidade” (artigo 2º, inciso VII).

Os dados levantados por meio da análise dos autos processuais da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 demonstram que a decisão que decretou o sigilo dos debates travados nas audiências do referido feito reconheceu a importância do emprego de métodos consensuais como forma de encaminhar soluções negociadas para buscar resolver as graves “falhas estruturais do sistema de saúde”.³⁹⁸ Segundo tal decisão, a aplicação do princípio da confidencialidade – tal como previsto na Lei n. 13.140/2015 – poderia assegurar que as informações

³⁹⁵ Decisão prolatada pela Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, em 21 de setembro de 2016 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057749, p. 23-24).

³⁹⁶ A publicidade dos atos processuais, ressalte-se, tem *status* de direito fundamental, como prevê o artigo 5º, inciso LX, da Constituição Federal: “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”.

³⁹⁷ ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 193.

³⁹⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057749, p. 23-24.

compartilhadas nas audiências ficassem restritas somente aos participantes, de forma a mitigar o risco de divulgação e utilização indevida por terceiros.³⁹⁹

A entrevista com a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta joga mais luzes sobre os motivos que a levaram a tomar essa decisão de decretar o sigilo dos debates nas audiências. Para a magistrada, o sigilo dos debates nas audiências foi decretado com o fim de garantir maior confiança para os técnicos e gestores do SUS poderem falar com mais liberdade sobre temas sensíveis envolvendo o problema estrutural discutido.⁴⁰⁰

Os relatos de outros atores processuais entrevistados são convergentes com a justificativa aduzida pela magistrada. A procuradora estadual entrevistada reportou que o sigilo decretado, além de resguardar os gestores e técnicos do SUS quanto ao compartilhamento de informações sensíveis sobre falhas da Administração Pública, incentivava a colaboração entre os participantes.⁴⁰¹ O procurador municipal entrevistado ressaltou que o sigilo dos debates poderia evitar a utilização indevida das informações compartilhadas, mormente para fins político-partidários.⁴⁰²

Com efeito, é preciso ter em vista que a resolução consensual em juízo de um problema tão complexo como o das filas de espera do SUS não pode prescindir da colaboração dos gestores e técnicos do SUS, como apontam os dados levantados na pesquisa empírica. Faz-se necessário, portanto, que a audiência, no contexto de um litígio estrutural, seja um ambiente no qual esses agentes públicos possam se sentir seguros e confiantes para compartilhar informações e, sobretudo, propor soluções. Aqui é importante ressaltar que a confiança é o ponto central dos métodos consensuais de resolução de conflitos de natureza pública ou privada, e a confidencialidade funciona como instrumento capaz de deixar as partes à vontade para revelarem informações sensíveis e, por

³⁹⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057749, p. 23-24.

⁴⁰⁰ Ver o subtópico 4.2.11.

⁴⁰¹ Ver o subtópico 4.2.9.

⁴⁰² Ver o subtópico 4.2.10.

vezes, estratégicas, que certamente não seriam exteriorizadas em um procedimento aberto ao público.⁴⁰³

Desse modo, é possível concluir, principalmente diante dos dados colhidos na pesquisa empírica, que o princípio da confidencialidade é compatível com os litígios estruturais. Tal princípio, frise-se, não é absoluto. O artigo 30 da Lei n. 13.140/2015 excepciona a aplicação da confidencialidade nas seguintes hipóteses: (a) se as partes expressamente deliberarem de forma diversa; (b) se sua divulgação for exigida por lei ou necessária ao cumprimento do acordo; e (c) se for revelada informação concernente à prática de crime de ação penal pública.

Inclusive, como apurado na pesquisa empírica, a aplicação do princípio da confidencialidade foi afastada quando, em 2016, a magistrada condutora da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 verificou, com base em informações colhidas na inspeção judicial e nas audiências, a possível prática de crimes relacionados à aquisição de material médico-cirúrgico pelo HUWC.⁴⁰⁴ A magistrada comunicou a ocorrência desses supostos delitos à Polícia Federal, que instaurou a correspondente investigação criminal.⁴⁰⁵

Ressalte-se ainda que, conforme os dados levantados na pesquisa empírica, a decretação do sigilo dos debates não importou em tramitação do feito em segredo de justiça, na forma do artigo 189 do CPC. À exceção do conteúdo dos mencionados debates em audiências, todas as atas com a síntese do que foi discutido estão disponíveis para o público, assim como os demais atos processuais.

É de se notar que, em razão da própria relevância social da matéria discutida na ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 (funcionamento de política pública

⁴⁰³ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Art. 166. *In*: STRECK, Lênio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo (org.). **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 250.

⁴⁰⁴ Ver o subtópico 4.2.11.

⁴⁰⁵ Trata-se da “Operação Fratura Exposta”, cuja deflagração da fase ostensiva se deu em 14 de fevereiro de 2019. Na oportunidade, foram cumpridas ordens de prisão temporária e de busca e apreensão domiciliar, além do sequestro de bens, conforme autorizado pela 11ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará. De acordo com a Polícia Federal, a investigação tem como objetivo “combater e desarticular um esquema de corrupção que envolveria médicos ortopedistas vinculados funcionalmente às unidades hospitalares da rede SUS, no Ceará” (PF apura crimes relacionados ao fornecimento de material médico-cirúrgico ao SUS no Ceará; Operação Fratura Exposta investiga esquema de corrupção no SUS do CE. *In*: **Polícia Federal**. 27 fev. 2019. Disponível em: <http://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2019/02/operacao-fratura-exposta-investiga-esquema-de-corrupcao-no-sus-do-ce>. Acesso em: 6 maio 2023). Até o encerramento da redação deste trabalho, não há notícia do ajuizamento de qualquer ação penal perante a Justiça Federal no Ceará, em decorrência da mencionada investigação policial.

do SUS), o caso obteve ampla repercussão junto à sociedade cearense e à imprensa local, que noticiou os avanços alcançados em juízo.⁴⁰⁶ Na linha do que relatou a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, a tramitação da demanda publicizou o grave problema da demora excessiva das filas de espera no Estado do Ceará, inserindo no debate público a necessidade de enfrentamento dessa falha da rede pública de saúde.

Quanto a este último ponto, cabe referir que os processos estruturais possuem duas dimensões: a material, que concerne ao grau de cumprimento da decisão judicial (adjudicação), e a simbólica, que independe da primeira dimensão e diz respeito ao potencial que esse tipo de litígio complexo tem para funcionar como um “fórum de protestos”, isto é, como uma arena onde setores vulneráveis – e, em geral, marginalizados dos debates das instâncias políticas majoritárias – possam tornar suas demandas públicas, pressionar o Legislativo e o Executivo, além de obter o apoio da opinião pública.⁴⁰⁷

Destarte, propõe-se como medida prática para a condução de litígios estruturais sobre filas de espera do SUS a aplicação do princípio da confidencialidade, a fim de assegurar confiança e colaboração entre os participantes das sucessivas audiências, com exceção das hipóteses previstas no artigo 30 da Lei n. 13.140/2015.

⁴⁰⁶ Confirmam-se as seguintes matérias jornalísticas divulgadas nos sites do G1 Ceará e do *Diário do Nordeste*: Com filas de 4 anos, CE quer criar central de cirurgias ortopédicas. In: **G1 Ceará**. 28 set. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/09/com-filas-de-4-anos-ce-quer-criar-central-de-cirurgias-ortopedicas.html>. Acesso em: 23 abr. 2023; Filas de espera do SUS serão publicadas para pacientes. In: **Diário do Nordeste**. 18 abr. 2017. <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/filas-de-espera-do-sus-serao-publicadas-para-pacientes-1.1739916>. Acesso em: 23 abr. 2023.

⁴⁰⁷ CASIMIRO, Matheus; MARMELSTEIN, George. O Supremo Tribunal Federal como fórum de protestos: por que o simbolismo importa em processos estruturais? **Direito Público**, v. 19, n. 102, p. 419-423, abr./jun. 2022.

5.3 Coletivização de demandas individuais por meio da negociação processual⁴⁰⁸

Nos últimos anos, o Poder Judiciário brasileiro tem sido bastante acionado para resolver os mais variados conflitos, conforme se evidencia a partir do extraordinário volume de ações que aportam diariamente nos tribunais de todo país, como pela abrangência cada vez mais ampla dos pleitos judicializados.

Segundo o “Relatório Justiça em Números 2022”, o Judiciário brasileiro encerrou o ano de 2021 com 77,3 milhões de processos em tramitação aguardando solução definitiva.⁴⁰⁹ À exceção da Justiça Eleitoral, houve aumento do acervo processual de todos os segmentos do Judiciário em 2021 em relação ao ano de 2020.⁴¹⁰ O relatório aponta que o quantitativo de casos novos – isto é, sem considerar aqueles em grau de recurso e as execuções judiciais que derivam do encerramento da fase de conhecimento ou recursal – corresponde a 19,1 milhões ações originárias em 2021, o que equivale a 10,3% a mais que o ano anterior.⁴¹¹

Nesse cenário de expansão da demanda à Justiça, a litigiosidade repetitiva (ou litigiosidade de massa) – que pode ser definida como “série de demandas fundadas em situações de jurídicas homogêneas, coincidentes em seu objeto e na razão de seu ajuizamento” – é apontada como uma das causas da morosidade e da superlotação do Judiciário brasileiro, além de comprometer a segurança jurídica e a isonomia na prestação jurisdicional.⁴¹²

Em face da insuficiência do modelo individualista da tutela de direitos estabelecido pelo CPC de 1973, foram implementadas mudanças legislativas com o propósito de minorar os efeitos negativos da litigiosidade repetitiva, quais sejam: (a) o já referenciado microssistema de processo coletivo e (b) as técnicas de

⁴⁰⁸ Trechos do presente subtópico foram adaptados das seções 4 e 5 do artigo científico elaborado pelo autor desta pesquisa para apresentação no V Encontro Virtual do Conpedi, realizado no período de 14 de junho a 18 de junho de 2022. O artigo foi apresentado no Grupo de Trabalho “Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça” e posteriormente publicado na *Revista Cidadania e Acesso à Justiça*. Cf. BORGES, Fabricio de Lima. Conflitos estruturais, negócios processuais e coletivização de demandas individuais: o caso dos leitos de internação do Hospital Universitário Walter Cantídio. *Revista Cidadania e Acesso à Justiça*, v. 8, n. 1, p. 65-86, jan./jul. 2022.

⁴⁰⁹ BRASIL, CNJ, 2022, p. 104.

⁴¹⁰ BRASIL, CNJ, 2022, p. 105. Na Justiça Estadual, o crescimento foi de 1 milhão de processos (1,7%); enquanto na Justiça Federal, foi de 881,7 mil processos (9,5%).

⁴¹¹ BRASIL, CNJ, 2022, p. 105.

⁴¹² MIRANDA, Andrea Pimentel de. **Quem tem medo do processo coletivo?** As disputas e as escolhas políticas no CPC/2015 para o tratamento da litigiosidade repetitiva no Brasil. Orientador: Luciana Gross Cunha. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019. p. 48-50.

juízo de casos repetitivos, que consistem, basicamente, na possibilidade de julgamento por amostragem, de forma que, dentre as inúmeras ações repetitivas, selecionam-se algumas representativas da controvérsia para que o órgão judicial competente fixe a “tese” que servirá de parâmetro para julgar todas as outras causas semelhantes. São exemplos dessas técnicas, a súmula vinculante, a repercussão geral como requisito de admissibilidade dos recursos extraordinários e os recursos especiais repetitivos (artigo 543-C do CPC de 1973).⁴¹³

O atual CPC inovou ao instituir o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) e o incidente de conversão de ações individuais em coletivas como instrumentos para lidar com o fenômeno da litigiosidade repetitiva.⁴¹⁴ Entretanto, o artigo 333 do CPC, que disciplinava a conversão de demandas individuais em coletivas,⁴¹⁵ foi vetado pela Presidente da República.⁴¹⁶

Importa adicionar, quanto a esse ponto, que o mencionado PL n. 1.641/2021 – protocolado após a entrada em vigor do atual CPC – busca disciplinar a conversão de ação individual em coletiva, quando aquela veicular pretensão de caráter coletivo, em razão da tutela de bem jurídico difuso ou coletivo ou na hipótese de demandas individuais repetitivas que possam causar ofensa à

⁴¹³ MIRANDA, 2019, p. 55-72.

⁴¹⁴ Segundo Paulo Eduardo Alves da Silva, tanto o IRDR como o incidente de coletivização de demandas individuais buscam regular um mesmo fenômeno: a profusão de demandas individuais similares, que poderiam ser tratadas coletivamente; no entanto, o CPC/2015 optou por privilegiar a coletivização do julgamento, por intermédio do IRDR, em vez da coletivização do processamento, pelas ações coletivas (SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Acesso à justiça, litigiosidade e o modelo processual civil brasileiro**. 2018. (Tese de Livre-docência) – Departamento de Direito Privado e Processo Civil, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP), Ribeirão Preto, 2018. p. 102-103).

⁴¹⁵ O dispositivo legal vetado apresentava a seguinte redação: “Art. 333. Atendidos os pressupostos da relevância social e da dificuldade de formação do litisconsórcio, o juiz, a requerimento do Ministério Público ou da Defensoria Pública, ouvido o autor, poderá converter em coletiva a ação individual que veicule pedido que: I – tenha alcance coletivo, em razão da tutela de bem jurídico difuso ou coletivo, assim entendidos aqueles definidos pelo art. 81, parágrafo único, incisos I e II, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e cuja ofensa afete, a um só tempo, as esferas jurídicas do indivíduo e da coletividade; II – tenha por objetivo a solução de conflito de interesse relativo a uma mesma relação jurídica plurilateral, cuja solução, por sua natureza ou por disposição de lei, deva ser necessariamente uniforme, assegurando-se tratamento isonômico para todos os membros do grupo”.

⁴¹⁶ Por meio da Mensagem n. 56, de 16 de março de 2015, a Presidente Dilma Rouseff comunicou as razões do veto do artigo 333 e do artigo 1015, inciso XII, do CPC, que disciplinavam o incidente de conversão de demanda individual em ação coletiva: “Da forma como foi redigido, o dispositivo poderia levar à conversão de ação individual em ação coletiva de maneira pouco criteriosa, inclusive em detrimento do interesse das partes. O tema exige disciplina própria para garantir a plena eficácia do instituto. Além disso, o novo Código já contempla mecanismos para tratar demandas repetitivas. No sentido do veto manifestou-se também a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB” (BRASIL. **Mensagem n. 56, de 16 de março de 2015**. Brasília, Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-56.htm. Acesso em: 24 abr. 2023).

isonomia ou à segurança jurídica (artigo 50). Registre-se ainda que, segundo Edilson Vitorelli, existem aportes quantitativos e qualitativos de que o singular modelo brasileiro de litigância coletiva é bem-sucedido na tarefa de garantir a tutela coletiva de direitos, “[...] com elevados números de demandas e de atuação extrajudicial do Ministério Público, bem como evidências de boa qualidade na condução dos processos a justiciabilidade de direitos coletivos”.⁴¹⁷

No caso do presente estudo, os dados levantados por meio da análise documental dos autos do Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100 e das entrevistas semiestruturadas permitem concluir que, apesar da ausência de previsão legal expressa, é viável, por meio de negociação processual, a coletivização de demandas individuais repetitivas cujo pano de fundo diga respeito a problemas estruturais do SUS, como, por exemplo, a insuficiência de leitos de UTI na rede pública.

