



Revista
CIJMG | Centro de
Inteligência da Justiça
de Minas Gerais

Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

2



Revista
CIJMG | Centro de
Inteligência da Justiça
de Minas Gerais

Belo Horizonte

2026

Vol. 3

Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

Presidente

Desembargador LUIZ CARLOS DE AZEVEDO CORRÊA JUNIOR

Primeiro Vice-Presidente

Desembargador MARCOS LINCOLN DOS SANTOS

Segundo Vice-Presidente

Desembargador SAULO VERSIANI PENNA

Terceira Vice-Presidente

Desembargador ROGÉRIO MEDEIROS GARCIA DE LIMA

Corregedor-Geral de Justiça

Desembargador ESTEVÃO LUCCHESI DE CARVALHO

Vice-Corregedora Geral

Desembargadora KÁRIN LILIANE DE LIMA EMMERICH E MENDONÇA

REVISTA DO CENTRO DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA DE MINAS GERAIS – Belo Horizonte:
Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Centro de Inteligência da Justiça
de Minas Gerais, 2024 - .

ISSN 3085-9263

Irregular.

1. Incidente de resolução de demandas repetitivas. 2. Poder Judiciário –
Inovação tecnológica. 3. Inteligência organizacional. I MINAS GERAIS. Tribunal de
Justiça. Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais.

CDU: 347.922(81)

CDDir: 341.4637

Tribunal Pleno

(Desembargadores por ordem de antiguidade)

Edilson Olímpio Fernandes

Maria **Beatriz** Madureira **Pinheiro** Costa **Caires**

Alexandre Victor de Carvalho

Teresa Cristina da Cunha Peixoto

Alberto Vilas Boas Vieira de Sousa

Eduardo Brum Vieira Chaves

Pedro Bernardes de Oliveira

Fernando Caldeira Brant

Wagner Wilson Ferreira

Pedro Carlos **Bitencourt Marcondes**

Marcelo Guimarães **Rodrigues**

Cláudia Regina Guedes **Maia**

Marcos Lincoln dos Santos

Rogério Medeiros Garcia de Lima

Carlos Augusto de Barros **Levenhagen**

Eduardo César **Fortuna Grion**

Antônio Carlos de Oliveira **Bispo**

Luiz Carlos Gomes da Mata

Júlio Cezar Guttierrez Vieira Baptista

Doorgal Gustavo Borges de **Andrada**

José Marcos Rodrigues **Vieira**

Arnaldo Maciel Pinto

Sandra Alves de Santana e **Fonseca**

Alberto Deodato Maia Barreto **Neto**

Eduardo Machado Costa

André **Leite Praça**

Nelson Missias de Moraes

Matheus Chaves Jardim

Júlio César Lorens

Marcílio Eustáquio Santos

Cássio de Souza **Salomé**

Evandro Lopes da Costa Teixeira

Wanderley Salgado de **Paiva**

Agostinho Gomes de Azevedo

Vítor Inácio **Peixoto** Parreiras **Henriques**

Estevão Lucchesi de Carvalho

Saulo **Versiani Penna**

Áurea Maria **Brasil** Santos Perez

Oswaldo **Oliveira** Araújo **Firmo**

João Cancio de Mello Junior

Jaubert Carneiro Jaques

Jayme Silvestre **Corrêa Camargo**

Luiz Artur Rocha **Hilário**

Raimundo Messias Júnior

José de Carvalho Barbosa

Márcio Idalmo Santos Miranda

Jair José **Varão** Pinto Júnior

André Luiz **Amorim Siqueira**

Newton Teixeira Carvalho

Ana Paula Nannetti **Caixeta**

Luiz Carlos de Azevedo **Corrêa Junior**

Alexandre Quintino **Santiago**

Kárin Liliane de Lima **Emmerich** e Mendonça

Luís Carlos Balbino **Gambogi**

Sálvio Chaves

Marco Aurelio Ferezini

Edison Feital Leite

Paulo Calmon Nogueira da Gama

Octavio Augusto de Nigris Boccacini

Maria **Aparecida** de Oliveira **Grossi** Andrade

Vicente de Oliveira Silva

Roberto Soares de **Vasconcellos** Paes

Alberto Diniz Junior

Manoel dos Reis Moraes

Renato Luís **Dresch**

Sérgio André da Fonseca Xavier

José Arthur de Carvalho Pereira **Filho**

Pedro Aleixo Neto

Yeda Monteiro **Athias**

Ângela de Lourdes Rodrigues

Mônica Libânio Rocha Bretas
Wilson Almeida Benevides
Juliana Campos Horta de Andrade
Shirley Fenzi Bertão
Maurício Torres Soares
Alice de Souza **Birchal**
Carlos Roberto de Faria
Carlos Henrique Perpétuo Braga
Gilson Soares Lemes
Fernando Vasconcelos **Lins**
José Américo Martins da Costa
Ramom Tácio de Oliveira
Amauri Pinto Ferreira
Ronaldo **Claret de Moraes**
Marcos Henrique Caldeira Brant
Valéria da Silva **Rodrigues** Queiroz
Dirceu Wallace Baroni
Genil **Anacleto Rodrigues** Filho
Maurício Pinto Ferreira
Lílian Maciel Santos
Adriano de Mesquita Carneiro
Bruno Terra Dias
Octávio de Almeida Neves
Glauco Eduardo Soares **Fernandes**
Lailson Braga **Baeta Neves**
Jaqueline Calábria Albuquerque
Paula Cunha e Silva
Maria Inês Rodrigues de **Souza**
Henrique Abi-Ackel Torres
José Eustáquio Lucas Pereira
Marcos Flávio Lucas Padula
Franklin Higino Caldeira Filho
Habib Felipe Jabour
Guilherme de Azeredo Passos
Ricardo Cavalcante Motta
Rinaldo Kennedy Silva
Cristiano Álvares **Valladares do Lago**
Maria Cristina Cunha Carvalhais
Danton Soares Martins

Maria das Graças Rocha Santos
Fábio Torres de Sousa
Luzia Divina de Paula Peixôto
Rui de Almeida Magalhães
Âmalin Aziz Sant'Ana
Leonardo de Faria Beraldo
José Luiz de Moura Faleiros
Marcelo Pereira da Silva
Joemilson Donizetti Lopes
Lúcio Eduardo de Brito
Delvan Barcelos Júnior
Tiago Gomes de Carvalho Pinto
Enéias Xavier Gomes
Daniela Villani Bonaccorsi Rodrigues
Marcelo de Oliveira Milagres
Maria Luiza Santana Assunção
Paulo de Tarso **Tamburini Souza**
Marco Antônio de Melo
Maria Lúcia Cabral Caruso
Walner Barbosa Milward de Azevedo
Eveline Mendonça **Félix** Gonçalves
Luiz Gonzaga Silveira Soares
Leopoldo Mameluque
Roberto Apolinário de Castro
Nicolau Lupianhes Neto
Mônica Aragão Martiniano Ferreira e Costa
Régia Ferreira de **Lima**
Ivone Campos **Guilarducci** Cerqueira
Edir Guerson Medeiros
Francisco Ricardo Sales **Costa**
Narciso Alvarenga **Monteiro de Castro**
Luziene Medeiros Barbosa Lima
Magid Nauef Láuar
Roberto Ribeiro de Paiva Júnior
Luís Eduardo Alves Pifano
Paulo Fernando **Naves de Resende**
Fabiana da Cunha Pasqua
Élito Batista **Almeida**
Alexandre Magno Mendes do **Valle**

Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais – CIJMG

Comitê Institucional de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

Desembargador Luiz Carlos de Azevedo Corrêa Junior

Desembargador Marcos Lincoln dos Santos

Desembargador Rogério Medeiros Garcia de Lima

Desembargador Estevão Lucchesi de Carvalho

Desembargador Sérgio André da Fonseca Xavier

Grupo Operacional de Inteligência:

Ronaldo Souza Borges

Marcela Maria Pereira Amaral Novais

Thiago Colnago Cabral

Armando Ghedini Neto

José Ricardo dos Santos de Freitas Vêras

Sérgio Henrique Cordeiro Caldas Fernandes

Guilherme Lima Nogueira da Silva

Rafael Niepce Verona Pimentel

Guilherme Augusto Mendes do Valle

Beatriz Aparecida Moreira Pereira

Daniel Geraldo Oliveira Santos

Mariana Horta Petrillo

Gerência: Beatriz Aparecida Moreira Pereira

Organização: Ana Paula dos Reis Machado

Revisão técnica: Marcela Maria Pereira Amaral Novais, Ronaldo Souza Borges e Beatriz Aparecida Moreira Pereira

Revisão ortográfica: Cristiano Florentino

Projeto gráfico: DIRCOM/COPUB

Diagramação: Cristina Baía

Periodicidade: Anual

Fechamento desta edição: 23 de janeiro 2026

Conselho Editorial

Edital nº 1 de 2025

Anexo II

7

O CIJMG agradece ao Conselho Editorial da Revista do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais responsável pela avaliação dos artigos submetidos via edital a fim de compor a presente publicação.

Marcela Maria Pereira Amaral Novais

Rafael Niepce Verona Pimentel

Giovanni Galvão Vilaça Gregório

Adriano da Silva Ribeiro

Keren da Silva Alcântara

Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG)

A terceira edição da Revista do Centro de Inteligência do Poder Judiciário de Minas Gerais reafirma o compromisso institucional com a promoção de uma Justiça mais eficiente, estratégica e orientada por dados qualificados. Em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça e com a missão do CIJMG, esta publicação consolida-se como espaço de reflexão técnica, difusão de boas práticas e fortalecimento da atuação colaborativa no âmbito do Judiciário mineiro.

Os trabalhos reunidos nesta edição evidenciam a maturidade do modelo de inteligência judicial, ao abordar temas que dialogam diretamente com a prevenção de litígios, a racionalização do acervo processual, a uniformização de entendimentos e o aprimoramento da governança judicial. A diversidade de enfoques — que perpassa análises normativas, experiências institucionais e estudos aplicados — revela a vocação da Revista para integrar conhecimento teórico e prática jurisdicional, sempre com vistas à melhoria da prestação jurisdicional.

Destaca-se, ainda, a contribuição de magistrados, servidores e pesquisadores que, a partir de diferentes perspectivas, enriquecem o debate qualificado sobre os desafios contemporâneos do Poder Judiciário. Essa pluralidade reforça o papel do Centro de Inteligência como instância de identificação de temas sensíveis, repetitivos ou estruturais, e como indutor de soluções inovadoras e sistêmicas.

Ao dar publicidade a esta terceira edição, o Centro de Inteligência do Poder Judiciário de Minas Gerais reafirma sua missão institucional de fomentar o pensamento crítico, estimular práticas preventivas e colaborativas e promover a difusão de conhecimento qualificado, com potencial de aplicação concreta, contribuindo para o aprimoramento da coerência, da sustentabilidade e da responsividade do sistema de Justiça às demandas sociais.

Comissões Temáticas:

Comissão Temática de Anomalias no Acesso ao Sistema de Justiça – CASIJ

João Luiz Nascimento de Oliveira
Cláudia Regina Macegosso
David Miranda Barroso
Evandro Cangussu Melo
Gustavo Câmara Corte Real

Comissão Temática de Precedentes Vinculantes – CTPV

Armando Ghedini Neto
Patrícia de Santana Napoleão
Beatriz Aparecida Moreira Pereira
Daniel Geraldo Oliveira Santos
Alessandra Alvarenga Spadinger

Comissão Temática de Demandas Estruturais, de Alta Complexidade e da Saúde – CTDEAS

Ronaldo Souza Borges
Ismael Fernando Poli Villas Boas Junior
Juliana Mendes Pedrosa
Renzzo Giacomo Ronchi
Rafaella Rocha da Costa Assunção

Comissão Temática de Aperfeiçoamento dos Processos de Trabalho – CAPT

Rafael Niepce Verona Pimentel
Henrique Mendonça Schwartzman
Luciana de Oliveira Torres
Luciana Mara de Faria
Beatriz Aparecida Moreira Pereira

Comissão Temática de Direito do Consumidor – CTDC

Sabrina da Cunha Peixoto Ladeira

Adriano Zocche

André Ladeira da Rocha Leão

Perla Saliba Brito

Adriano da Silva Ribeiro

Equipe do CIJMG:

Beatriz Aparecida Moreira Pereira - Gerente

Gláucia Silva Teixeira

Izabela Andrade Martins Ferreira Wilson

Liliane D'Agostini Briquet

Sibele Almeida Alves de Rigueirinho

Ludmila Aredes Brandão

Pedro Henrique Eloy Pereira

Ana Paula dos Reis Machado

Rafael Augusto de Araújo Abreu

Contato do CIJMG

Centro de Inteligência da Justiça

(31) 3306-3176/3797 | cijmg@tjmg.jus.br

Atos Normativos

[RESOLUÇÃO CNJ N° 349/2020](#): Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências.

[RESOLUÇÃO TJMG N° 1128/2026](#): Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento das unidades organizacionais da Secretaria do Tribunal de Justiça diretamente vinculadas ou subordinadas à Presidência e dá outras providências.

[PORTARIA N° 6.707/PR/2024](#): Designa integrantes do Comitê Institucional de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

[PORTARIA TJMG N° 6.690/PR/2024](#): Designa integrantes do Grupo Operacional de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

[PORTARIA N° 6.866/PR/2024](#): Designa os integrantes das Comissões Temáticas do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais.