É de se ressaltar que, por meio dos negócios processuais (artigo 190 do CPC⁴¹⁸), os sujeitos processuais podem convencionar tanto sobre o objeto do litígio (direito material) como sobre o próprio trâmite do processo. Em se tratando de litígios estruturais – notadamente, aqueles envolvendo políticas públicas –, os negócios processuais despontam como instrumento apto para o juiz e os demais sujeitos processuais promoverem a flexibilização procedimental necessária, seja na fase de conhecimento, seja na fase executiva.⁴¹⁹

No caso do Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100, infere-se dos dados colhidos que a situação individual discutida naqueles autos se tratava, na

⁴¹⁷ VITORELLI, Edilson. O Brasil tem um sistema processual coletivo eficiente? Aportes empíricos. In: GONÇALVES, Gláucio Maciel; MAIA, Renata C. Vieira; ROCHA, Igor Moraes; TEODORO, Giovanni Pontes (org.). **Estudos empíricos em processo e organização judiciária**. Belo Horizonte: Editora Expert, 2022. p. 164-165. De acordo com Edilson Vitorelli, o sistema de processo coletivo adotado no Brasil é único, ao apostar na atuação de legitimados públicos independentes, em especial, o Ministério Público, ao passo que o modelo europeu enfatiza a atuação dos órgãos reguladores governamentais, na seara do Direito Administrativo e, nos casos mais graves, do Direito Penal, enquanto no modelo norte-americano das *class actions*, a tutela coletiva pela via do processo civil é promovida por um dos membros do grupo afetado (*private enforcement*) (VITORELLI, 2022, p. 142-143).

⁴¹⁸ Diz o artigo 190 do CPC: “Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade”.

⁴¹⁹ RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 788.

realidade, de uma demanda repetitiva que envolvia um problema estrutural do SUS no Município de Fortaleza/CE, razão pela qual os sujeitos processuais concordaram em coletivizar o feito, com fundamento no artigo 190 do CPC.

A repetitividade do problema restou evidenciada a partir das informações apresentadas pelo órgão regulador do SUS no Município de Fortaleza/CE para justificar o não cumprimento imediato da decisão que ordenara a imediata internação do autor em leito de UTI de hospital público capaz de tratá-lo adequadamente, observando-se os critérios de prioridade médica adotados pelo órgão regulador competente, ou, em leito de hospital privado, no caso de inexistir vaga na rede pública.⁴²⁰

O órgão regulador municipal informou ao juízo da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará que não havia leitos de UTI disponíveis em nenhuma das unidades hospitalares da rede pública nem da rede privada, bem como que existiam outras ordens judiciais de internação em leitos de UTI.⁴²¹ Sobre este último ponto, o órgão regulador municipal destacou que a fila de espera registrada diariamente era de 90 (noventa) pessoas e que, no ano anterior (2016), recebera 680 (seiscentos e oitenta) ordens judiciais de internação em leito de UTI, para cumprimento imediato.⁴²²

Essas informações apresentadas nos autos do Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100 demonstravam a dimensão estrutural do problema da falta de leitos de UTI no Município de Fortaleza/CE, que acarretava o ajuizamento de ações individuais em série. Nessas situações em que demandas em série envolvendo conflitos estruturais são tratadas de forma individual (ou atomizada), tem-se o que Edilson Vitorelli denomina de “ilusão de vitória”, pois somente quem aciona primeiro

⁴²⁰ Decisão de 10 de fevereiro de 2017 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificador n. 4058100.2066671).

⁴²¹ Ofício Crifor n. 19/2017, de 13 de fevereiro de 2017 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificador n. 4058100.2076020).

⁴²² Ofício Crifor n. 19/2017, de 13 de fevereiro de 2017 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificador n. 4058100.2076020).

o Judiciário é atendido, ou seja, “Só se ganha no processo, não na solução concreta”.⁴²³

Segundo o relato de uma das defensoras públicas federais entrevistadas, “a situação dos leitos de UTI era muito grave” no Município de Fortaleza/CE, e tanto a DPU/CE como a DPE/CE eram acionadas diariamente com diversos pedidos de internação.⁴²⁴ Os dados levantados na pesquisa empírica indicam ainda que, nas sucessivas audiências da ACP sobre as filas de espera para as cirurgias ortopédicas, a problemática da falta de leitos de UTI era objeto de discussão entre os integrantes do sistema de justiça e os gestores do SUS.⁴²⁵

Diante desse cenário e da informação trazida aos autos do Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100 sobre a existência de leitos de UTI no HUWC pendentes de abertura e de habilitação para poderem funcionar,⁴²⁶ a DPU/CE propôs negócio processual com a finalidade de converter a demanda individual em coletiva e, conseqüentemente, viabilizar a abordagem estrutural desse problema do SUS, mesmo não havendo dispositivo legal autorizando expressamente a coletivização de lides individuais.⁴²⁷

Com a homologação do negócio processual de coletivização do Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100, em audiência ocorrida em agosto de 2017, nas dependências do HUWC, a DPU/CE assumiu o polo ativo do feito e ampliou-se o objeto da petição inicial, de modo a abranger a abertura e habilitação de 40 novos leitos de UTI e 48 novos leitos de internação geral no HUWC.⁴²⁸ Referido negócio processual foi celebrado em razão da “compreensão das partes envolvidas do importante e indubitável interesse público e coletivo das discussões

⁴²³ VITORELLI, 2020, p. 63.

⁴²⁴ Defensora Pública da União Lídia Ribeiro Nóbrega (subtópico 4.2.5).

⁴²⁵ Defensora Pública da União Lídia Ribeiro Nóbrega (subtópico 4.2.5).

⁴²⁶ Ofício Crifor n. 19/2017, de 13 de fevereiro de 2017 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificador n. 4058100.2076020).

⁴²⁷ Como visto no item 4.1.3, a proposta de negócio processual para coletivizar o Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100 foi apresentada pela DPU/CE em 28 de março de 2017 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificador n. 4058100.2208317).

⁴²⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificador n. 4058100.2492972.

travadas até o momento nesta seara judicial”.⁴²⁹ Tal compreensão por parte dos atores processuais decorreu, ao que tudo indica, da experiência adquirida por eles no bojo das outras duas ações estruturais sobre filas de espera em curso na 6ª Vara da Seção Judiciária do Ceará – mormente do caso da fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade –, porquanto o diálogo interinstitucional estabelecido nessas ações estava rendendo resultados positivos.⁴³⁰

Desse modo, foi possível conferir um tratamento molecular ao problema estrutural em questão por intermédio da adoção de medidas procedimentais mais apropriadas para tanto – em especial, a realização de audiências periódicas⁴³¹ e de inspeções judiciais, ampliando-se o debate por meio da participação direta de técnicos e gestores do SUS –, tal como já ocorria nas outras duas demandas estruturais analisadas neste trabalho. Como explica Cíntia Teresinha Burhalde Mua, a conversão de demanda individual em coletiva – como previa o artigo 333 do CPC – possibilita o emprego de técnicas procedimentais adequadas ao tratamento de conflitos estruturais (macrolide).⁴³²

O propósito de replicar, no Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100, as práticas adotadas nas ACPs n. 0002012-48.2006.4.05.8100 e n. 0811930-91.2016.4.05.8100 foi reconhecido expressamente na mencionada decisão de 31 de outubro de 2017, lavrada pela Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta. Nessa decisão, a magistrada ressaltou “a necessidade de um enfrentamento diferenciado da situação” por meio de institutos capazes de viabilizar alternativas que fossem “além das posições extremas entre a judicialização desenfreada e a absoluta ausência de intervenção judicial”.⁴³³

⁴²⁹ Trecho da decisão de 31 de outubro de 2017 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificador n. 4058100.295428).

⁴³⁰ Ver entrevista com o Juiz Federal Leonardo Resende Martins (item 4.2.12).

⁴³¹ Como apontado no item 5.1, foram realizadas 20 audiências no âmbito do Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100.

⁴³² MUA, Cíntia Teresinha Burhalde. Conflitos estruturais: conversão da ação individual em coletiva e ação entre entes subnacionais. In: ARENHART, Sergio Cruz *et al.* (org.). **Coletivização e unidade do direito**. Londrina: Thoth, 2020. p. 121. Volume 2.

⁴³³ Trechos da decisão de 31 de outubro de 2017 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Identificador n. 4058100.295428.

Por fim, embora não faça parte dos objetivos deste trabalho examinar em que medida foi (ou não) solucionado o problema estrutural do Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100, convém registrar que, se a coletivização aqui examinada abriu caminho para abordar de forma estrutural o problema da insuficiência de leitos na capital cearense, de outro lado, entraves burocráticos diversos – juntamente com a falta de uma postura mais colaborativa por parte de alguns dos entes públicos envolvidos (UFC, EBSEH e Estado do Ceará) quanto a pontos específicos – impediram o atingimento de resultados concretos mais significativos em comparação com as ACPs n. 0002012-48.2006.4.05.8100 e n. 0811930-91.2016.4.05.8100, como se depreende do relato do Juiz Federal Leonardo Resende Martins.⁴³⁴ Tal constatação é relevante, porque evidencia que a opção pela abordagem estrutural, por vezes, pode não resultar na resolução consensual do problema discutido, em razão de circunstâncias alheias à vontade do juiz e das partes.

5.4 Especialização da atividade jurisdicional com foco no julgador⁴³⁵

Como exposto no capítulo anterior, em virtude de o juiz federal titular da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará estar afastado do ofício jurisdicional, coube à magistrada federal Cíntia Menezes Brunetta conduzir as três ações estruturais objeto desta pesquisa, a partir de fevereiro de 2015. Mesmo após o retorno do juiz federal titular ao exercício da jurisdição na referida vara federal, em abril de 2017, a magistrada permaneceu – em regime de auxílio – respondendo pelas ações estruturais sob estudo, conforme designação da Corregedoria Regional do TRF5, até março de 2019, quando então foi convocada, com prejuízo da sua jurisdição originária, para atuar como Secretária-Geral da Enfam, em Brasília/DF, função que exerceu até o final de agosto de 2022. Em setembro de 2022, por conta da promoção do Juiz Federal Leonardo Resende Martins ao cargo de Desembargador Federal, a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta foi designada para, em regime de auxílio, responder especificamente pelas ações estruturais até o final de 2022.

⁴³⁴ Ver o item 4.2.12.

⁴³⁵ Trechos do presente subtópico foram adaptados das seções 4 e 5 do artigo científico elaborado como trabalho de conclusão da disciplina Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade, cursada pelo autor desta pesquisa ao longo do primeiro semestre de 2021. O artigo foi publicado na coletânea “Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam”. Cf. BORGES, 2022, p. 269-292.

Ademais, como demonstrado no item 4.1.3, celebrou-se negócio processual no âmbito do Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100 com o objetivo de ampliar o objeto da lide, coletivizar a demanda e vincular à condução do feito à pessoa da Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, preservando-se, desse modo, a “identidade física da magistrada condutora”.

Diante desse panorama, a questão que se discute é se a designação da magistrada federal Cíntia Menezes Brunetta para responder especificamente pelas ações estruturais analisadas e o negócio processual entabulado no Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100 violaram o princípio do juiz natural e o sistema de alocação de competências jurisdicionais na primeira instância.

O sentido tradicional do princípio do juiz natural – que tem *status* de direito fundamental⁴³⁶ – é o de que a autoridade judiciária que julgará determinado caso deve preexistir ao fato objeto do julgamento, de forma que é vedado instituir, para um caso específico, um órgão judicial com competência para julgá-lo, garantindo-se, desse modo, a imparcialidade do julgador.⁴³⁷ Outro aspecto relevante do princípio do juiz natural é coibir manobras de escolha do juízo de preferência, como se verifica das regras de prevenção previstas na legislação processual civil, por exemplo.⁴³⁸

A partir dessa concepção clássica, a garantia do juiz natural se desdobra em duas dimensões: objetiva e subjetiva. Em termos objetivos, o princípio do juiz natural é compreendido em caráter institucional e orgânico, estando vinculado às regras legais e infralegais de fixação de competência do juízo (não da pessoa do magistrado).⁴³⁹ Do ponto de vista subjetivo, o juiz natural concerne à pessoa do julgador, de modo que se busca proteger sua liberdade para firmar seu convencimento de forma imparcial e independente.⁴⁴⁰ Ocorre, porém, que se a garantia do juiz natural, em sua origem histórica, representou uma vitória contra o absolutismo monárquico,⁴⁴¹ atualmente esse princípio, em sua concepção

⁴³⁶ Artigo 5º, incisos XXXVII e LIII, da Constituição Federal.

⁴³⁷ BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de direito processual civil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 54.

⁴³⁸ HARTMANN, Guilherme Kronemberg. **Competência no processo civil: da teoria tradicional à gestão da judicial da competência adequada**. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 25.

⁴³⁹ CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competência no processo civil**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021. p. 92-93. (Coleção O Novo Processo Civil).

⁴⁴⁰ CABRAL, 2021, p. 94-95.

⁴⁴¹ CABRAL, 2021, p. 70-71.

tradicional, não atende mais às necessidades do sistema de justiça, em que se exige eficiência, adaptação e dinamicidade dos instrumentos processuais.⁴⁴²

Com efeito, Antonio do Passo Cabral verificou que na ordem jurídica brasileira existem diversos institutos processuais (disciplinados na Constituição e em leis) e práticas judiciárias que contrariam as premissas do princípio do juiz natural em sua concepção clássica, razão pela qual o autor propõe uma ressignificação do aludido princípio, de modo que seja mantido seu núcleo protetivo, mas compatibilizando-o com as exigências do princípio da eficiência processual.⁴⁴³

Dentro dessa ideia de “atualizar” o princípio do juiz natural, Antonio do Passo Cabral salienta que, tradicionalmente, na literatura processual, “a capacidade técnica ou *expertise* do juiz nunca fora considerada no âmbito de proteção do juiz natural”, de modo que não haveria para as partes um direito a um juiz especialista ou familiarizado com a matéria litigiosa.⁴⁴⁴ Contudo, o autor lembra que é cada vez maior a necessidade de especialização para atingir resultados eficientes na prestação jurisdicional, porquanto, além de não ser viável simplesmente aumentar indefinidamente o número de magistrados, os problemas que aportam nos tribunais diariamente são complexos e variados.⁴⁴⁵ Assim, o juiz natural, nessa perspectiva que visa à eficiência, seria aquele dotado da *expertise* necessária para prestar adequadamente a prestação jurisdicional requerida.⁴⁴⁶

Há dois modelos de especialização da atividade jurisdicional. A primeira – e mais comum na realidade judicial brasileira e no exterior – é a que atribui competência exclusiva, em razão da matéria, a determinados órgãos jurisdicionais; a segunda forma de especialização – pouco estudada no Brasil – tem como foco a pessoa do julgador.⁴⁴⁷

⁴⁴² CABRAL, 2021, p. 227-228.

⁴⁴³ Antonio do Passo Cabral cita os seguintes institutos previstos na legislação processual brasileira cujos pressupostos vão de encontro à concepção tradicional do juiz natural: (a) o desaforamento (disciplinado no Código de Processo Penal); (b) o incidente de deslocamento de competência (previsto no artigo 109, inciso V-A e parágrafo 5º, da Constituição Federal); e (c) o incidente de assunção de competência (artigo 947 do CPC). São exemplos de práticas judiciárias em desconformidade com o juiz natural, segundo o autor: (a) a convocação de juízes de instâncias inferiores para atuarem em tribunais de forma temporária; (b) a designação de juízes para atuarem em regime de auxílio a outras unidades judiciais de primeiro grau; e (c) os chamados “mutirões” de magistrados (CABRAL, 2021, p. 159-197).

⁴⁴⁴ CABRAL, 2021, p. 286.

⁴⁴⁵ CABRAL, 2021, p. 288.

⁴⁴⁶ CABRAL, 2021, p. 288.

⁴⁴⁷ CABRAL, 2021, p. 292-295.

Existem boas práticas em sistemas processuais estrangeiros quanto à especialização com ênfase na pessoa dos juízes. Na França, na Inglaterra e na Holanda, por exemplo, implementou-se um modelo no qual magistrados especialistas em determinado tema podem ser designados não somente no tribunal em que estão lotados, mas também em outras cortes, de forma que se desvincula a competência especializada de um órgão judiciário específico.⁴⁴⁸

É possível vislumbrar, portanto, a aplicação dessa segunda vertente de especialização da atividade jurisdicional à realidade judiciária brasileira no caso de matérias que, em razão da complexidade e especificidade, demandam um “olhar especializado”, mas cuja quantidade não seja expressiva a ponto de justificar a criação de uma vara especializada, como se dá, muitas vezes, com ações coletivas.⁴⁴⁹

O PL n. 1.641/2021, que objetiva disciplinar o novo procedimento da ação civil pública, prevê que, nas hipóteses de conflito de competência, a solução deverá considerar, entre outros parâmetros, a “especialização dos juízes na matéria objeto do litígio” (artigo 8º, parágrafo 2º). O STJ, em conflito de competência concernente ao caso do desastre ambiental de Brumadinho, decidiu que, embora a ação popular possa ser ajuizada no foro do domicílio do autor popular, as circunstâncias particulares da situação sob julgamento indicavam que a tutela dos interesses coletivos afetados se daria de forma mais efetiva no foro do local do dano, como previsto no artigo 2º da Lei n. 7.437/1985 (Lei da Ação Civil Pública).⁴⁵⁰

Pelas mesmas razões, pode-se afirmar que a especialização da atividade jurisdicional com ênfase na pessoa do julgador constitui uma alternativa organizacional adequada para os litígios estruturais, não obstante a ausência de previsão legal expressa e o sistema de alocação de competências jurisdicionais na primeira instância do Poder Judiciário.

⁴⁴⁸ CABRAL, 2021, p. 295-296. Sobre a Inglaterra, Antonio do Passo Cabral explica que a distribuição de competências jurisdicionais leva em conta o conhecimento pessoal de cada juiz, sua experiência e sua capacidade técnica. Esse modelo, denominado de “*ticketing system*”, permite que os juízes julguem processos nos quais é necessária uma especialização mais intensa, caso tais julgadores tenham *expertise* ou sejam treinados na matéria.

⁴⁴⁹ CABRAL, 2021, p. 297.

⁴⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Conflito de Competência n. 164.362-MG**. Suscitante: 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Campinas/SP. Suscitado: 17ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais. Relator: Ministro Herman Benjamin, 12 de junho de 2019.

Ainda nessa perspectiva de ressignificação do juiz natural, Antonio do Passo Cabral sugere o revigoramento dos acordos processuais sobre competência. Para o autor, “a regra processual não pode mais ser vista numa perspectiva puramente estatalista porque também pode ser negocial, concebida como resultado de um esquema de cooperação que resulta na combinação entre lei e acordo”.⁴⁵¹ A partir dessa diretriz e da cláusula de negociação processual (prevista no artigo 190 do CPC), afigura-se plenamente viável que as partes, no âmbito do espaço normativo que lhes é conferido, definam a competência por meio de normas convencionais.⁴⁵² No entanto, a fixação de competência por meio de convenção processual – assim como os negócios processuais sobre qualquer outro tema – sujeita-se a limites, quais sejam: a reserva de lei e a reserva de norma constitucional.⁴⁵³

Avançando em relação a este último ponto, cabe refletir se não seria possível que as partes, por meio de negócio processual, estabelecessem que o processo fosse encaminhado a determinado julgador, por reputarem-no mais adequado. Para Antonio do Passo Cabral – embora a literatura processual majoritária entenda não ser viável as partes escolherem o juiz do caso ou definirem, de forma negocial, qual o juízo, ou ainda, qual membro do órgão colegiado seria o relator ou qual câmara/turma apreciaria um recurso⁴⁵⁴ –, pode-se cogitar *de lege ferenda* algumas hipóteses em que a escolha do julgador pelas partes se mostra mais apropriada para a prestação jurisdicional:⁴⁵⁵

Malgrado essas considerações, e ainda que, como regra geral, não se possa escolher a pessoa do juiz, talvez seja possível imaginar *de lege ferenda* alguns casos em que a seleção do magistrado possa falar em nome da melhor e mais adequada prestação jurisdicional. Pensemos em causas de direito de família (processos de separação e divórcio, por exemplo), em que as partes possam ter interesse em escolher um juiz que seja *amigo de ambas* (quem sabe até seu padrinho de casamento). Se essa é uma opção consciente e voluntária de ambas as partes em conflito, e se a escolha do magistrado pode permitir um melhor conhecimento dos fatos e uma condução mais eficiente do processo (quem sabe até com maior prognóstico de obtenção de autocomposição), por que tal alternativa seria proibida às partes?

⁴⁵¹ CABRAL, 2021, p. 251.

⁴⁵² CABRAL, 2021, p. 251.

⁴⁵³ CABRAL, 2021, p. 544.

⁴⁵⁴ CABRAL, 2021, p. 575.

⁴⁵⁵ CABRAL, 2021, p. 576.

Aliás, essa possibilidade já foi prevista no direito brasileiro⁴⁵⁶ e está positivada em regra legislada no direito processual dos EUA.⁴⁵⁷

No caso do presente estudo, os dados colhidos evidenciam que a designação da Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta para permanecer em regime de auxílio à 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, respondendo especificamente pelas ações estruturais analisadas, ocorreu por conta da *expertise* e da familiaridade da mencionada magistrada com a matéria discutida nesses processos coletivos complexos, mesmo não havendo previsão expressa no ato normativo do TRF5 que disciplinava, à época, a designação e a substituição de juízes no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região,⁴⁵⁸ como se depreende da decisão proferida pela Corregedoria Regional do TRF5 que acolheu o requerimento formulado pelo magistrado Leonardo Resende Martins nesse sentido.⁴⁵⁹ O pedido de designação da Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta para permanecer conduzindo as ações estruturais analisadas decorreu – reitere-se – de ajuste entre ela e o juiz titular da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, como explicado por ambos em suas entrevistas.⁴⁶⁰

O magistrado Leonardo Resende Martins explicou que, ao retornar às suas atividades na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, verificou que a abordagem estrutural levada a efeito pela magistrada Cíntia Menezes Brunetta estava se mostrando positiva, razão pela qual se mostrava conveniente mantê-la à frente das ações estruturais sobre filas de espera do SUS em curso na vara

⁴⁵⁶ De acordo com Cabral, o CPC de 1939 estabelecia que, nos casos de desquite por mútuo consentimento, a petição conjunta era “apresentada” a um magistrado de escolha dos cônjuges antes de ser distribuída (art. 643) (CABRAL, 2021, p. 576). O objetivo da norma legal era evitar a exposição pública do casal em uma época em que havia forte preconceito contra o desquite.

⁴⁵⁷ Cabral noticia que, no Direito norte-americano, quando as partes concordam, o *Federal Magistrate Act* prevê a possibilidade de que haja a designação de um juiz para conduzir qualquer processo cível (CABRAL, 2021, p. 576). Tal procedimento foi considerado constitucional pela Suprema Corte dos Estados Unidos e por vários tribunais federais daquele país, segundo o autor.

⁴⁵⁸ O ato normativo que disciplinava, à época, a substituição e designação de magistrados na Justiça Federal da 5ª Região era o Provimento n. 01, de 25 de março de 2009, da Corregedoria Regional do TRF5 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Corregedoria). **Provimento n. 01, de 25 de março de 2009**, da Corregedoria Regional da Justiça Federal da 5ª Região. Disponível em: http://downloads.jfal.jus.br/portal-doc/plantao-judiciario/provimento_01_2009_trf5.pdf. Acesso em: 10 maio 2023). Tal ato normativo foi substituído pelo Provimento n. 19, de 14 de agosto de 2022, que estabelece a Consolidação Normativa da Corregedoria Regional da Justiça Federal da 5ª Região (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Corregedoria). **Provimento n. 19, de 14 de agosto de 2022**, da Corregedoria Regional da Justiça Federal da 5ª Região. Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/index.php/gestao-orcamentaria/resultado-pdf>. Acesso em: 10 maio 2023).

⁴⁵⁹ Trecho do requerimento formulado pelo Juiz Federal Leonardo Resende Martins, em 31 de março de 2017 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo nº 0002806-85.2017.4.05.7000** (Corregedoria). Documento n. 0022246, p. 2).

⁴⁶⁰ Ver os subtópicos 4.2.11 e 4.2.12.

federal.⁴⁶¹ Essa constatação converge com o relato de outros atores processuais entrevistados. A procuradora estadual entrevistada reputou como positiva a permanência da Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta à frente das demandas estruturais analisadas, mesmo após o retorno do juiz federal titular ao exercício da jurisdição, em razão do domínio que ela tinha sobre a matéria discutida, bem como por conta do vínculo de confiança firmado com as partes.⁴⁶²

Arranjo semelhante foi posto em prática em setembro de 2022. Com a promoção do Juiz Federal Leonardo Resende Martins ao cargo de Desembargador Federal, este – em comum acordo com a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, que já havia retornado ao exercício da jurisdição⁴⁶³ – solicitou à Corregedoria Regional do TRF5 a designação da referida magistrada para, em regime de auxílio, responder especificamente pelas ações estruturais analisadas em razão da sua experiência “em períodos pretéritos em que respondeu pela 6ª Vara/CE, [...] estando familiarizada com os pormenores desses complexos litígios. [...]”.⁴⁶⁴

O órgão correicional do TRF5 concordou com as razões do pleito, destacando que a “necessidade e a conveniência da medida podem ser inferidas pela existência de demandas complexas e estruturais em tramitação”, bem como a *expertise* e a familiaridade da juíza federal com os processos de alta complexidade em tramitação.⁴⁶⁵ Registre-se que, nos termos da aludida decisão, a designação da magistrada, que se deu sem prejuízo da sua jurisdição originária (titularidade da 35ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará), limitou-se às demandas estruturais analisadas, cabendo a outro juiz responder pela titularidade da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará e pelo restante do acervo processual da unidade.

Importa mencionar também que a decisão foi prolatada sob a égide da nova Consolidação Normativa da Corregedoria Regional da Justiça Federal da 5ª Região. Tal normativo, apesar de ter entrado em vigor em agosto de 2022, nada

⁴⁶¹ Ver o subtópico 4.2.12.

⁴⁶² Ver o subtópico 4.2.9.

⁴⁶³ Depois de ter exercido a função de Secretária-Geral da Enfam, em Brasília/DF.

⁴⁶⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo nº 0009516-48.2022.4.05.7000** (Corregedoria). Documento n. 2995445.

⁴⁶⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo nº 0009516-48.2022.4.05.7000** (Corregedoria). Documento n. 2997006.

dispõe acerca da designação de magistrados para atuar especificamente, em regime de auxílio, em casos complexos, a exemplo de litígios estruturais.⁴⁶⁶

Por outro lado, no âmbito do Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100, que trata do aumento do número de leitos de UTI da rede pública de saúde em Fortaleza/CE, celebrou-se negócio processual que, entre outras cláusulas, estipulava a vinculação da condução do feito à pessoa da Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, de forma a preservar a identidade física da magistrada condutora.⁴⁶⁷ Segundo a procuradora estadual entrevistada, a cláusula vinculando a condução do processo à referida magistrada foi estipulada justamente em razão da *expertise* e do vínculo de confiança firmado entre a juíza e as partes ao longo da tramitação.⁴⁶⁸

Essa convenção processual em que as partes escolheram o juiz que continuaria presidindo o feito, conquanto incomum na praxe judicial brasileira, é compatível com a leitura mais atualizada do princípio do juiz natural, além de se revelar apropriada para os casos de litigância estrutural, haja vista a necessidade de que o julgador possua domínio sobre a matéria objeto desse tipo de processo e da confiança que as partes devem ter em relação ao magistrado como condição fundamental para o desenvolvimento de soluções negociadas.

Mais uma vez, a experiência de outros países sugere alternativas plausíveis. No caso *Holter versus Sarver*, demanda estrutural cujo objeto era a reforma do sistema prisional do estado norte-americano de Arkansas e que tramitou entre os anos de 1969 e 1982, o magistrado responsável pela condução do processo (Juiz J. Smith Henley) permaneceu vinculado ao feito na primeira instância, mesmo após ter sido promovido ao tribunal federal de segunda instância, funcionando como juiz de primeiro grau.⁴⁶⁹ Tal situação – incomum, frise-se –

⁴⁶⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Corregedoria). **Provimento n. 19, de 14 de agosto de 2022, da Corregedoria Regional da Justiça Federal da 5ª Região**. Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/index.php/gestao-orcamentaria/resultado-pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

⁴⁶⁷ É de se registrar que o princípio da identidade física do juiz impõe que o magistrado que julga a causa deve ser aquele que presidiu a colheita das provas durante a fase instrutória do processo, como previsto expressamente no artigo 132 do CPC de 1973 (BAHIA, Alexandre; NUNES, Dierle; PEDRON, Flávio Quinaud. **Teoria geral do processo**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 493). Apesar de o atual CPC não dispor expressamente a respeito desse princípio, é certo que ele permanece em vigor como diretriz informativa da teoria geral do processo, visto que opera “[...] a favor da oralidade, da cooperação e da aproximação do julgador da realidade concreta discutida no caso, razão pela qual não pode simplesmente ser afastado, em razão da inexistência de previsão legal” (BAHIA; NUNES; PEDRON, 2020, p. 495).

⁴⁶⁸ Ver o subtópico 4.2.9.