Sumário

Apresentação 14

Fredie Didier - Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia e advogado

Entrevista..... 16

Marcela Maria Pereira Amaral Novais - Juíza Auxiliar da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e Supervisora do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais

Artigos Científicos 22

A desjudicialização do direito à saúde e o papel do Judiciário para a construção de uma Governança Judicial Colaborativa.....23
Silviane Cecília Teixeira Lopes, Marina Teixeira Campos

A evolução histórica dos juizados especiais, a análise do tema n.º 91 – IRDR-TJMG e a legítima mitigação do acesso à justiça.....39
Antônio José Zinato de Carvalho

A litigância predatória como abuso do direito de acesso à justiça: análise sob a perspectiva conceitual dos *repeat players*58
Luísa Marinho Oliveira, Marcelo Veiga Franco

Centros de inteligência e acesso à justiça: redesenhando o devido processo para litígios complexos79
Gustavo Osna

Em matéria de saúde, o problema é [também] de prescrição.....91
Deivisson Alexandre, Reinaldo Daniel Moreira

Judicialização da saúde e demandas de alta complexidade.....113
Guilherme Teixeira Martins

Justiça climática e inteligência institucional: o papel dos centros de inteligência no enfrentamento de demandas ambientais e de sustentabilidade no contexto brasileiro 127
Eduardo Augusto Gonçalves Dahas, Anthony Rayner Dantas Saff
Marilu Izabela dos Santos

Legalidade e moralidade na administração pública: a responsabilidade solidária dos entes federados na assistência à saúde.....	141
<i>Lorena Almeida Brito, Camile Silveira Camargo</i>	
Litigância abusiva e a disfunção da autonomia privada: desafios institucionais à integridade da jurisdição	159
<i>Luiz Victor Ferreira Cândido, Ricardo da Costa Alves</i>	
Núcleo de justiça 4.0 - Reformulação do modelo tradicional de acesso à justiça	177
<i>Sabrina da Cunha Peixoto Ladeira</i>	
O papel do centro de inteligência do TJAM na identificação e no enfrentamento da litigância abusiva: estratégias para a proteção do acesso qualificado à justiça.....	191
<i>Antonio de Azevedo Maia, Edvania Barbosa Oliveira Rage, Robson Christiano Lobato Campelo Júnior</i>	
Os desafios do constitucionalismo digital: direito, tecnologia e responsabilidade algorítmica.....	204
<i>Matheus de Mendonça Teixeira</i>	
Processo Estrutural e Cooperação Judiciária: A Experiência do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais	222
<i>Beatriz Aparecida Moreira Pereira, Ludmila Aredes Brandão, Ronaldo Souza Borges</i>	
Tutelas de urgência e a judicialização do fornecimento de medicamentos: desafios na aplicação das diretrizes do stf nos temas 6 e 1.234 Em demandas de alta complexidade	236
<i>Jonderson Guilherme de Oliveira Ribeiro, Manoel Jorge de Matos Júnior Matheus Lopes Rodrigues</i>	
Uma nova perspectiva de gestão baseada em dados: a atuação da equipe de suporte estratégico e cooperação da direção do foro de Belo Horizonte (SECOP) no enfrentamento à litigância abusiva, de massa e repetitiva.....	252
<i>Maria Clara Andrade Aquino, Vanessa Lidiane de Oliveira Costa, Waleuska Salim de Sá Vilas Novas</i>	
Notas Técnicas	267

Apresentação



Apresentação

O Centro de Inteligência do Poder Judiciário (Resolução n. 349/2020 do Conselho Nacional de Justiça) é unidade auxiliar de planejamento da administração judiciária da justiça no Brasil. Considero o CIPJ uma das mais importantes criações recentes do Conselho Nacional de Justiça e uma das figuras emblemáticas do que venho chamando de a “reorganização judiciária brasileira”¹.

O Centro de Inteligência do Poder Judiciário do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (CIJMG) é um dos mais atuantes no Brasil, sem qualquer sombra de dúvida. Sua nota técnica sobre o problema da litigância-abusiva no Brasil é consulta obrigatória a quem quer que pretenda estudar o tema.

A Revista do CIJMG chega ao terceiro volume e, para minha grande honra, fui convidado a apresentá-la. A própria iniciativa de desenvolver uma revista já é digna de aplauso, aliás.

Este volume vem com textos doutrinários que, em sua maioria, apresentam dados sobre problemas reais relacionados à litigância (sendo que a litigância em saúde ganha destaque, como aliás não poderia deixar de ser). A revista traz também uma seção dedicada à publicação das notas técnicas do CIJMG, o que é excelente para preservação, consolidação e consulta deste acervo.

É preciso ser dito com clareza: o exemplo do CIJMG merece ser elogiado, divulgado e seguido pelos demais tribunais.

Parabéns!

Fredie Didier Jr.

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia e advogado

¹ Sobre o tema, DIDIER Jr., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 212 e segs.

Entrevista

Marcela Maria Pereira Amaral Novais

Juíza Auxiliar da Presidência do TJMG

Supervisora do CIJMG

1. Como os Centros de Inteligência podem subsidiar a cooperação entre órgãos do Judiciário para promover um acesso mais eficiente e equitativo à Justiça?

Os Centros de Inteligência, conforme a Resolução CNJ nº 349/2020, foram estruturados para identificar causas de litigiosidade estratégica, repetitiva ou de massa e propor tratamentos adequados, preferencialmente preventivos e articulados em rede, envolvendo tribunais, unidades judiciárias e, quando necessário, atores externos ao Judiciário.

Nesse arranjo, a cooperação assume a forma de governança institucional baseada em evidências, em consonância com a Resolução CNJ nº 350/2020, que disciplina os atos concertados e os instrumentos de cooperação entre órgãos do Judiciário, inclusive entre ramos distintos.

A atuação dos Centros pode ser sistematizada em alguns eixos centrais. O primeiro é o diagnóstico estruturado, com identificação de padrões e gargalos de litigiosidade, transformando dados dispersos em insumo comum para decisões coordenadas e evitando respostas fragmentadas a problemas sistêmicos.

Outro eixo é a produção de notas técnicas e recomendações voltadas à uniformização de procedimentos nas demandas repetitivas, com impacto direto na redução de assimetrias entre unidades e na mitigação de decisões contraditórias.

Nesse modelo, o Centro de Inteligência exerce função indutora da cooperação, ao produzir a inteligência estratégica, enquanto os Núcleos de Cooperação Judiciária viabilizam sua implementação por meio de arranjos cooperativos formalizados, nos termos da Resolução nº 350/2020.

Destaca-se, ainda, a dimensão preventiva, voltada à identificação das causas geradoras de demandas repetitivas e ao estímulo à autocomposição ou a soluções administrativas, promovendo um uso mais racional dos recursos institucionais.

Por fim, a governança em rede e a recente Recomendação nº 159/2024 do CNJ, reforçam o papel dos Centros de Inteligência na construção de respostas técnicas, proporcionais e baseadas em evidências, capazes de equilibrar o acesso à Justiça com a preservação da capacidade funcional do sistema.