⁴⁶⁹ VIOLIN, Holter v. Sarver..., 2021, p. 683.

perdurou entre 1975, ano da promoção do juiz, e 1977, quando finalmente deixou o caso.⁴⁷⁰ Esse arranjo não foi contestado pelas partes que consideraram benéfica a permanência do Juiz Henley à frente do processo, em virtude de seu profundo conhecimento sobre a causa.⁴⁷¹

Os achados da pesquisa empírica – lidos à luz das premissas teóricas aduzidas por Antonio do Passo Cabral – apontam para a possibilidade de designação de juízes para responderem por processos estruturais específicos, independentemente das regras preestabelecidas de alocação de competências jurisdicionais na primeira instância, abrindo-se caminho, desse modo, para a implementação de um modelo de especialização da atividade jurisdicional com foco na pessoa do julgador, nos casos de litigância estrutural.

Dito isso, algumas reflexões, no entanto, são cabíveis em relação ao exposto no presente subtópico.

Os litígios estruturais, como explicado no Capítulo 3, tendem a se alongar no tempo, o que vai de encontro à lógica do regime de metas temporais imposto pelo CNJ, que privilegia a quantidade de julgamentos em detrimento da qualidade. Ademais, a constante rotatividade de juízes na primeira instância, em razão de progressão na carreira ou de remoções, causa a mudança da pessoa do julgador responsável pelo processamento de litígios estruturais, de forma que os magistrados não conseguem se inteirar totalmente da complexidade dos problemas objeto das lides estruturais.

Em face desse quadro, verifica-se que as soluções práticas levadas a efeito na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará e analisadas neste subtópico podem contribuir para otimizar o processamento de demandas estruturais, visto que a permanência de um magistrado com domínio da matéria discutida preserva o capital intelectual formado sobre a causa e aumenta as chances de se obter uma solução consensual para o problema.

Todavia, tal como salientado no subtópico referente às sucessivas audiências, não se pode perder de vista que os magistrados brasileiros têm que lidar com acervos processuais vultosos, além de serem responsáveis pelo gerenciamento das unidades onde estão lotados. No caso das ações estruturais selecionadas para esta pesquisa, percebe-se que a designação da Juíza Federal

⁴⁷⁰ VIOLIN, Holter v. Sarver..., 2021, p. 683.

⁴⁷¹ VIOLIN, Holter v. Sarver..., 2021, p. 683.

Cíntia Menezes Brunetta para responder pelas referidas demandas – tanto em 2017 como em 2022 – se deu sem prejuízo da sua jurisdição originária e sem a estipulação de qualquer medida compensatória desse evidente acréscimo na sua carga de trabalho, tais como compensação da quantidade de feitos distribuídos pelo sistema eletrônico de distribuição ou designação de outro juiz para atuar em regime de auxílio à vara federal titularizada pela magistrada.⁴⁷²

Assim, propõe-se como medida prática para a condução de litígios estruturais sobre filas de espera do SUS a designação de juiz com *expertise* para responder especificamente sobre esses processos, podendo tal designação decorrer de ato específico do órgão correicional competente ou de negociação processual.

5.5 Transição de juízes pela via da cooperação judiciária

Como pontuado no Capítulo 3, o diferimento temporal dos litígios estruturais e a constante rotatividade de magistrados na primeira instância do Judiciário brasileiro afetam o andamento dessas demandas complexas. De fato, com a substituição do juiz condutor de um litígio estrutural, o seu sucessor, em geral, tem à sua disposição somente as informações registradas nos autos processuais, não tendo acesso a todo capital intelectual formado sobre a causa, como, exemplo, o conteúdo de todos os métodos de trabalho empregados e, especialmente, os elementos envolvidos na relação com as partes. Além disso, a mudança do juiz responsável pela condução de um litígio estrutural causa insegurança às partes envolvidas e, conseqüentemente, pode comprometer a busca por soluções consensuais.

Acrescente-se ainda que inexiste qualquer regulamentação normativa – legal ou infralegal – sobre a sucessão de magistrados no exercício da atividade jurisdicional, mesmo em se tratando de demandas estruturais e complexas, embora a adoção de medidas de transição seja uma prática comum – e normatizada – nos

⁴⁷² Antonio do Passo Cabral informa que, no caso de magistrados designados para atuar em razão de sua especialização em determinada matéria, alguns autores sugerem, além da compensação do número de feitos pelo sistema eletrônico de distribuição, a adoção de prêmios, como a concessão de dias de folga ou o pagamento de retribuições pecuniárias (CABRAL, 2021, p. 300-301).

casos de sucessão de governos⁴⁷³ e de cargos diretivos do próprio Poder Judiciário.⁴⁷⁴

Em face desse quadro, faz-se necessária a adoção de providências voltadas para a gestão da transição de magistrados nos casos de litigância estrutural, a fim de que sejam minorados os riscos de solução de continuidade. Ou seja, a modificação de magistrados responsáveis pela condução de processos estruturais precisa ser “planejada a partir de protocolos que garantam a estabilidade das providências adotadas no processo e acelerem a curva de aprendizado do juiz que assume o feito”.⁴⁷⁵ Desse modo, diminui-se o risco de solução de continuidade, tanto em razão da demora natural para o juiz sucessor se inteirar de todos os pontos discutidos ao longo da tramitação do processo estrutural como pela quebra da confiança entre o juízo e as partes.⁴⁷⁶

No presente estudo, os dados levantados demonstram que a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta – diante da iminência do seu afastamento das funções jurisdicionais a partir de março de 2019⁴⁷⁷ e antevendo os riscos relacionados a uma possível solução de continuidade dos trabalhos de condução das demandas estruturais objeto desta pesquisa – implementou juntamente com o Juiz Federal Leonardo Resende Martins um plano de transição, que, inclusive, deu origem ao projeto “Passando o Martelo Adiante: Sucessão de Juízes em Litígios de

⁴⁷³ No âmbito da Presidência da República, a Lei n. 10.609/2002 dispõe acerca da instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República, cria cargos em comissão e estabelece outras providências correlatas. A referida lei federal, regulamentada pelo Decreto n. 7.221/2010, assegura “o acesso de uma equipe de transição com 50 integrantes e um coordenador a informações dos órgãos públicos federais para que o presidente eleito possa planejar ações a serem tomadas logo após a posse. Atuação da equipe de transição está autorizada a começar no segundo dia útil do anúncio do vencedor da eleição e deve ser finalizada até o décimo dia após a posse presidencial” (*In*: **Senado Federal**. 31 out. 2022. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/10/31/brasil-vem-fazendo-transicoes-de-governo-reguladas-por-lei-desde-2002>. Acesso em: 12 maio 2023). De acordo com o artigo 1º do Decreto n. 7.221/2010, “Transição governamental é o processo que objetiva propiciar condições para que o candidato eleito para o cargo de Presidente da República possa receber de seu antecessor todos os dados e informações necessários à implementação do programa do novo governo, desde a data de sua posse”.

⁴⁷⁴ No âmbito do Poder Judiciário, a Resolução n. 95, de 29 de outubro de 2009, do CNJ, disciplina os procedimentos para a transição de cargos de direção nos tribunais brasileiros.

⁴⁷⁵ MARTINS, Leonardo Resende. Execução fiscal estrutural: o Caso Urbana. *In*: BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam. Brasília: Enfam, 2022. p. 25.

⁴⁷⁶ MARTINS, 2022, p. 25.

⁴⁷⁷ Como explicado no Capítulo 4 desta dissertação, a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, em março de 2019, afastou-se da jurisdição para assumir o cargo de Secretária-Geral da Enfam, em Brasília/DF, posto que ocupou até agosto de 2022.

Alta Complexidade e Gestão de Transição”, o qual foi vencedor de menção honrosa da 16ª edição do Prêmio Inovare, na categoria Juiz, no ano de 2019.⁴⁷⁸

De acordo com esse plano de transição, os magistrados passaram a combinar estratégias e abordagens com vistas a viabilizar a transição nos processos estruturais analisados nesta pesquisa:⁴⁷⁹

Foi, então, estabelecido contato com o juiz que a sucederia, acertadas as estratégias e abordagens que seriam postas em prática e traçado um plano de transição. Em primeiro lugar, foi feito contato com todas as partes envolvidas nos quatro litígios e realizadas reuniões (em três lugares diferentes) para comunicação sobre a substituição da juíza. Inspeções judiciais conjuntas foram marcadas para dois canteiros de obra objeto de uma das ações e audiências concertadas foram designadas e conduzidas. Por fim, colocou-se em uso algumas ferramentas tecnológicas, para facilitar e agilizar a comunicação, a troca de informações e a gestão de providências a serem adotadas.

Do ponto de vista prático, os magistrados adotaram as seguintes medidas: (a) realização de atos judiciais concertados (audiências e inspeções judiciais); (b) reuniões conjuntas; (c) utilização de instrumentos de tecnologia da informação para agilizar a comunicação, para o gerenciamento de projetos e providências e para o encurtamento das distâncias; e (d) estabelecimento de uma equipe de transição.⁴⁸⁰

Esse plano de transição judicial implementado pelos dois magistrados federais – o que não é comum na prática judicial brasileira, anote-se – diminuiu significativamente os riscos relacionados à sucessão de magistrados nos processos estruturais em curso na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará.⁴⁸¹

⁴⁷⁸ Projeto cria estratégias para garantir continuidade de processos complexos. *In*: **CNJ**. 24 jan. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/projeto-cria-estrategias-para-garantir-continuidade-de-processos-complexos/>. Acesso em: 12 maio 2023.

⁴⁷⁹ Relatório da prática “Passando o martelo adiante: sucessão de juízes em litígios de alta complexidade e gestão da transição”. *In*: **Instituto Inovare**. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/passando-o-martelo-adiante:-sucessao-de-juizes-em-litigios-de-alta-complexidade-e-gestao-da-transicao/3855>. Acesso em: 12 maio 2023.

⁴⁸⁰ Relatório da prática “Passando o martelo adiante: sucessão de juízes em litígios de alta complexidade e gestão da transição”. *In*: **Instituto Inovare**. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/passando-o-martelo-adiante:-sucessao-de-juizes-em-litigios-de-alta-complexidade-e-gestao-da-transicao/3855>. Acesso em: 12 maio 2023.

⁴⁸¹ Relatório da prática “Passando o martelo adiante: sucessão de juízes em litígios de alta complexidade e gestão da transição”. *In*: **Instituto Inovare**. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/passando-o-martelo-adiante:-sucessao-de-juizes-em-litigios-de-alta-complexidade-e-gestao-da-transicao/3855>. Acesso em: 12 maio 2023.

O principal fator de sucesso diz respeito especificamente à percepção dos dois juízes envolvidos, já bastante experientes (ambos com mais de dez anos de exercício da magistratura), sobre os efeitos perniciosos da substituição sem planejamento ocorrida frequentemente na atividade jurisdicional. Também contribuiu para o sucesso da prática a compreensão por parte dos jurisdicionados da imprescindibilidade e relevância do ineditismo na condução conjunta dos atos judiciais. Embora inicialmente tenha havido algum tipo de perplexidade (especialmente por parte dos operadores do Direito) com a situação peculiar de atos judiciais conduzidos por dois juízes, o fato de as ações contarem com participação ativa de membros do Poder Executivo federal, estadual e municipal (acostumados com planos de transição) também pode ser considerado um fator que contribuiu para o sucesso da prática.

Essas informações são corroboradas pelos relatos dos magistrados entrevistados. Segundo tais relatos, o referido plano de transição judicial foi implantado com o escopo de evitar a solução de continuidade dos trabalhos, bem como para preservar a confiabilidade dos demais atores processuais nas medidas que vinham sendo adotadas com vistas ao encaminhamento de soluções consensuais.⁴⁸² Para tanto, os magistrados realizaram reuniões e audiências conjuntas. No caso da ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100, que trata da publicização das listas de espera, o Juiz Federal Leonardo Resende Martins pontuou em sua entrevista que, na transição judicial ocorrida em 2019, objetivou deixar a sua sucessora a par da situação da demanda, em especial em relação a como estava ocorrendo a colaboração do Íris – Laboratório de Inovação e Dados do Estado do Ceará.⁴⁸³

Os demais atores processuais entrevistados consideraram positiva a sistemática de transição entre juízes aplicada na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, principalmente, em razão de o magistrado Leonardo Resende Martins ter mantido a abordagem dialógica adotada por sua antecessora.⁴⁸⁴ Quanto à importância do gerenciamento da transição de juízes em casos de litigância estrutural como forma de evitar a quebra da confiança entre o juízo e as partes, ressalte-se o excerto da entrevista da procuradora estadual no sentido que, assim que soube do afastamento da Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta das funções

⁴⁸² Ver os subtópicos 4.2.11 e 4.2.12.

⁴⁸³ Ver o item 4.2.12.

⁴⁸⁴ Conforme os relatos do Procurador da República Alexandre Meireles Marques (item 4.2.1), do Defensor Público da União Fernando Antonio Holanda Pereira Junior (item 4.2.7), do Defensor Público da União Walker Teixeira Dedê e Pachêco (item 4.2.8) e da Procuradora do Estado do Ceará Caroline Moreira Gondim (item 4.2.9).

judicantes em 2019, chegou a procurá-la com a finalidade de se inteirar a respeito do perfil do julgador que lhe sucederia.

Se, a partir do exposto até aqui, pode-se afirmar que a gestão da transição de juízes em casos de litigância estrutural otimiza o processamento desse tipo de demanda, de outro lado, é preciso ter em vista que inexistente qualquer regulamentação normativa (legal ou infralegal) sobre o tema, consoante salientado. Assim, e considerando que as providências adotadas conjuntamente pelos magistrados da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará constituem atos concertados entre juízes cooperantes, é possível viabilizar a transição de juízes em processos estruturais por meio da aplicação dos instrumentos de cooperação judiciária, positivados no CPC e na Resolução n. 350, de 27 de outubro de 2020, do CNJ.

O atual CPC inovou na ordem jurídica brasileira ao introduzir dispositivos disciplinando o dever jurídico de recíproca cooperação (artigos 6º, 8º, e 67 a 69), para além dos instrumentos tradicionais de cooperação entre juízes previstos na codificação anterior (carta precatória e carta rogatória). Esse dever geral de cooperação entre os órgãos jurisdicionais serve como fundamento normativo para a “construção de técnicas adequadas à concretização de um processo efetivo, com duração razoável e que produza resultados justos”.⁴⁸⁵ A cooperação judiciária nacional pode se dar de três formas: (a) por solicitação (como era previsto na codificação anterior); (b) por delegação; e (c) por concertação. Os instrumentos e ato de cooperação são, em todos esses casos, atípicos.⁴⁸⁶

No plano infralegal, o CNJ editou a Resolução n. 350, de 27 de outubro de 2020, que, entre outros aspectos relacionados à cooperação judiciária, autoriza a cooperação para a prática de qualquer ato processual entre juízes, desde que comunicada às partes e documentada nos autos (artigos 3º e 5º, incisos III e V).

Ao presente estudo interessa a cooperação judiciária por meio de atos concertados, prevista no artigo 69, parágrafo 4º, do CPC. Segundo Antonio do Passo Cabral, essa forma de cooperação entre juízes consiste em atos conjuntos – logo, de base consensual –, nos quais se verifica a coordenação ou a combinação de competências para um mesmo objetivo processual; isto é, as competências de

⁴⁸⁵ DIDIER JUNIOR, Fredie. **Cooperação judiciária nacional**: esboço de uma Teoria para o Direito Brasileiro. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 52.

⁴⁸⁶ DIDIER JUNIOR, 2021, p. 53.

dois ou mais juízos se articulam para a consecução de objetivos convergentes em um ou mais processos.⁴⁸⁷

Nesse passo, os processos estruturais, marcados pela complexidade da matéria discutida e flexibilidade procedimental, constituem ambiente bastante propício para a utilização dos instrumentos de cooperação judiciária, na medida em que tais instrumentos são capazes de viabilizar a colaboração entre órgãos jurisdicionais ou entre o Poder Judiciário e entidades administrativas.⁴⁸⁸ A propósito, o artigo 11 da Resolução n. 350, de 27 de outubro de 2020, do CNJ, prescreve que os atos conjuntos e concertados entre juízos são apropriados para disciplinar a cooperação entre órgãos jurisdicionais em torno de um ou alguns processos ou a prática de atos mais complexos relacionados a tais processos.

Inferese-se que a transição de juízes em processos estruturais – medida necessária para evitar a solução de continuidade dos trabalhos – pode ser efetivada por meio de termo de ajuste entre os magistrados, devendo tal ajuste ser comunicado previamente às partes, a fim de que elas, dentro da perspectiva colaborativa desses processos, tenham a oportunidade de compreender os termos da transição e sugerir soluções. Desse modo, propõe-se que a transição de magistrados em litígios estruturais envolvendo filas de espera do SUS seja formalizada por meio de ajuste de cooperação jurisdicional, nos termos da Resolução n. 350, de 27 de outubro de 2020, do CNJ.

5.6 Estrutura administrativa para apoio institucional⁴⁸⁹

No caso do presente estudo, os dados colhidos evidenciam que, em setembro de 2021, foi instituído o Núcleo de Apoio à Gestão Estratégica de Perícias e Processos do TRF5, órgão vinculado à corregedoria do tribunal, para, em face da necessidade de dar cumprimento à Meta n. 9 do CNJ para os anos de

⁴⁸⁷ CABRAL, 2021, p. 579.

⁴⁸⁸ LAMÊGO, Gustavo Cavalvanti. Técnicas de cooperação judiciária nacional aplicadas a processo estruturais. In: DIDIER JUNIOR, Fredie (coord.). **Cooperação Judiciária Nacional**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 749-774. (Coleção Grandes Temas do CPC – v. 16).

⁴⁸⁹ Trechos do presente subtópico foram adaptados do artigo científico elaborado como trabalho de conclusão da disciplina Administração Judicial Aplicada, cursada pelo autor desta pesquisa ao longo do segundo semestre de 2021. O artigo foi publicado na coletânea “TRF6: ideias para um novo tribunal”. Cf. BORGES, Fabricio de Lima. Litígios estruturais e gestão processual: a experiência do Núcleo de Apoio à Gestão Estratégica de Perícias e Processos do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5). In: HADDAD, Carlos Henrique Borlido (org.). **TRF6: ideias para um novo tribunal**. Belo Horizonte: AJA, 2022. p. 150-164. v. 1.

2020 e 2021,⁴⁹⁰ fornecer suporte técnico e administrativo a juízos federais responsáveis por casos de litigância estrutural:⁴⁹¹

Art. 1º Instituir o Núcleo de Apoio à Gestão Estratégica de Perícias e Processos do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, vinculado à Corregedoria desta Corte, com a função de estabelecer procedimentos e consolidar as boas práticas de perícias, assim como de prestar apoio técnico e administrativo na gestão estratégica processual para enfrentamento da litigiosidade complexa e estrutural no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região.

Mais adiante, foi editado o Ato Conjunto n. 2, de 17 de novembro de 2021, com o objetivo de estabelecer “[...] parâmetros referenciais para seleção e atuação da Presidência e da Corregedoria Regional do Tribunal Regional Federal da 5ª Região no suporte técnico e administrativo de processos complexos e estruturais [...]”.⁴⁹² Segundo o artigo 1º do aludido ato normativo, os magistrados da Justiça Federal na 5ª Região podem solicitar à Corregedoria Regional, de forma direta ou por intermédio do Diretor do Foro da Seção Judiciária a que estiverem vinculados, suporte técnico e administrativo em processos complexos e estruturais relacionados aos objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.⁴⁹³

O ato normativo em questão adotou algumas definições importantes, a saber: (a) processo estrutural – aquele em que é veiculado pedido no qual o magistrado, em vez de impor determinações de cumprimento imediato, nos prazos fixados pela norma processual, planeja e dimensiona, com a cooperação das

⁴⁹⁰ A Meta nº 9 do CNJ, aprovada para os anos de 2020 e de 2021, objetiva integrar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário: “Realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), da Agenda 2030”. De acordo com o CNJ, “O Poder Judiciário Brasileiro é precursor, no mundo, da institucionalização da Agenda 2030 em seu Planejamento Estratégico, tendo celebrado Pacto pela implementação dos ODS da Agenda 2030 no Poder Judiciário com a Organização das Nações Unidas em agosto de 2019” (Meta 9 do Poder Judiciário. In: **CNJ**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/meta-9-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 18 maio 2023).

⁴⁹¹ Artigo 1º do Ato Conjunto n. 1, de 14 de setembro de 2021 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000** (Corregedoria), Documento n. 2356903). De acordo com o artigo 2º do aludido ato normativo, o Núcleo de Apoio à Gestão Estratégica de Perícias e Processos do TRF5 é composto: (a) pelo Desembargador Federal Corregedor-Regional (a quem cabe a coordená-lo); (b) pelo Juiz Federal auxiliar da Corregedoria Regional; (c) por um Juiz Federal indicado pela Presidência; e (d) por um Juiz Federal de cada seção judiciária do TRF5, indicados em ato próprio pela Corregedoria Regional.

⁴⁹² Ato Conjunto n. 2, de 17 de novembro de 2021 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000** (Corregedoria), Documento n. 2431675).

⁴⁹³ Ato Conjunto n. 2, de 17 de novembro de 2021 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000** (Corregedoria), Documento n. 2431675).

partes e de instituições públicas ou privadas, um cronograma prolongado para a implementação das obrigações constantes da decisão ou sentença, atento aos impactos e repercussões extraprocessuais (artigo 1º, parágrafo 1º); e (b) suporte técnico e administrativo – auxílio institucional prestado nas fases de conciliação ou mediação, organização, saneamento, instrução e cumprimento em processos complexos e estruturais (artigo 1º, parágrafo 3º).⁴⁹⁴

O suporte técnico e administrativo por parte do Núcleo de Apoio à Gestão Estratégica de Perícias e Processos do TRF5 em litigância estrutural justifica-se nos casos em que (a) o conflito judicializado demanda o estabelecimento de um *case management* mais complexo, inovador, sofisticado ou oneroso; (b) exista a necessidade de contratação técnica, a fim de que a instrução seja planejada e executada de modo mais qualificado; e (c) a repercussão socioeconômica da causa justifique a alocação de despesa específica.⁴⁹⁵

Desse modo, o Núcleo de Apoio à Gestão Estratégica de Perícias e Processos do TRF5 pode viabilizar as seguintes providências, por exemplo: (a) recomendar a realização de capacitação voltada exclusivamente para a qualificação da atuação da unidade jurisdicional (ou mesmo da Seção Judiciária) em relação à instrução de determinada demanda complexa ou estrutural; (b) apoiar a realização de *workshops*, inclusive com apoio dos laboratórios de inovação da Justiça Federal na 5ª Região, com foco em determinado processo estrutural; e (c) autorizar a contratação de consultoria técnica especializada para auxiliar o juiz no processo, considerando a matéria envolvida, bem como de equipamentos ou serviços que possam qualificar a prestação jurisdicional.⁴⁹⁶

É importante ressaltar que a criação do Núcleo foi inspirada na atuação do Juiz Federal Leonardo Resende Martins à frente da ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100, mais especificamente na iniciativa que resultou na inclusão do Íris no feito, para auxiliar na proposição de um novo fluxo das cirurgias eletivas na

⁴⁹⁴ Ato Conjunto n. 2, de 17 de novembro de 2021 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000** (Corregedoria), Documento n. 2431675).

⁴⁹⁵ Despacho exarado nos autos do Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000, em 5 de outubro de 2021 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000** (Corregedoria), Documento n. 2356777).

⁴⁹⁶ Despacho exarado nos autos do Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000, em 5 de outubro de 2021 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000** (Corregedoria), Documento n. 2356777).

rede pública de saúde, com foco no cidadão, por meio da utilização de estratégias, metodologias e ferramentas de *design thinking*, como descrito no tópico 4.1.2.⁴⁹⁷

A entrevista com o Juiz Federal Leonardo Resende Martins oferece mais pistas sobre o contexto que motivou a criação desse Núcleo no TRF5.⁴⁹⁸ De acordo com o magistrado, a articulação interinstitucional que resultou na admissão do Laboratório de Inovação e Dados do Estado do Ceará na ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100 partiu de uma interlocução de caráter pessoal. O magistrado, segundo seu relato, sempre teve interesse pelo tema inovação no serviço público e foi apresentado por um amigo a alguns integrantes do Íris.

Com base no artigo 6º do Ato Conjunto n. 2, de 17 de novembro de 2021,⁴⁹⁹ a Corregedoria Regional do TRF5 selecionou dois casos para funcionarem como pilotos do projeto, no ano de 2021, “[...] focando em processos que possam estabelecer diálogos prolongados interinstitucionais e prevenir a judicialização no tema ou a desjudicialização”.⁵⁰⁰ Foram selecionados os seguintes casos: Processo nº 0809228-43.2019.4.05.8400, em curso na 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte (Natal/RN)⁵⁰¹ e ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100, que faz parte do objeto desta pesquisa.

A Corregedoria Regional justificou a escolha da ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100 nestes termos:⁵⁰²

⁴⁹⁷ Consta do despacho exarado nos autos do Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000, em 5 de outubro de 2021: “Esse Núcleo está sendo criado para figurar como projeto do TRF5 objetivando o cumprimento da Meta 09 do CNJ e, por isso, é importante que, nas informações prestadas, cada Seção Judiciária aponte pelo menos ODS que se busque tutelar por meio da demanda complexa ou estrutural a ser indicada. Sua criação é inspirada em iniciativa do Juiz Federal Leonardo Resende, da SJCE, descrita na seguinte notícia: <https://www.jfce.jus.br/noticias/noticias/3299-jfce-realiza-audiencia-de-inovacao-no-iris-para-aperfeicoar-filas-de-cirurgias-no-sus>” (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000** (Corregedoria), Documento n. 2356777).

⁴⁹⁸ Ver o subtópico 4.2.12.

⁴⁹⁹ Diz o dispositivo normativo em referência: “Art. 6º. Fica autorizada a Corregedoria Regional, no ano de 2021, a escolher até dois processos constantes do P.A. SEI nº 0008345-90.2021.4.05.7000 para funcionarem como pilotos, observando-se as medidas constantes do art. 5º do presente ato normativo” (Ato Conjunto n. 02, de 17 de novembro de 2021 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000** (Corregedoria), Documento n. 2431675).

⁵⁰⁰ Decisão da Corregedoria Regional, exarado nos autos do Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000, em 22 de novembro de 2021 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000** (Corregedoria), Documento n. 2438897).

⁵⁰¹ O Processo nº 0809228-43.2019.4.05.8400 tem como objeto a reordenação dos quiosques da Praia da Redinha, na região metropolitana de Natal/RN.

⁵⁰² Decisão da Corregedoria Regional, exarado nos autos do Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000, em 22 de novembro de 2021 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000** (Corregedoria), Documento n. 2438897).

1) Processo nº 0811930-91.2016.4.05.8100, em tramitação na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, cujo objeto consiste na regulação e na transparência das filas para realização de procedimentos cirúrgicos eletivos no SUS, no Ceará.

O referido processo está inserido no Objetivo 3 (Saúde e Bem-Estar), uma das áreas mais demandadas no Tribunal. Ademais, possui potencial de evitar novas ações sobre o tema e criar um diálogo interinstitucional com atores de entidades públicas na concretização do direito à saúde, com o estabelecimento de um cronograma prolongado para a implementação das obrigações constantes da decisão judicial. Registre-se, ainda, que os procedimentos cirúrgicos eletivos foram bastante afetados durante a pandemia do Covid-19, sendo adequado um suporte técnico e administrativo da Corregedoria Regional ao Juízo da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, para a efetivação desse direito.

Em vista da seleção da ACP, o Juiz Federal Leonardo Resende Martins apresentou o correspondente plano de ação, contemplando as atividades a serem executadas e as medidas de apoio técnico e administrativo que poderiam ser realizadas pela Corregedoria Regional e por outros órgãos públicos, além do respectivo cronograma quanto ao ano de 2022.⁵⁰³

Desafios

a) Mapeamento dos fluxos de inclusão, suspensão e exclusão de pacientes da fila, com:

a.1. Definição das competências das centrais de regulação estadual e municipal e dos instrumentos de cooperação e compartilhamento de informações entre elas;

a.2. Construção de estratégias e definição de microfluxo para tornar mais eficaz a localização de pacientes aguardando convocação para realização das consultas/exames/cirurgias;

b) Melhoria na acessibilidade das informações sobre as filas por meio do portal na Internet e aplicativo para celular, com:

b.1. publicização da posição dos pacientes na fila e das razões de eventuais alterações na ordem (perda de posição);

b.2. definição das regras definidoras dos perfis de acesso aos dados os pacientes em fila, para fins de atendimento às normas de publicidade/transparência (LAI – Lei 12.527/2011) e de privacidade (LGPD – Lei 13.709/2018);

c) Consolidação normativa do modelo de gestão e publicização das filas.

⁵⁰³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000** (Corregedoria), Documento n. 2460588.

Entrega/produto

- a) fluxos procedimentais de inclusão, suspensão e exclusão de pacientes das filas;
- b) portal na Internet e aplicativo para celulares para a publicização das filas;
- c) minuta de ato normativo com a consolidação das regras gestão e publicização das filas.
[...]

Cronograma

1ª ETAPA

Início: 1º/8/2021

Término: 31/1/2022

Ações:

- Mapeamento da jornada do usuário
- Elaboração de proposta de novo design dos fluxos de gestão das filas de cirurgias eletivas no SUS
- Elaboração de proposta de aperfeiçoamento de plataforma eletrônica de transparência das filas
- Elaboração de minuta de ato normativo, com utilização de elementos de linguagem simples e direito visual, para a consolidação dos novos fluxos

Responsabilidade: ÍRIS

2ª ETAPA

Início: 1º/2/2022

Término: 30/6/2022

Ações:

- Monitoramento da implementação, pelos entes responsáveis, das soluções propostas na 1ª etapa, mediante metodologia de gestão de projetos
- Elaboração e execução de um plano de comunicação das soluções aplicadas

Responsabilidade: Apoio técnico fornecido pelo TRF5.