2. De que maneira a tecnologia e a inovação podem ser integradas aos Centros de Inteligência para garantir maior segurança da informação e eficiência nos processos judiciais?

A integração de tecnologia e inovação nos Centros de Inteligência não deve ser compreendida como mero aprimoramento técnico, mas como elemento estruturante de sua missão de transformar dados em governança estratégica da prestação jurisdicional. Os Centros já atuam no mapeamento de precedentes e na identificação de padrões decisórios, e a incorporação de tecnologia potencializa essa capacidade diagnóstica e preditiva de forma segura, transparente e compatível com o devido processo legal.

Nesse contexto, a tecnologia opera como instrumento de transformação organizacional, ao qualificar a informação e acelerar a resposta da gestão judiciária. Bases estruturadas, ferramentas de análise de grandes volumes de dados e técnicas de inteligência artificial permitem subsidiar não apenas decisões isoladas, mas atuações coordenadas entre órgãos e jurisdições, com ganhos de eficiência, celeridade e previsibilidade.

A segurança da informação é dimensão indissociável, exigindo que a adoção de soluções inovadoras seja acompanhada de estruturas de governança e salvaguardas éticas e jurídicas, especialmente no tratamento de dados sensíveis, sob supervisão humana responsável.

No plano institucional, experiência recente, como a Ester (Especialista em Síntese para Transcrição de Ementas e Resumos), iniciativa do TJMG premiada pelo CNJ, ilustra o impacto positivo da convergência entre inovação tecnológica e inteligência judicial quando alinhada a objetivos de eficiência.

Por fim, a implementação de painéis e de soluções de automação e IA para triagem e classificação de processos demonstra, de forma concreta, que a tecnologia, quando integrada a fluxos estruturados, amplia a capacidade diagnóstica dos Centros de Inteligência, reduz retrabalho e tempos de tramitação e contribui para um acesso mais equitativo e qualificado à Justiça.

3. Quais são os principais desafios éticos e técnicos na utilização de dados estratégicos pelos Centros de Inteligência do Judiciário?

A utilização de dados estratégicos pelos Centros de Inteligência do Judiciário traz ganhos relevantes de racionalização e prevenção de demandas, mas impõe desafios éticos e técnicos que devem ser tratados como condições de legitimidade da própria atividade. Nesse contexto, “dado estratégico” não é apenas volume, mas informação capaz de orientar decisões institucionais, o que exige cautela para que a busca por eficiência não produza distorções ou violações de direitos.

No plano ético, destacam-se três pontos. O primeiro é o da finalidade e da proporcionalidade no tratamento de dados, reforçado pelas exigências da LGPD quanto à governança, delimitação de propósitos e controles de uso. O segundo é o risco de vieses e estigmatização, especialmente na identificação de litigantes repetitivos, o que demanda metodologias para evitar falsos positivos e impactos indevidos sobre o acesso à Justiça. O terceiro refere-se à transparência e à explicabilidade no uso de automação e inteligência artificial, nos termos da Resolução CNJ nº 615/2025, assegurando supervisão humana e critérios auditáveis.

No plano técnico, o primeiro desafio é a qualidade, integridade e padronização dos dados, sem as quais os diagnósticos tendem a ser frágeis e pouco confiáveis. O segundo é a interoperabilidade entre sistemas e a governança da informação em rede, condição para uma leitura sistêmica da litigiosidade repetitiva. O terceiro é a segurança cibernética, já que a concentração de bases analíticas sensíveis exige controles de acesso e gestão de riscos.

Por fim, impõe-se um desafio transversal de governança e responsabilidade: quanto maior o papel dos Centros na orientação de políticas e rotinas, maior a necessidade de explicitar critérios, evidências e limites metodológicos. Em síntese, o dado estratégico só cumpre sua função institucional quando combina eficiência com qualidade técnica, segurança da informação e transparência.

4. Como os Centros de Inteligência podem identificar padrões de litigância abusiva e prevenir o uso anômalo do sistema de prestação da Justiça?

Os Centros de Inteligência podem identificar padrões de litigância abusiva e prevenir o uso anômalo do sistema quando atuam como estruturas permanentes de gestão do conhecimento, voltadas a captar sinais de repetição, artificialidade e desvio de finalidade no uso do processo. Essa atuação decorre de sua própria missão institucional: mapear causas geradoras, identificar demandas repetitivas ou estratégicas e propor tratamentos adequados. Nessa perspectiva, “identificar” não é rotular partes, mas construir diagnóstico institucional verificável, baseado em evidências e orientado pela proporcionalidade.

O primeiro passo consiste na construção de indicadores objetivos a partir de dados processuais com base na Recomendação CNJ nº 159/2024. Isso envolve a leitura sistemática de variáveis como volume e concentração de ajuizamentos, padronização de peças, distribuição seriada, repetição artificial de causas de pedir e outros sinais de comportamento anômalo.

Identificado o padrão, a prevenção exige coordenação interorgânica e padronização de respostas, para evitar a simples migração do comportamento abusivo entre unidades. Nesse ponto, o Centro atua como indutor de governança, e a cooperação judiciária, nos termos da Resolução CNJ nº 350/2020, viabiliza a implementação por meio de atos concertados e demais fluxos, utilizando-se, por exemplo, da estrutura do Núcleo 4.0, para o tratamento uniforme de determinadas demandas.

Conforme mencionado, essa atuação deve ser guiada pela proporcionalidade. A Recomendação nº 159/2024 enfatiza que o enfrentamento do abuso deve conviver com a preservação do direito de acesso à Justiça, evitando que estatísticas se convertam em estigmas e que se criem barreiras generalizadas ao jurisdicionado de boa-fé.

Por fim, a eficácia desse modelo depende de condições técnicas mínimas: dados consistentes, painéis de monitoramento e estruturas de governança. É nesse ponto que o Centro de Inteligência realiza a sua entrega, transformando evidência em coordenação institucional, para tornar o sistema mais eficiente sem impactar a legitimidade e a abertura da Justiça.

5. Como os Centros de Inteligência podem desenvolver indicadores de risco para prevenir o uso indevido do sistema judicial por litigantes recorrentes?

Os Centros de Inteligência podem desenvolver indicadores de risco para prevenir o uso indevido do sistema judicial quando transformam sua missão institucional em um ciclo contínuo de governança de dados, monitoramento e resposta proporcional, nos termos da Resolução CNJ nº 349/2020. Nesse contexto, “indicador de risco” não é lista de “suspeitos”, mas conjunto de métricas objetivas que sinalizam probabilidades de comportamento anômalo, sem criar barreiras generalizadas ao acesso à Justiça.

O ponto de partida é a construção de bases confiáveis e comparáveis. Sem padronização de classes, assuntos e marcadores, o risco é produzir falsos positivos. Por isso, a definição de critérios de classificação é central, permitindo leitura uniforme do que é repetição e do que é padrão anômalo. A partir daí, os indicadores podem ser organizados como métricas combinadas de risco, com o devido registro metodológico.

Na prática, esses indicadores se fortalecem quando combinam sinais de volume, similaridade, concentração e resultado: picos atípicos de distribuição, padronização excessiva de peças, domínio incomum de certos assuntos por poucos atores e taxas anômalas de desistência, extinção ou improcedência. Esses critérios dialogam com a Recomendação CNJ nº 159/2024, que trata a litigância abusiva como fenômeno a ser lido por padrões e evidências.

Esses modelos só são legítimos se desenvolvidos sob governança, transparência metodológica e proteção de dados, nos termos da Resolução CNJ nº 363/2021 e da LGPD, evitando exposições indevidas e “listas informais” sem lastro técnico. O indicador distingue-se do rótulo justamente por nascer de critérios explícitos, revisáveis e controlados.

Por fim, a prevenção deve operar de forma escalonada: indicadores não decidem, apenas sinalizam, acionando rotinas de triagem, checagens de consistência e comunicação estruturada quando houver anomalias reiteradas, conforme a Recomendação nº 159/2024.

Artigos científicos



A desjudicialização do direito à saúde e o papel do Judiciário para a construção de uma Governança Judicial Colaborativa

Silviane Cecília Teixeira Lopes¹

Marina Teixeira Campos²

Resumo

Este artigo analisa o fenômeno da judicialização da saúde no Brasil, com enfoque no processo de racionalização do Sistema de Justiça por meio da atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) na construção de soluções para as demandas relacionadas ao direito à saúde. O problema investigado consiste na persistência de controvérsias interpretativas na aplicação do Tema de Repercussão Geral nº 793 (RE 855.178/SE), em contraste com os avanços obtidos no julgamento conjunto dos Temas nº 6 (RE 566.471/RN) e nº 1.234 (RE 1.366.243/SC). O objetivo do estudo é examinar os avanços promovidos pelo STF por meio da adoção de um modelo de governança judicial colaborativa nas demandas relativas ao fornecimento de medicamentos, bem como identificar os desafios ainda existentes na aplicação do Tema nº 793, que comprometem a uniformização jurisprudencial e a racionalização da litigância em saúde. A metodologia adotada compreende, inicialmente, uma revisão histórico-bibliográfica destinada a examinar a evolução do tratamento conferido às demandas relacionadas ao direito à saúde pelas Cortes Superiores. Em seguida, analisa-se a atuação do STF nos julgamentos dos Temas nº 6 e nº 1.234, com o intuito

¹Analista Judiciário. Assessora da Primeira Vice-Presidência do Tribunal do Estado de Minas Gerais (TJMG). Pós-Graduada em Design de Sistemas Aplicado à Resolução de Conflitos e Gestão Processual pela Universidade Federal do Estado de Minas Gerais/EJEF (2021); Pós-Graduada em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2021; Pós-Graduada em Direito do Trabalho pela Uniasselvi (2013); Graduada em Direito pela Faculdade Milton Campos (1995-2000). E-mail para contato: silviane.lopes@tjmg.jus.br

² Funcionária no Gabinete da Primeira Vice-Presidência do Tribunal do Estado de Minas Gerais (TJMG). Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail para contato: m.campos.juridico@gmail.com.

de evidenciar as transformações decorrentes da adoção de um modelo de gestão judicial distinto daquele anteriormente predominante. Por fim, realiza-se uma análise crítica qualitativa, baseada na leitura do Tema nº 793 do STF e de decisões monocráticas que aplicaram esse precedente, identificadas a partir de pesquisa no sítio eletrônico da Corte, selecionadas com o propósito de demonstrar a persistência da controvérsia interpretativa associada à aplicação desse precedente. Conclui-se que a superação das lacunas interpretativas do Tema nº 793 demanda a celebração de novo acordo, mediante a replicação do modelo de governança judicial colaborativa adotado pelo STF nos Temas nº 6 e nº 1.234.

Palavras-chave: Judicialização da saúde; racionalização; precedentes judiciais; governança colaborativa; desjudicialização.

1. Introdução

A judicialização da saúde surge no Brasil a partir da consolidação do direito à saúde na Constituição da República (art. 6º)³, ocorrendo em paralelo à ampliação e à consolidação dos direitos humanos⁴. Esse fenômeno evidencia as dificuldades enfrentadas pelo Estado na concretização dos chamados direitos sociais⁵, sobretudo ao considerar a busca pelos

³ “(...) O marco inicial da judicialização da saúde no Brasil se deu na década de 90, a partir de uma liminar julgada favorável para o fornecimento gratuito de medicamentos pelo poder público, para o combate ao vírus da imunodeficiência humana (HIV)(6).” (BORCHIO, Fabiana Dias Duarte; DE REZENDE, Manuela Capanema Bahia; ZOCRATTO, Keli Bahia Felicíssimo. Direito à saúde, racionalidade e judicialização: uma revisão integrativa da literatura de 1988 a 2020. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, 2021, 10.4, 176-196. p. 177. Disponível em: <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/669>. Acesso em: 29 out. de 2025).

⁴ “(...) com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, começa a ser definida uma nova concepção do próprio Direito, que – no dizer de Dalmo Dallari – ‘exclui as construções formais desprovidas de base social para sua legitimação e voltadas à garantia de privilégios mascarados de direitos’. (1) Dissemina-se, então, a compreensão de que: ‘um direito humano é alguma coisa da qual nenhum ser humano pode ser despojado sem grave afronta à Justiça’. (2) E tal entendimento encontra uma resposta imediata na prática e na doutrina jurídica, afirmando-se que nada que tenha alguma importância jurídica fica fora do alcance das disposições constitucionais e, mais importante, que os direitos assegurados pela Constituição devem ser efetivamente realizados.” (DALLARI, Sueli. Aspectos particulares da chamada judicialização da saúde. **Revista de Direito Sanitário**, 2013, 14.1, 77-81. p. 77. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdisan/article/view/56624/59641>. Acesso em: 29 out. 2025).

⁵ “(...) a problemática central trazida para o Direito e a Saúde – que se expressa no fenômeno da judicialização da saúde – é a de como o Estado, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, deve proteger as pessoas dos riscos das novidades oferecidas pelo ‘mercado de saúde’, que, não raramente, cria ‘necessidades’ para ‘vender’ soluções. E, ao mesmo tempo, fazer cumprir com seu dever de assistência, promovendo o acesso aos avanços biotecnocientíficos que de fato podem ser benéficos ao processo terapêutico e ao bem-estar das pessoas, de forma igualitária e sem discriminação de qualquer espécie.” (VENTURA, Miriam, et al. Judicialization of the right to

cidadãos para a obtenção de medicamentos, tratamentos, terapias e outros serviços que não foram oferecidos voluntariamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS) ou pelos planos de saúde.