O plano de ação foi aprovado pela Corregedoria Regional que vem acompanhando a implementação das medidas delineadas no plano. As últimas informações prestadas pela magistrada que responde pela 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará dão conta de que (a) o Íris apresentou, em reunião realizada em janeiro de 2023, relatório acerca dos trabalhos de definição do fluxo das filas de espera; (b) algumas medidas previstas no plano de ação não puderam ser executadas em razão da transição de governo no Estado do Ceará; e (c)

ocorreram avanços na fixação de medidas de padronização de fluxos de filas de espera e de publicização destas.⁵⁰⁴

O Núcleo de Apoio à Gestão Estratégica de Perícias e Processos do TRF5, assim, constitui uma importante estrutura burocrática capaz de auxiliar juízes federais na condução de demandas estruturais. A instituição de estruturas burocráticas como o Núcleo permite concluir que a Administração do Judiciário, sob o aspecto gestor, precisa adotar medidas voltadas para o tratamento adequado dos litígios estruturais, considerando-se as particularidades desse tipo de demanda cuja lógica difere daquela aplicável ao processo civil comum, como já pontuado.

Nesse sentido, Felipe Barreto Marçal ressalta a necessidade de que os tribunais – juntamente com o CNJ – revejam a lógica atual de privilegiar a celeridade e a quantidade de julgamentos, como se infere do regime de metas temporais, para tratarem de forma adequada aqueles processos que, costumeiramente, se prolongam no tempo, a exemplo das demandas estruturais.⁵⁰⁵ O autor sugere que os tribunais, dentre outras medidas, criem estruturas administrativas.⁵⁰⁶

para a execução ou para a coordenação das medidas estruturantes, bem como para o monitoramento de demandas individuais que versem sobre questões estruturantes. Em ambos os casos, os tribunais devem pensar na coordenação e na cooperação de seus próprios juízes, bem como na otimização de tarefas entre cortes diversas.

Anote-se que outros tribunais, recentemente, instituíram estruturas administrativas para lidar com casos de litigiosidade estrutural. O TRF da 4ª Região, por exemplo, instituiu em janeiro de 2022, a Coordenação de Apoio a Demandas Complexas, no âmbito do Sistema de Conciliação do tribunal (Sistcon), com “a finalidade de auxiliar as unidades jurisdicionais na solução consensual de litígios complexos”.⁵⁰⁷ O STF criou, em dezembro de 2022, o Centro de

⁵⁰⁴ Ofício n. 229/2023 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000** (Corregedoria), Documento n. 3321749).

⁵⁰⁵ MARÇAL, Felipe Barreto. Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária. **Revista de Processo**, v. 289, p. 426-427, mar. 2019.

⁵⁰⁶ MARÇAL, 2019, p. 427.

⁵⁰⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Portaria n. 40, de 31 de janeiro de 2022**. Assessoria de Apoio ao Sistema de Conciliação. **Diário Eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região**: Ano XVII, n. 25, Porto Alegre/RS, 3 de fevereiro de 2022.

Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (Cadec), no âmbito do Centro de Soluções Alternativas de Litígios (Cesal), com o escopo de auxiliar a Corte na resolução de processos que visam à reestruturação de determinado estado de coisas inconstitucional e que exijam o emprego de técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas.⁵⁰⁸

Assim, propõe-se que os tribunais instituem estruturas administrativas com o objetivo de fornecerem apoio técnico-administrativo a magistrados responsáveis pela condução de litígios estruturais envolvendo filas de espera do SUS.

5.7 Delegação da gestão processual

Como visto no subtópico 3.1.2, uma das formas de resolução do problema estrutural é a implantação compartilhada, na qual o Judiciário abre mão de parte de seu poder decisório, delegando a outrem a adoção das providências necessárias ao equacionamento do problema. Segundo Sérgio Cruz Arenhart, Marcos Félix Jobim e Gustavo Osna, a delegação da gestão processual pode se dar por meio da entrega “[...] a algum outro sujeito, eventualmente especialista na área necessária, ou a um grupo de pessoas decisões do dia a dia da implantação no regime estrutural esperado”.⁵⁰⁹

Nesse passo, a experiência do Direito norte-americano sugere alternativas que podem, com as devidas adaptações, ser implementadas na realidade judicial brasileira. A legislação processual dos Estados Unidos prevê diversos tipos de auxiliares do juízo que podem ser designados para, em diferentes graus, darem cumprimento a *structural injunctions*, quais sejam: os *experts*, os monitores, os mediadores, os *receivers* e os *special masters*.

Experts são profissionais que, com base no conhecimento técnico especializado que possuem, auxiliam o juízo a elaborar, a considerar e a implantar medidas estruturais, de forma que o seu papel é bastante similar ao dos peritos judiciais.⁵¹⁰ Em resumo, os *experts* não só auxiliam o juízo a interpretar

⁵⁰⁸ STF cria Centro de Soluções Alternativas de Litígios: texto da norma assinada pela presidente do STF, ministra Rosa Weber, leva em conta que as demandas estruturais e os litígios complexos exigem técnicas e intervenções diferenciadas. *In: Supremo Tribunal Federal*. 27 dez. 2022. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499682&ori=1>. Acesso em: 19 maio 2023.

⁵⁰⁹ ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 202-203, nota de rodapé n. 50.

⁵¹⁰ VIOLIN, 2019, p. 212.

informações extrajurídicas como têm a capacidade de fornecer informações porventura omitidas pelas partes.⁵¹¹ Já os monitores são auxiliares indicados para casos mais complexos cuja função consiste em verificar se o réu está cumprindo a obrigação imposta e se os objetivos estão sendo alcançados.⁵¹² Os mediadores têm como tarefa “ajudar a encontrar o significado da decisão, os padrões para o seu atendimento e o ritmo em que deverá se dar; ou ainda de um *administrator*, que possui papel executivo, atuando em seu próprio nome”.⁵¹³ O juiz também pode se valer dos *receivers*, que são os auxiliares que intervêm de forma mais drástica e intrusiva na instituição sob reestruturação, visto que eles têm como função substituir “os funcionários do réu completa e temporariamente, com propósito delimitado, qual seja, garantir a execução da ordem judicial”.⁵¹⁴ Os *special masters* são auxiliares da justiça que, geralmente, possuem o encargo de reportar fatos relevantes ao juízo e que são posicionados no interior da entidade que se almeja reformar.⁵¹⁵

Jordão Violin detalha da seguinte maneira as funções dos *special masters*:⁵¹⁶

Sua função é observar as práticas cotidianas, avaliar o empenho do demandado em cumprir a decisão judicial e reportar as repercussões das mudanças. Possuem, portanto, poderes instrutórios, embora a apreciação da prova seja feita pelo magistrado. Assim, é possível conhecer os fatos, desenvolver planos de ação e monitorar o cumprimento da decisão de maneira mais rápida e efetiva do que se essas tarefas dependessem da provocação e da atividade probatória das partes.

Em complemento a esse conceito, Edilson Vitorelli afirma que o *special master* pode ser designado para exercer as mais variadas funções, como facilitar a obtenção de um acordo (agindo de forma similar ao mediador), revisar o acordo após a sua conclusão, supervisionar a colheita de provas, presidir audiências e

⁵¹¹ VIOLIN, 2019, p. 212.

⁵¹² BAUERMANN, 2012, p. 81.

⁵¹³ BAUERMANN, 2012, p. 81.

⁵¹⁴ BAUERMANN, 2012, p. 81-82.

⁵¹⁵ VIOLIN, 2019, p. 212. Eduardo Sousa Dantas apresenta definição semelhante. Para esse autor, *special masters* são *experts* judiciais incumbidos da tarefa de coletar informações e apresentar propostas ou recomendações (DANTAS, 2019, p. 167). Acrescente-se que, segundo Jordão Violin, o poder de nomear *special master* está previsto expressamente na legislação processual norte-americana (*Rules of Civil Procedure*), e, tradicionalmente, tal instituto era empregado nos casos de conflitos federativos; contudo, a partir dos anos 1960, essa figura jurídica passou a ser utilizada nos casos sobre direitos civis, tornando-se, definitivamente, um instituto típico dos litígios estruturais (VIOLIN, Holter v. Sarver..., 2021, p. 663-664).

⁵¹⁶ VIOLIN, 2019, p. 212-213.

elaborar relatórios de recomendação ao juízo.⁵¹⁷ A remuneração desse auxiliar do juízo é feita com recursos oriundos do acordo, ou por uma das partes, como determinado judicialmente.⁵¹⁸

Daí é possível traçar um paralelo entre a figura do *special master* e a do interventor judicial (prevista nos artigos 102 a 111 da Lei n. 12.529/2011 – Lei de Defesa da Concorrência) cuja função precípua “é monitorar as práticas empresariais e informar ao juízo se o cumprimento está ou não ocorrendo de modo satisfatório”.⁵¹⁹ Para tanto, o interventor pode executar ou ordenar a execução dos atos necessários à recomposição institucional, reportar ao juiz quaisquer irregularidades das quais tome conhecimento, além de apresentar relatório periódico de suas atividades.⁵²⁰

Acrescente-se ainda que o já mencionado PL n. 8.058/2014 prevê a figura do comissário, que seria um auxiliar, integrante do Poder Público ou não e nomeado pelo juízo para cuidar da implementação e do acompanhamento das medidas necessárias à satisfação das obrigações fixadas judicialmente, bem como para prestar informações ao juízo e solicitar outras providências que reputar pertinentes (artigo 19).

No caso da presente pesquisa empírica, os dados revelam que, no bojo da ACP n. 0811930-91.2016.4.05.8100, o Laboratório de Inovação e Dados do Estado do Ceará foi admitido no feito para atuar como *amicus curiae*, com fundamento no artigo 138 do CPC,⁵²¹ em razão da sua *expertise* na área de inovação no serviço público. O referido ente público foi admitido como terceiro interveniente na ACP para mapear o processo de filas das cirurgias eletivas no âmbito do SUS no Estado do Ceará e de propor um novo fluxo para o serviço, com

⁵¹⁷ VITORELLI, 2020, p. 182.

⁵¹⁸ VITORELLI, 2020, p. 182.

⁵¹⁹ VIOLIN, 2019, p. 213.

⁵²⁰ VIOLIN, 2019, p. 213.

⁵²¹ O artigo 138 do CPC dispõe: “Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação. § 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º. § 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*. § 3º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas”.

foco no cidadão, por meio da utilização de estratégias, metodologias e ferramentas de *design thinking*.⁵²²

Em face dos avanços obtidos com o auxílio do Íris, o Juiz Federal Leonardo Resende Martins decidiu conferir à entidade o papel de *special master*, delegando-lhe as funções de coordenação e de execução das atividades voltadas para a elaboração do fluxo das filas de cirurgias eletivas na rede pública de saúde, como descrito no item 4.1.2.⁵²³

Segundo o relato do magistrado,⁵²⁴ a atuação do Íris mostrou-se fundamental, porque a equipe multiprofissional desse órgão, além de possuir o domínio técnico necessário para elaborar fluxos de trabalho mais adequados para o funcionamento das filas de espera, coordenou os trabalhos entre todos os envolvidos diretamente no processo judicial, assumindo, dessa forma, funções executivas. Como resumiu o magistrado, o Laboratório de Inovação e Dados do Estado do Ceará, na prática, assumiu parte da gestão processual do caso.⁵²⁵

É interesse observar que a iniciativa de incluir o Íris na ACP se deu a partir da constatação de que, apesar da dinâmica de estímulo ao diálogo levada a efeito por meio das sucessivas audiências com a participação de diversas pessoas, persistiam alguns impasses quanto à construção do fluxo das filas de espera, como apontou o Juiz Federal Leonardo Resende Martins em sua entrevista.⁵²⁶ Conforme explicou o magistrado, a complexidade da matéria em discussão na ACP demandava um conhecimento especializado sobre metodologias e ferramentas de *design thinking* que nem ele nem os demais atores processuais – incluindo os gestores e técnicos do SUS – possuíam.⁵²⁷

Essas informações aduzidas pelo Juiz Federal Leonardo Resende Martins demonstram, empiricamente, que as soluções que privilegiam a consensualidade e a cooperação entre diferentes instâncias estatais ou não

⁵²² Ver o tópico 4.1.2.

⁵²³ Decisão de 11 de julho de 2022 (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE, Identificador n. 4058100.26050591).

⁵²⁴ Ver o subtópico 4.2.12.

⁵²⁵ Vale aqui salientar o seguinte trecho da entrevista do Juiz Federal Leonardo Resende Martins: “[...] foi quando eu me vali dessa figura do direito americano, dos *special masters* [...]: ‘olha, eu estou delegando realmente uma parte aqui da minha gestão processual a essa entidade para que ele conduza essa etapa do processo com um pouco mais de autonomia e me entregue o resultado [...]’”.

⁵²⁶ Ver o subtópico 4.2.12.

⁵²⁷ Ver o subtópico 4.2.12.

estatais (diálogo interinstitucional) são mais adequadas para os litígios estruturais, na medida em que tornam o processo judicial um ambiente de aproximação de visões distintas e de diálogo, o que pode resultar em desfechos muito mais eficientes do que a imposição de uma solução unilateral por parte do julgador (solução adjudicada).⁵²⁸

O Judiciário, dessa forma, decide a controvérsia estrutural, reconhecendo a violação de direitos fundamentais e a necessidade de recomposição institucional; contudo, deixa a cargo de outra entidade a especificação e a implementação das medidas a serem adotadas.⁵²⁹ Além disso, ao atuar fora da lógica decisória tradicional aplicável ao processo civil comum (adjudicação), o Judiciário, nos casos de litigância estrutural, mitiga os efeitos negativos da sua falta de capacidade institucional.⁵³⁰

Portanto, não obstante a falta de normatização legal, propõe-se como medida prática para otimizar a condução de litígios estruturais envolvendo filas de espera do SUS a designação de entidades públicas ou privadas para funcionarem como auxiliares do juízo na gestão processual dos casos, inclusive assumindo funções executivas.

5.8 Juiz de contenção

Os dados colhidos na pesquisa empírica revelam que uma das práticas adotadas na condução dos processos estruturais analisados foi a designação de um magistrado lotado na sede da Seção Judiciária do Ceará para, de forma extraoficial, atuar como “juiz de contenção”, isto é, como um interlocutor com o qual o magistrado responsável por aqueles processos complexos pudesse tratar acerca do andamento dos feitos e das decisões judiciais proferidas.

⁵²⁸ ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 220. Como explica Taís Schilling Ferraz, “Um dos legados provenientes do aprendizado institucional já obtido com o tratamento adequado das demandas estruturais, é o reconhecimento de que a construção coletiva das soluções tende a produzir resultados mais desejáveis e com maior potencial de efetividade do que decisões tomadas de forma solitária” (FERRAZ, 2019, p. 521).