Nesse contexto, as Cortes Superiores do país, em especial o Supremo Tribunal Federal (STF), têm adotado diferentes estratégias institucionais⁶ e delineado orientações jurisprudenciais voltadas à racionalização da atuação do Poder Judiciário nas demandas do direito à saúde. Não obstante tais esforços, ainda persistem relevantes controvérsias acerca da aplicação de determinados precedentes vinculantes que tratam das lides sanitárias, o que compromete a promoção do tratamento isonômico destes feitos.

O presente trabalho visa contribuir para a construção de caminhos que mitiguem a judicialização da saúde, no tocante às controvérsias ainda existentes na aplicação do Tema da Repercussão Geral nº 793 (RE 855.178/SE), que teve o julgamento finalizado em 2020, pelo STF. Busca-se verificar se o modelo de governança judicial⁷ adotado neste precedente mostra-se adequado para enfrentar litígios de natureza estrutural, especialmente quando comparado ao método de governança judicial colaborativa utilizado no julgamento conjunto dos Temas nº 6 (RE 566.471/RN) e nº 1.234 (RE 1.366.243/SC), que ocorreu em 2024.

Para tanto, realizou-se, inicialmente, uma revisão bibliográfica acerca do tema no Brasil, mediante a leitura de periódicos e artigos científicos especializados no assunto, com o

health, access to justice and the effectiveness of the right to health. **Physis**, 2010, 20.1, 77. p. 83. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/2876eac1c148d073ef36639d7583515f/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2040297>. Acesso em: 29 out. 2025).

⁶ Cita-se, a exemplo, a criação do Fórum Nacional do Judiciário para Monitoramento e Resolução das Demandas de Assistência à Saúde (Fórum da Saúde), que foi instituído por um grupo de trabalho constituído pelo Conselho Nacional de Justiça, a partir dos resultados da Audiência Pública nº 04, que ocorreu entre abril e maio de 2009, visando “ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em matéria de Sistema Único de Saúde, objetivando esclarecer as questões técnicas, científicas, administrativas, políticas, econômicas e jurídicas relativas às ações de prestação de saúde” (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde (Fonajus). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoaes/forum-da-saude-3/>. Acesso em 12 jan. 2026.)

⁷ A expressão “**governança judicial**” é utilizada neste artigo como sinônimo de um modo institucional de decidir, compreendido como o procedimento de determinada Corte nas escolhas que orientam e conduzem o seu julgamento. Como exemplo, menciona-se a atuação do STF nos temas da saúde — o que é trabalhado neste artigo: ao longo tempo, o Tribunal vai se afastando de uma lógica decisória binária, própria de uma governança tradicionalmente adversarial (vencido/vencedor), e passa a adotar uma condução de caráter cooperativo e dialógico com aqueles envolvidos no conflito, cunhando o que chamamos de “**governança judicial colaborativa**”.

fim de construir um breve histórico da judicialização da saúde nas Cortes Superiores do país e ilustrar o processo gradual de racionalização⁸ das decisões judiciais ao longo das últimas décadas, que culminou no método utilizado no julgamento conjunto dos Temas nº 6 (RE 566.471/RN) e nº 1.234 (RE 1.366.243/SC) pelo STF, o qual será examinado neste artigo.

Em um segundo momento, analisam-se, por meio de crítica qualitativa, julgados coletados no sítio eletrônico do STF, a título exemplificativo, com o objetivo de demonstrar a existência de dissenso na aplicação do Tema nº 793 (RE 855.178/SE) em decisões monocráticas proferidas pelos ministros. A coleta foi realizada a partir do percurso de pesquisa: Jurisprudência > Pesquisa > Pesquisa Pronta > Direito Administrativo > Fornecimento de Medicamentos > Responsabilidade Solidária dos Entes Federativos, em dias alternados, com a exclusão daqueles que não contemplavam a aplicação do paradigma analisado. A adoção desse procedimento justifica-se pela necessidade de preservação da imparcialidade na definição de critérios de seleção do material empírico, evitando a escolha discricionária de palavras-chave. Ademais, o recurso à ferramenta de “pesquisa pronta”, atualizada diariamente pelo próprio Tribunal, permite demonstrar que o dissenso identificado não constitui episódio isolado, mas fenômeno recorrente na aplicação do referido tema.

Por fim, conclui-se pela necessidade de modificação no método de governança judicial utilizado para tratar os casos abrangidos no Tema nº 793 (RE 855.178/SE), diante da permanência de controvérsias acerca de pontos decididos no referido paradigma, apontando-se a adoção de mecanismos de governança judicial colaborativa como possível instrumento de desjudicialização dessas demandas.

⁸ Os termos “**racionalização**”, “**racionalidade**” e “**racionalizar**” aqui remetem parcialmente à ideia defendida por Luiz Guilherme Marinoni, no livro “A Ética dos Precedentes – Ed. 2023”, quanto à necessidade da construção de um sistema que promova igualdade de tratamento nas decisões, o fortalecimento institucional, previsibilidade e racionalidade econômica. Porém, especificamente neste artigo, os vocábulos são utilizados em sentido mais abrangente, buscando expressar a importância de conciliar as necessidades individuais e coletivas dos jurisdicionados, bem como arcabouço normativo orientado pela ciência da saúde e do direito. Assim, racionalizar significa adequar o comportamento dos agentes do Sistema de Saúde e de Justiça de modo que suas decisões efetivem o direito à saúde, preservando a dignidade humana, sem desconsiderar os limites impostos pelo mínimo existencial e a reserva do possível (MARINONI, Luiz Guilherme. **A ética dos precedentes**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. E-book baseado na 5. ed. impressa.

2. O Fenômeno da Judicialização da Saúde e a Busca por Racionalidade no Sistema de Justiça

No Brasil, segundo o Painel Justiça em Números (2025) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)⁹, existem cerca de 75 milhões de processos pendentes de julgamento¹⁰, sendo que, entre estes, 884.945 litígios estão relacionados ao tema “saúde”. O número de novos processos recebidos pelo Poder Judiciário sobre a referida matéria encontra-se em uma crescente¹¹, sendo que em 2020 eram 352.261 e, em 2024, este quantitativo chegou a 690.536 novos feitos — um aumento total de 96,06% no comparativo desses anos. Observa-se, ainda, uma média de crescimento na casa de 18,36% ao ano, de sorte que, se este índice se mantiver estável, no ano de 2025 contará com aproximadamente 818.602 novas demandas¹².

Como resposta ao aumento da litigância sanitária, o Sistema de Justiça brasileiro vem adotando uma série de mudanças, desde a criação de um modelo de precedentes com o foco na racionalização das decisões judiciais até a implementação de diversas medidas pelo CNJ¹³.

⁹ Consulta realizada no dia 21/10/2025. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-saude/>. Acesso em: 21 out. 2025.

¹⁰ Pendentes em 30/09/2025.

¹¹ Em 2020, foram registrados 352.261 novos processos; em 2021, 406.531; em 2022, 470.857; em 2023, 577.574; e, em 2024, 690.536 novos feitos. O ano de 2025 mantém-se, até 30/09/2025, na casa de 513.153 processos. Dados retirados do Painel Justiça em Números (2025) do CNJ. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-saude/>. Acesso em: 21 out. 2025.

¹² “O CNJ promoveu duas importantes pesquisas sobre o tema da judicialização da saúde (...). O levantamento de dados provenientes de estudos distintos converge na identificação de características marcantes do fenômeno da judicialização da saúde. Primeiramente, ambos os estudos confirmam um crescimento exponencial e desproporcional das demandas judiciais na área da saúde. Essa expansão indica que o fenômeno possui uma dinâmica própria, acelerada e desvinculada do aumento geral da litigiosidade, exercendo, assim, pressões específicas e intensas sobre o sistema. Em segundo lugar, a análise revela uma notável concentração geográfica e jurisdicional. A maioria das ações está centralizada na Justiça Estadual, e a sua distribuição exhibe forte heterogeneidade regional. Essa dispersão desigual sugere a influência de fatores estruturais, como a organização do sistema de justiça, a capacidade socioeconômica da população e a organização local dos serviços de saúde, na intensidade do litígio”. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Diagnóstico da judicialização da saúde pública e suplementar. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/251105-02-cnj-pnud-diagnostico-da-judicializacao-da-saude-publica-e-suplementar.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2025).

¹³ Ver mais em: **Soluções construídas pelo CNJ buscam reduzir judicialização da saúde**. Disponível em: <http://cnj.jus.br/solucoes-construidas-pelo-cnj-buscam-reduzir-judicializacao-da-saude/>. Acesso em: 29 de out. 2025.

A evolução dessa resposta institucional pode ser compreendida a partir de uma breve análise histórica da jurisprudência das Cortes Superiores sobre o tema. Até meados da década de 1990, predominavam as teses defensivas da Fazenda Pública quanto à impossibilidade de atendimento dessas demandas (Balestra Neto, 2015, p. 87-111). Além disso, existiam inúmeras decisões fundadas na lógica da separação dos poderes, as quais sustentavam o entendimento de não interferência do Judiciário nas políticas públicas de saúde, uma vez que, conforme delineado pelo constituinte originário, a realização de tal incumbência pertenceria ao Poder Executivo (Borchio et al, 2021, p. 178).

Já no início dos anos 2000, os Tribunais de Vértice alteraram tal posicionamento, passando a apreciar a questão sob a ótica da necessidade de se resguardar a dignidade da pessoa humana, sem maiores considerações sobre as especificidades do pedido.

Ainda no decorrer da primeira década de 2000, a jurisprudência dominante nos Tribunais Superiores buscou um meio-termo, passando a observar:

“(...) os critérios postos pelas políticas públicas sanitárias estabelecidas pelo Estado brasileiro, sem se olvidar de conceder tutelas jurisdicionais especiais para situações específicas e graves, ponderando no caso concreto o direito do cidadão a ter providas suas necessidades sanitárias e os critérios da Administração Pública para o fornecimento das prestações materiais em saúde.” (Balestra Neto, 2015, p. 110)

Constata-se, portanto, uma progressiva modificação na forma de governança judicial realizada pelas Cortes Superiores no que concerne às ações relativas ao direito à saúde, que evoluiu de uma postura não intervencionista e reativa para se tornar um dos principais fomentadores da construção de consenso e solução dessas demandas, passando a enfatizar a necessidade de racionalizar a conduta dos envolvidos — desde os operadores do direito até os gestores da saúde e médicos¹⁴.

¹⁴ “(...) A judicialização em excesso é um reflexo da insuficiência de recursos, da irracionalidade dos gestores da saúde, dos médicos prescritores, da Defensoria Pública e, também, dos operadores da justiça. Logo, é necessário assumir responsabilidades, promover o diálogo entre os envolvidos, sempre priorizando um comportamento racional que se inclina a exterminar qualquer ação sem fundamento. Essa racionalidade tornaria a gestão mais eficiente e afastaria a presença de interesses privados ao evidenciar a distribuição dos recursos públicos, resguardando, assim, o direito à saúde previsto na Constituição.” (BORCHIO et al, 2021, p. 190). Destacam-se, ainda, os parâmetros traçados pelo Ministro Luís Roberto Barroso em seu artigo “Da Falta de Efetividade à

Atualmente, tal racionalização na condução dos processos da saúde vem sendo estimulada pelo FONAJUS com o “Programa Fonajus Itinerante”, instituído em 2024, com foco na implementação da Política Judiciária de Resolução Adequada das Demandas de Assistência à Saúde, aprovada pela Resolução CNJ nº 530, de 10/11/2023, que tem como um dos objetivos o estímulo da adoção de métodos consensuais de solução de conflitos em demandas que versem sobre o direito à saúde e a prevenção de tais litígios.

Nesse sentido, temos a consolidação de uma governança judicial colaborativa no julgamento conjunto dos Temas de Repercussão Geral nº 6 (RE 566.471/RN) e nº 1.234 (RE 1.366.243/SC), em que foi deflagrado processo de diálogo interfederativo e colaborativo pelo STF com a administração pública e a sociedade a fim de construir uma solução auto-compositiva para a questão do fornecimento de medicamentos pelo SUS.

O resultado foi um acordo entre os entes públicos com significativos avanços nos litígios da saúde, uma vez que estabeleceu critérios para o fornecimento dos medicamentos¹⁵ pelo Poder Público, o que é objeto de milhares de litígios em todo o país. O pacto definiu as diretrizes que deverão obrigatoriamente ser observadas na prolação das decisões judiciais em todo o país, o que tem o potencial de reduzir a litigância excessiva, além de trazer significativa segurança jurídica para os jurisdicionados, pois a medida diminuiu a discricionariedade judicial no tratamento desses casos.

Tal potencial de desjudicialização é demonstrado, por exemplo, com o surgimento de iniciativas inéditas na esfera estadual como a pioneira parceria firmada entre a Primeira Vice-Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) e a Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais (AGE-MG)¹⁶, que, privilegiando o diálogo e a colaboração

Judicialização Excessiva: Direito à Saúde, Fornecimento Gratuito de Medicamentos e Parâmetros para a Atuação Judicial”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/es/estudobarroso.pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.

¹⁵ Fixando a nomenclatura “medicamento incorporado” e “medicamento não incorporado”, bem como o que ela comporta. Convém destacar que o pacto privilegiou o ressarcimento administrativo previamente acordado entre os entes federados, no caso dos medicamentos incorporados, estipulando critérios para as hipóteses de medicamentos não incorporados, evitando, assim, o prolongamento da discussão judicial e administrativa quanto a este tópico, que anteriormente gravava grandes entraves no repasse financeiro.