⁵²⁹ ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 220.

⁵³⁰ Citando Cass Sustein e Adrian Vermeule, Sérgio Cruz Arenhart, Marcos Félix Jobim e Gustavo Osna explicam que, apesar da “competência constitucional” do Judiciário para intervir em políticas públicas e na implementação de direitos fundamentais nas mais variadas searas, a falta de conhecimentos especializados sobre determinados temas e as limitações do próprio ambiente judicial tornam esse poder estatal inapto para decidir sobre essas matérias, podendo a sua interferência, até mesmo, piorar a situação fática sob julgamento (ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 218).

Segundo o relato da Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, a ideia de criar a figura do “juiz de contenção” surgiu a partir de conversas com o colega Juiz Federal George Marmelstein Lima,⁵³¹ que aceitou exercer essa função principalmente para avaliar de forma crítica as decisões proferidas ao longo da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, já que boa parte dessas decisões derivava de consensos estabelecidos nas audiências e não era objeto de impugnação via recursos.⁵³²

A atividade judicante, na primeira instância do Judiciário brasileiro, é, em regra, exercida por um único magistrado,⁵³³ o que, no entanto, não impede que os julgadores busquem aconselhamento informal com seus pares.⁵³⁴ No caso da presente pesquisa empírica, o juiz federal que conduziu a ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 na fase de conhecimento relatou que a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta o contactou algumas vezes para “trocar umas ideias” acerca de como ela estava conduzindo o feito, bem como afirmou ser comum esse tipo de contato entre magistrados, em razão de a atividade judicante na primeira instância ser “muito solitária”.⁵³⁵

A designação de um juiz para atuar de forma consultiva em processos judiciais complexos, embora incomum e sem previsão na legislação processual civil, não é propriamente uma novidade, pelo menos, na prática judiciária da primeira instância da Justiça Federal da 5ª Região. No “Caso Urbana”, processo de execução fiscal em trâmite na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande

⁵³¹ Juiz Federal titular da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, cuja competência é idêntica à da 6ª Vara Federal da referida seção judiciária: processar e julgar as causas cíveis previstas no artigo 109 da Constituição Federal, à exceção daquelas sujeitas à Lei n. 10.259/2001 (Juizados Especiais Federais Cíveis) e à Lei n. 6.830/1980 (execução fiscal), conforme o Anexo II da Resolução n. 27, de 25 de novembro de 2009, do TRF5 (Organização da Justiça Federal no Ceará. *In: Justiça Federal no Ceará*. 18 jan. 2018. Disponível em: <http://www.jfce.jus.br/institucional/organizacao>. Acesso em: 26 mar. 2023).

⁵³² Ver o item 4.11.

⁵³³ Segundo a Lei n. 12.694/2012, no caso de processos ou procedimentos que tenham por objeto crimes praticados por organizações criminosas, o juiz poderá decidir pela formação de colegiado para a prática de qualquer ato processual, tais como concessão de liberdade provisória, decretação de prisão preventiva, transferência de preso para estabelecimento prisional de segurança máxima e prolação de sentença (artigo 1º). O colegiado será formado pelo juiz do processo e por dois outros juizes escolhidos por sorteio eletrônico dentre aqueles de competência criminal em exercício no primeiro grau de jurisdição (artigo 1º). Outro exemplo de julgamento colegiado em primeira instância no Judiciário brasileiro é o da Justiça Militar da União, cujos julgamentos dos crimes militares no primeiro grau são realizados pelos Conselhos de Justiça, formados por quatro oficiais e pelo juiz federal da Justiça Militar (Primeira Instância. *In: Superior Tribunal Militar*. Disponível em: <http://www.stm.jus.br/o-stm-stm/primeira-instancia>. Acesso em: 26 maio 2023).

⁵³⁴ MARTINS, 2022, p. 23.

⁵³⁵ Juiz Federal José Eduardo de Melo Vilar Filho (item 4.4).

do Norte cujo objeto concerne à recuperação de créditos tributários federais de elevado valor em face da Urbana Companhia de Serviços Urbanos do Município de Natal/RN, um magistrado de outra seção judiciária foi designado formalmente para atuar como “consultor judicial externo”, com o objetivo de contribuir com a elaboração de soluções para os desafios do caso.⁵³⁶

É possível vislumbrar alguns benefícios decorrentes da atuação do “consultor judicial externo”. Primeiramente, um “consultor judicial externo” proporciona uma “visão de fora” em relação ao problema objeto do processo judicial, podendo, desse modo, perceber aspectos que o juiz responsável pelo caso, por estar inserido no ambiente do conflito, não consegue identificar facilmente.⁵³⁷ Em segundo lugar, o “consultor judicial externo” pode compartilhar a sua experiência em casos semelhantes.⁵³⁸ Em terceiro, o acompanhamento por parte do “consultor externo” e o diálogo permanente com o juiz do caso podem, nas demandas estruturais, que se caracterizam por serem flexíveis em termos procedimentais, servir para atenuar o risco de soluções arbitrárias, reforçando, assim, o caráter democrático do processo.⁵³⁹

Em sua entrevista, a Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta mencionou também que o “juiz de contenção”, nos moldes implementados por ela na ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100, funcionaria como um “advogado do diabo”, conforme proposto por William Rubenstein.⁵⁴⁰ Para o jurista norte-americano, uma forma de melhorar a representação em ações coletivas sem precisar incluir todos os interessados seria a nomeação, pelo juízo, de um auxiliar que ele denomina de “advogado do diabo” (“*devil’s advocate*”), o qual, atuando como *special master*, teria como função específica defender perante o tribunal a posição de que o acordo não é justo, razoável e adequado.⁵⁴¹ Esse auxiliar do juízo buscaria, portanto, demonstrar ao juízo os pontos problemáticos do acordo proposto, tendo em vista a perda do caráter adversarial do processo a partir do momento em que as partes

⁵³⁶ MARTINS, 2022, p. 16-17 e 23-24.

⁵³⁷ MARTINS, 2022, p. 24.

⁵³⁸ MARTINS, 2022, p. 24.

⁵³⁹ MARTINS, 2022, p. 24.

⁵⁴⁰ Ver o item 4.11.

⁵⁴¹ RUBENSTEIN, 2006, p. 1453. Para Rubenstein, essa função no processo coletivo seria similar à do “advogado do diabo” nomeado pela Igreja Católica para apresentar argumentos contrários à canonização ou à beatificação.

concordaram com uma solução consensual.⁵⁴² Por outro lado, uma desvantagem do “advogado do diabo” diz respeito à possibilidade de que sua opinião seja desconsiderada com o passar do tempo, por estar em sentido oposto ao rumo consensual tomado pelo processo.⁵⁴³

Edilson Vitorelli sugere ir além da perspectiva de Rubenstein: a atuação do “advogado do diabo” se mostra pertinente mesmo em um processo que não se encaminhe para o acordo, pois a designação desse auxiliar serviria para chamar a atenção do juiz para “pontos que o legitimado coletivo não venha tratando como prioritários, ou para questionar aspectos problemáticos ou omissos nas decisões judiciais”.⁵⁴⁴

Verifica-se que os dados colhidos na pesquisa empírica evidenciam que o “juiz de contenção” designado para atuar na fase de cumprimento da ACP n. 0002012-48.2006.4.05.8100 se assemelha bastante ao “advogado do diabo” proposto por Rubenstein, bem como que se mostra viável a adoção, no Judiciário brasileiro, da prática de designar magistrados para atuarem como consultores, principalmente em demandas estruturais.

Cabe referir, por fim, que a designação de magistrados para atuarem como “juízes de contenção” ou “consultores judiciais” deve ser formalizada nos autos processuais, por meio de termo de ajuste entre magistrados para a prática de atos concertados, em conformidade com a Resolução n. 350, de 27 de outubro de 2020, do CNJ, que trata da cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades. Inclusive, a referida resolução foi recentemente alterada para contemplar expressamente, no seu artigo 6º, inciso XXI, a possibilidade de formulação de consulta dirigida a outro órgão jurisdicional, facultando-se a participação do consultor no processo, a critério do juízo consulente (alteração promovida pela Resolução n. 499, de 10 de maio de 2023).

⁵⁴² VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. 3. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022. *E-book* (não paginado). (Coleção O Novo Processo Civil). Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/112830649/v3>. Acesso em: 26 maio 2023.

⁵⁴³ RUBENSTEIN, 2006, p. 1455.

⁵⁴⁴ VITORELLI, 2022. *E-book* (não paginado). Para Edilson Vitorelli: “Todas as ideias de Rubenstein são focadas precipuamente nos acordos, mas nada impede que elas sejam adaptadas para o contexto da decisão judicial, mais comum no Brasil. O advogado do diabo, por exemplo, teria a tarefa de apresentar manifestações que ressaltassem as posições periféricas, ou secundárias no processo, bem como de, em seu nome, recorrer da sentença”.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário de expansão judicial das últimas décadas, cada vez mais aportam nos tribunais brasileiros um tipo peculiar de litígio que não se compatibiliza com a lógica tradicional e binária do processo civil comum: trata-se dos conflitos estruturais, que se caracterizam, basicamente, por serem complexos e multipolares (ou policêntricos), além de terem como escopo a reforma institucional para superar um quadro de violação sistemática de direitos fundamentais.

Por outro lado, a judicialização, pela via coletiva ou individual, do acesso de usuários do SUS a determinado tratamento ou serviço médico cuja relação demanda/oferta é (ou deveria ser) organizada em filas de espera reúne, em regra, as características típicas de um litígio estrutural. Apesar disso, a legislação processual brasileira não disciplina a atuação do Poder Judiciário em conflitos estruturais, em especial aqueles que afetam políticas públicas, bem como não há um marco normativo de abrangência nacional acerca de organização, gestão e transparência das listas de espera da rede pública de saúde.

O presente trabalho foi desenvolvido diante desse contexto.

De início, buscou-se, como visto no terceiro capítulo desta dissertação, apresentar um panorama sobre o tema litígios estruturais, abordando-se, de forma sucinta, a origem histórica e as características principais desse tipo de litígio. O papel do juiz à frente dos litígios estruturais e os diferentes modelos decisórios também foram objeto de análise. Ainda no terceiro capítulo, examinaram-se aspectos atinentes à formação, à gestão e à transparência das filas de espera da rede pública de saúde, além de pontos concernentes à judicialização do acesso a tratamentos ou serviços médicos regulados em filas de espera.

Firmadas as premissas teóricas pertinentes, executou-se a pesquisa empírica por meio do estudo de caso de três processos estruturais em trâmite na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará: Processo n. 0002012-48.2006.4.05.8100, ação civil pública que trata da regularização do acesso de pacientes do SUS a cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Estado do Ceará; Processo n. 0811930-91.2016.4.05.8100, ação civil pública cujo objetivo é compelir a União, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza/CE a adotarem medidas para garantir a transparência das listas de espera de todos os procedimentos cirúrgicos eletivos no seu âmbito de atuação; e Processo n.

0801501-31.2017.4.05.8100 cujo objeto consiste no aumento do número de leitos de UTI no âmbito do SUS em Fortaleza/CE.

Os dados da pesquisa empírica foram coletados por intermédio das técnicas de análise documental – principalmente dos autos processuais das ações estruturais selecionadas – e de entrevistas individuais semiestruturadas com os atores processuais que participaram mais diretamente dos casos. Esses dados – cuja descrição consta do quarto capítulo desta dissertação – evidenciam que a abordagem estrutural das três ações estruturais selecionadas tem contribuído para o equacionamento do problema das filas de espera, embora ainda haja um grande número de pessoas aguardando procedimentos cirúrgicos na rede pública do Estado do Ceará.⁵⁴⁵ Os magistrados que presidiram as ações estruturais em diferentes momentos adotaram, de forma inovadora – e, muitas vezes, intuitiva –, medidas com o objetivo de otimizar a prestação jurisdicional, as quais fugiam da lógica tradicional do processo civil comum e não tinham previsão normativa expressa.

Desse modo, confirmou-se a hipótese de que se faz necessário identificar as medidas de cunho prático mais adequadas para otimizar o processamento de litígios estruturais envolvendo o funcionamento de filas de espera do SUS, diante da insuficiência do modelo bipolarizado do processo civil brasileiro para lidar com conflitos estruturais e da ausência de um referencial normativo específico sobre a organização, o gerenciamento e a transparência das filas de espera da rede pública de saúde.

Por meio dos dados obtidos na pesquisa empírica, foram elaboradas oito proposições: (1) audiências periódicas e inspeções judiciais contando com a participação não apenas de advogados/procuradores dos entes públicos demandados, mas também de gestores e técnicos do SUS, a fim de viabilizar soluções consensuais; (2) aplicação do princípio da confidencialidade quanto ao conteúdo dos debates travados nas sucessivas audiências, ressalvadas as hipóteses previstas no artigo 30 da Lei n. 13.140/2015; (3) coletivização de

⁵⁴⁵ Segundo matéria veiculada em junho de 2023, no *Diário do Nordeste*, no Estado do Ceará, mais de 45 mil pessoas aguardam a realização de procedimentos cirúrgicos eletivos de diferentes especialidades (45 mil pessoas estão aguardando cirurgia no CE: ‘o médico disse que eu teria de esperar 10 anos’). Tempo até o atendimento varia conforme a complexidade do procedimento e planos estadual e federal buscam atender alta demanda. In: **Diário do Nordeste**. 10 jun. 2023. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/45-mil-pessoas-estao-aguardando-cirurgia-no-ce-o-medico-disse-que-eu-teria-de-esperar-10-anos-1.3378800>. Acesso em: 12 jun. 2023).

demandas individuais por meio da negociação processual (artigo 190 do CPC) como forma de lidar adequadamente com demandas individuais em série que tratam, na verdade, de problemas estruturais cujo enfrentamento deve ser a partir de uma perspectiva macro; (4) especialização da atividade jurisdicional com foco no julgador, ou seja, designar magistrados para responder especificamente por litígios estruturais, por conta de sua *expertise*, independentemente das regras prefixadas de competência; (5) gestão da transição de juízes em casos de litigância estrutural para minorar os riscos de solução de continuidade e preservar a confiança das partes envolvidas no juízo; (6) instituição de estruturas na Administração do Judiciário com o objetivo específico de fornecerem apoio técnico e administrativo a magistrados responsáveis pela condução de litígios estruturais; (7) delegação de parte da gestão processual dos litígios estruturais a entidades públicas ou privadas com *expertise*, inclusive para assumirem funções executivas, em atuação semelhante ao *special master*, previsto no Direito norte-americano; e (8) designação de outro magistrado para atuar de forma consultiva em determinado processo estrutural, com fundamento na recém-editada Resolução n. 499, de 10 de maio de 2023, do CNJ (“juiz de contenção”).

As medidas propositivas aduzidas neste trabalho podem, com as devidas adaptações, ser replicadas em casos similares de litígios estruturais sobre filas de espera, tanto na Justiça estadual como na Justiça Federal. Espera-se também que tais medidas possam contribuir, juntamente com outros estudos acadêmicos, para o desenvolvimento de ações voltadas para o tratamento de demandas estruturais por parte do CNJ e da administração dos tribunais federais e estaduais. Por fim, é de se pontuar que tais proposições, longe de serem conclusivas, são pistas para outras investigações, preferencialmente, de caráter empírico.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Letícia de Oliveira Fraga de; LIRA, Antonio Carlos Onofre. Transparência no Sistema Único de Saúde – iniciativas e desafios na divulgação eletrônica das listas de espera. **Revista Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, v. 7, n. 2, p. 110-123, abr./jun. 2018.

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré/Fapesp/Educ, 1997. (Série Justiça).

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1071-1096.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Estudo da imagem do Judiciário brasileiro**. Brasília, 2019. 169 p. Disponível em: http://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO_DA_IMAGEM_.pdf. Acesso em: 15 maio 2023

BAHIA, Alexandre; NUNES, Dierle; PEDRON, Flávio Quinaud. **Teoria geral do processo**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

BAUERMANN, Desirê. **Cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer**. Estudo comparado: Brasil e Estados Unidos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.

BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. **Revista Judicial Brasileira/Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados**, Brasília, ano 1, n. 1, p. 155-178, jul./dez. 2021.

BORGES, Fabricio de Lima. Conflitos estruturais, negócios processuais e coletivização de demandas individuais: o caso dos leitos de internação do Hospital Universitário Walter Cantídio. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, v. 8, n. 1, p. 65-86, jan./jul. 2022.

BORGES, Fabricio de Lima. Litígios estruturais e gestão processual: a experiência do Núcleo de Apoio à Gestão Estratégica de Perícias e Processos do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5). *In*: HADDAD, Carlos Henrique Borlido (org.). **TRF6: ideias para um novo tribunal**. Belo Horizonte: AJA, 2022. v. 1.

BORGES, Fabricio de Lima. Litígios estruturais e métodos consensuais de resolução de conflitos: o caso da ação civil pública sobre a fila de espera da assistência oncológica na região do Cariri cearense. **Themis – Revista da ESMEC**, Fortaleza, v. 20, n. 1, p. 87-111, jan./jun. 2022.

BORGES, Fabricio de Lima. Litígios estruturais, negócios processuais e o princípio do juiz natural: o caso da Ação Civil Pública sobre a fila de espera do hospital do Coração do Cariri. *In*: BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais**

e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam. Brasília: Enfam, 2022.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais:** a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição? 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais:** uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil/Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). Instituto Pólis. Brasília: CNJ, 2021, p. 212. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSFER.pdf>. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Judicialização e saúde:** ações para acesso à saúde pública de qualidade. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relatorio_Judicializacao-e-Sociedade.pdf. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2022/Conselho Nacional de Justiça.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2022. 332 p. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. **A saúde na opinião dos brasileiros:** um estudo. Brasília: Conass, 2003.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Sistema de indicadores de percepção social (SIPS).** Brasília: Ipea, 2011.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (3ª Turma). **Recurso Especial n. 1.854.842-CE.** Recorrente: Ministério Público do Estado do Ceará. Recorrido: Município de Fortaleza. Relator: Ministra Nancy Andrighi, 2 de junho de 2020. Disponível em: http://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=LITIGIO+ESTRUTURAL&b=ACOR&p=false&l=10&i=1&operador=mesmo&tipo_visualizacao=RESUMO. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Seção). **Conflito de Competência n. 164.362-MG.** Suscitante: 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Campinas/SP. Suscitado: 17ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais. Relator: Ministro Herman Benjamin, 12 de junho de 2019. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201900695568&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Pleno). **Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347/DF.** Requerente: Psol (Partido Socialismo e Liberdade). Relator: Ministro Marco Aurélio, 9 de setembro de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC). Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/aceessos/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Ação Civil Pública n. 0811930-91.2016.4.05.8100**. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza/CE. Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/aceessos/>. Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). **Processo n. 0801501-31.2017.4.05.8100**. Parte autora: Defensoria Pública da União. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE, Universidade Federal do Ceará (UFC) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH). Disponível em: <https://pje.jfce.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 26 fev. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Processo Administrativo n. 0002806-85.2017.4.05.7000** (Corregedoria). Disponível em: <https://sei.trf5.jus.br/sei/>. Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Processo Administrativo n. 0009516-48.2022.4.05.7000** (Corregedoria). Disponível em: <https://sei.trf5.jus.br/sei/>. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Processo Administrativo n. 0008345-90.2021.4.05.7000** (Corregedoria). Disponível em: <https://sei.trf5.jus.br/sei/>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BROOKE, Bianca M. Schneider Van Der. **Litígios estruturais, estado de coisas inconstitucional e gestão democrática do processo**: um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas. Londrina: Thoth, 2021.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de direito processual civil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BUSS, Maico Oliveira. **Modelo de sistema de conhecimento para gestão de listas de espera para cirurgias no Sistema Único de Saúde**. 2015. 73 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – EGC. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**: flexibilização, delegação e coordenação de competência no processo civil. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021. (Coleção O Novo Processo Civil).

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas Inconstitucional**. Rio de Janeiro: JusPodivm, 2016.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos estruturais no Sul Global**. Londrina: Thoth, 2022.

CASIMIRO, Matheus; MARMELSTEIN, George. O Supremo Tribunal Federal como fórum de protestos: por que o simbolismo importa em processos estruturais? **Direito Público**, v. 19, n. 102, p. 419-423, abr./jun. 2022.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017.

COLLUCCI, Cláudia. Saúde enfrenta doenças seculares, falta crônica de recursos e efeitos da pandemia: em 200 anos de Independência, Brasil avançou com criação do SUS, mas precisa melhorar condições sanitárias da população. **Folha de São Paulo**, Ilustríssima, São Paulo, 10 set. 2022. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2022/09/saude-enfrenta-doencas-seculares-falta-cronica-de-recursos-e-efeitos-da-pandemia.shtml>. Acesso em: 1 nov. 2022.

CONILL, Eleonor Minho; GIOVANELLA, Lígia; ALMEIDA, Patty Fidelis de. Listas de espera em sistemas públicos: da expansão da oferta para um acesso oportuno? Considerações a partir do Sistema Nacional de Saúde espanhol. **Ciências da Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 06, p. 2.784, jun. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000600017&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 4 nov. 2022.

COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no Município de São Paulo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017.

DAMATTA, Roberto; JUNQUEIRA, Alberto. **Fila e democracia**. Rio de Janeiro: Rocco, 2017.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019.

DANTAS, Eduardo Sousa. Intervenções estruturais em demandas de saúde: premissas teóricas e consequências práticas. **Revista de Direito e Medicina**, v. 7, set.-dez. 2020, p. 1-15.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Cooperação judiciária nacional**: esboço de uma Teoria para o Direito Brasileiro. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETTI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil

brasileiro. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

FARIA, Priscila Teixeira de. **Litígios estruturais e o direito à saúde**: o caso da fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade do Estado do Ceará. 2019. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito. Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2019.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Orientador: Sérgio Cruz Arenhart. 2015. 213 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

FERRAZ, Taís Schilling. A atividade do juiz frente aos litígios estruturais: mais conexões; menos protagonismo. *In*: JOBIM, Marco Félix; REICHELTL, Luís Alberto (org.). **Coletivização e Unidade do Direito**. Londrina; Thoth, 2019.

FIGUEIREDO, Luíza Vieira de Sá. **Gestão em Poder Judiciário**: administração pública e gestão de pessoas. Curitiba: CRV, 2014.

FISS, Owen. As formas de justiça. *In*: FISS, Owen (org.). **Um novo Processo Civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Trad. de Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

FREITAS FILHO, Roberto; SANT´ANA, Ramiro Nóbrega. Direito fundamental à saúde no SUS e demora no atendimento em cirurgias eletivas. **Direito Público**, v. 12, n. 67, p. 70-102, jan./fev. 2016.

GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *In*: GARGARELLA, Roberto (org.). **Por una justicia dialógica**: el poder judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Estudo de caso**: fundamentação científica subsídios para coleta e análise de dados como redigir o relatório. São Paulo: Atlas, 2009.

HARTMANN, Guilherme Kronenberg. **Competência no processo civil**: da teoria tradicional à gestão da judicial da competência adequada. Salvador: JusPodivm, 2021.

HIRSCHL, Ran. **Rumo à juristocracia**: as origens e consequências do novo constitucionalismo. Trad. de Amauri Feres Saad. Londrina: Editora E.D.A – Educação, Direito e Alta Cultura, 2020.

LAMÊGO, Gustavo Cavalvanti. Técnicas de cooperação judiciária nacional aplicadas a processo estruturais. *In*: DIDIER JUNIOR, Fredie (coord.). **Cooperação Judiciária Nacional**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. (Coleção Grandes Temas do CPC – v. 16).

LOUVISON, Marília. Filas de cirurgias precisam ser monitoradas pelo SUS, diz pesquisadora; Faltam dados: não se sabe quantos esperam hoje pelos

procedimentos. Entrevista cedida a Vinícius Lisboa. **Agência Brasil**. 6 fev. 2023. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2023-02/filas-de-cirurgias-precisam-ser-monitoradas-pelo-sus-diz-pesquisadora>. Acesso em: 5 maio 2023.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

MACHADO, Maíra Rocha. Estudo de caso na pesquisa em Direito. *In*: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). **Metodologia da pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019.

MARÇAL, Felipe Barreto. Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária. **Revista de Processo**, v. 289, p. 426-427, mar. 2019.

MARÇAL, Felipe Barreto; TOSTA, André Ribeiro. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço do proporcionado pelo art. 21 da LINDB. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 9. ed. São Paulo. Atlas, 2021.

MARINHO, Alexandre. **Um estudo sobre as filas para internações e para transplantes no Sistema Único de Saúde brasileiro**. Texto para discussão n. 1055, Brasília: Ipea, 2004.

MARTINS, Leonardo Resende. Execução fiscal estrutural: o Caso Urbana. *In*: BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam. Brasília: Enfam, 2022.

MARTINS, Leonardo Resende. **Legal design e processos estruturais**: aplicações práticas na atividade jurisdicional e seus resultados no tratamento da litigiosidade complexa. 2022. 348 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito. Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira (Enfam), Brasília, 2022.

MIRANDA, Andrea Pimentel de. **Quem tem medo do processo coletivo?** As disputas e as escolhas políticas no CPC/2015 para o tratamento da litigiosidade repetitiva no Brasil. Orientador: Luciana Gross Cunha. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

MUA, Cíntia Teresinha Burhalde. Conflitos estruturais: conversão da ação individual em coletiva e ação entre entes subnacionais. *In*: ARENHART, Sergio Cruz *et al.* (org.). **Coletivização e unidade do direito**. Londrina: Thoth, 2020. p. 121. Volume 2.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Art. 166. *In*: STRECK, Lênio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo (org.). **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. *In*: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). **Metodologia da pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **Variações sobre a técnica do uso de gravador no registro da informação viva**. São Paulo: Centro de Estudos Rurais e Urbanos, 1983.

REIS, Ludmila Costa. **Processo coletivo extrajudicial**: a construção de consensos em conflitos coletivos como instrumento de controle de políticas públicas. Orientadora: Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau. 2018. 233 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

RUBENSTEIN, William B. The fairness hearing: adversarial and regulatory approaches. **UCLA Law Review**, v. 53, p. 1435-1482, 2006.

SARMENTO JUNIOR, Krishnamurti Matos de Araujo; TOMITA, Shiro; KOS, Arthur Octavio de Avila. O problema das filas de espera para cirurgias otorrinolaringológicas em serviços públicos. **Revista Brasileira de Otorrinolaringologia**, n. 71, v. 3, Parte 1, p. 256-262, maio/jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rboto/a/czxcPhw7RYhr3zXqwbwYLsf/?lang=pt>. Acesso em: 3 out. 2022.

SCHRITZMEYER, Ana Lucia Pastore. **Jogo, ritual e teatro**: um estudo antropológico do Tribunal de Júri. São Paulo: Terceiro Nome, 2012.

SEMER, Marcelo. **Os paradoxos da justiça**: Judiciário e política no Brasil. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

SENNA, Selminha Barbosa Bernardes *et al.* Gestão da fila de espera para cirurgias eletivas em hospitais do Sistema Único de Saúde. **Brazilian Journal of Surgery and Clinical Research**, v. 30, n. 2, p. 79-80, mar.-maio 2020.

SILVA, Fabio de Sá. Vetores, desafios e apostas possíveis na pesquisa empírica em direito no Brasil. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 3, n. 1, p. 24-53, jan. 2016.

SILVA, Lucas Cavalcanti da; MAZINI, Paulo Guilherme. Intervenção estruturante nas ações possessórias coletivas. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Acesso à justiça, litigiosidade e o modelo processual civil brasileiro**. 2018. (Tese de Livre-docência) – Departamento de Direito Privado e Processo Civil, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP), Ribeirão Preto, 2018.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Aspectos metodológicos da pesquisa empírica em direito com processos judiciais físicos e eletrônicos. *In*: GONÇALVES, Gláucio Maciel; MAIA, Renata C. Vieira; ROCHA, Igor Moraes; TEODORO, Giovani Pontes (org.). **Estudos empíricos em processo e organização judiciária**. Belo Horizonte: Editora Expert, 2022.

SOUSA, Michelle Bitta Alencar de. A ausência de transparência das filas de espera do SUS e o impacto na judicialização da saúde. **Revista do Comitê Executivo de Saúde do CNJ em Goiás**, n. 1, p. 33-37, jan. 2021.

SOUSA, Michelle Bitta Alencar de. **As filas de espera no SUS e a interface saúde justiça**. Orientador: Roberto Freitas Filho. 124 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

SOUTO, João Carlos. **Suprema Corte dos Estados Unidos**: principais decisões. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila; MOTA, Paulo Henrique dos Santos; UCHIMURA, Liza Yurie Teruya; PEREIRA, Ana Paula Chancharulo de Moraes. Organização dos Sistema Único de Saúde. *In*: PAIM, Jairnilson Silva (org.). **SUS – Sistema Único de Saúde**: tudo o que você precisa saber. Rio de Janeiro: Atheneu, 2019.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. **Direito à saúde no Brasil**: seus contornos, judicialização e a necessidade de macrojustiça. Texto para discussão n. 2547, Brasília: Ipea, 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIOLIN, Jordão. Holter v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. Orientador: Sérgio Cruz Arenhart. 2019. 244 f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

VITORELLI, Edilson. O Brasil tem um sistema processual coletivo eficiente? Aportes empíricos. *In*: GONÇALVES, Gláucio Maciel; MAIA, Renata C. Vieira;

ROCHA, Igor Moraes; TEODORO, Giovani Pontes (org.). **Estudos empíricos em processo e organização judiciária**. Belo Horizonte: Editora Expert, 2022.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. 3. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022. *E-book* (não paginado). (Coleção O Novo Processo Civil). Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/112830649/v3>. Acesso em: 26 maio 2023.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Trad. de Crísthian Matheus Herrera. Porto Alegre: Bookman, 2015.