¹⁶ Veja mais em MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. 1ª Vice firma parceria inédita com o Estado para desjudicialização de processos sobre medicamentos. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/1-vice-firma-parceria-inedita-com-o-estado-para-desjudicializacao-de-processos-sobre-medicamentos.htm>.

em um gerenciamento estratégico dos processos, estimam desjudicializar cerca de cinco mil litígios referentes ao fornecimento de medicamentos pelo SUS.

É importante salientar que o alcance de previsibilidade das condutas em todo o país somente poderá ser aferido na práxis, a partir da aplicação correta dos parâmetros decididos no acordo. Todavia, considerando ter ocorrido uma particularização tanto da classe de medicamentos quanto da forma de atuação do Executivo e do Judiciário, delineando, de maneira específica, um ser e um dever ser para cenários fáticos mais recorrentes nessas lides, verifica-se uma nítida tendência de sucesso, uma vez que o acordo se harmoniza com a lógica de subsunção normativa aos fatos tradicionalmente utilizada pelos operadores do direito no sistema jurídico brasileiro.

O principal avanço, porém, encontra-se no método adotado pelo STF para a condução do julgamento dos Temas nº 6 (RE 566.471/RN) e nº 1.234 (RE 1.366.243/SC), que, segundo conceitua Vitorelli (2019, p. 412), se enquadram nos chamados litígios estruturais, em que “o objetivo é mudar o funcionamento de instituições estatais complexas como o sistema de saúde”, reorganizando a estrutura para fazer cessar as violações de direitos, que são “decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza pública, opera” (Vitorelli, 2019, p. 413).

Ao escolher a construção de uma solução autocompositiva mediada institucionalmente pelo STF, superou-se o modelo adversarial clássico, que tradicionalmente orienta as demandas individuais e o julgamento das ações coletivas, marcado por uma lógica binária de vencido e vencedor e por uma atenção reduzida às consequências sistêmicas de suas decisões. O desenho processual implementado coaduna-se com o modelo de barganha ou negociação descrito por Susan Sturm como alternativa para resolução de litígios estruturais, no qual o juiz define metas finais de modificação da instituição e exerce o papel de mediador para eleição dos meios que são decididos pela negociação das partes (Vitorelli, 2019, p. 415-416).

Essa forma de atuar da Corte mitiga a desaprovação de parte da doutrina quanto à legitimidade democrática do Poder Judiciário para decidir sobre política pública¹⁷, uma vez

¹⁷ “(...) Uma terceira impugnação à atuação judicial na matéria, repetidamente formulada, diz respeito à intrincada questão da legitimidade democrática. Não são poucos os que sustentam a impropriedade de se retirar dos poderes legitimados pelo voto popular a prerrogativa de decidir de que modo os recursos públicos devem ser gastos. Tais recursos são obtidos através da cobrança de impostos. É o próprio povo – que paga os impostos – quem deve

que retoma ao povo, por meio dos órgãos do Poder Executivo que negociaram o acordo, a prerrogativa de estabelecer as normas que deverão ser observadas nas decisões judiciais, preservando, ainda que de modo indireto, o desenho institucional inicialmente pensado pelo constituinte originário¹⁸, que atribuiu ao Executivo a gestão e a formulação das políticas públicas. Supera-se, ainda, o desafio de compatibilizar as decisões judiciais com as políticas públicas, haja vista que os próprios atores responsáveis por discuti-las, participaram da criação das normas que passaram a ter caráter vinculativo por meio de precedente judicial.

Tal postura também se mostra apta a atenuar críticas relacionadas a um suposto ativismo judicial da Corte nos últimos anos, pois atribui às partes a confecção dos termos vinculantes. Ademais, configura mecanismo dotado de maior eficácia prática e instrumental¹⁹, por ter sido formado a partir da cooperação institucional e da escuta ativa daqueles que, de fato, gerem o Sistema de Saúde e conhecem suas limitações orçamentárias e logísticas.

Portanto, observa-se uma evolução na condução dessas demandas, caracterizada por uma maior racionalização, na medida em que foram enfrentadas, de forma conjunta pelos agentes envolvidos no tratamento cotidiano dessas demandas, as causas estruturais que perpetuavam a controvérsia²⁰ — notadamente a ausência de coordenação entre os

decidir de que modo os recursos públicos devem ser gastos⁴⁵. E o povo pode, por exemplo, preferir priorizar medidas preventivas de proteção da saúde, ou concentrar a maior parte dos recursos públicos na educação das novas gerações. Essas decisões são razoáveis, e caberia ao povo tomá-las, diretamente ou por meio de seus representantes eleitos”. (BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. p. 24. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/es/estudobarroso.pdf>. Acesso em: 29 de out. 2025.)

¹⁸ “(...) Por fim, há ainda a crítica técnica, a qual se apóia na percepção de que o Judiciário não domina o conhecimento específico necessário para instituir políticas de saúde. O Poder Judiciário não tem como avaliar se determinado medicamento é efetivamente necessário para se promover a saúde e a vida. Mesmo que instruído por laudos técnicos, seu ponto de vista nunca seria capaz de rivalizar com o da Administração Pública. O juiz é um ator social que observa apenas os casos concretos, a micro-justiça, ao invés da macro-justiça, cujo gerenciamento é mais afeto à Administração Pública”. (BARROSO, *Ibidem*, p. 27)

¹⁹ O termo “instrumental” refere-se à teoria da instrumentalidade das formas, que conceitua o direito processual como um meio utilizado para atingir a finalidade de entrega do bem da vida — o direito material —, afirmando que o processo não pode ser arguido como empecilho formal a efetivação desse direito.

²⁰ “(...) Os principais motivos apresentados que explicam o fenômeno da judicialização se relacionam às deficiências da administração pública — possivelmente devido à falha na gestão e ao subfinanciamento —; às decisões judiciais que priorizam os interesses individuais em detrimento dos interesses coletivos, o que estimula o aumento da procura individual pelo Judiciário; e à fragilidade do relacionamento entre os agentes envolvidos (15).” (BORCHIO, *Ibidem*, p. 187).

Poderes para a construção de uma solução padronizada, com critérios uniformes para o fornecimento de medicamentos.

Contudo, apesar dos avanços relatados, observa-se a persistência de pontos controversos na condução de outros processos da saúde referentes à disponibilização de tratamentos médicos pelo SUS, questão que foi enfrentada pelo STF no julgamento do Tema nº 793 (RE 855.178/SE). Nesse precedente, embora se trate de demanda examinada sob o rito da repercussão geral, o Tribunal adotou o método decisório de governança tradicionalmente adversarial, a qual, apesar de possuir certas peculiaridades em relação às ações de alcance individual, não incorpora a lógica dialógica da governança judicial colaborativa do julgamento dos Temas nº 6 (RE 566.471/RN) e nº 1.234 (RE 1.366.243/SC).

3. Desafios da uniformização jurisprudencial na aplicação do Tema nº 793 (RE 855.178/SE) e o papel do Judiciário como mediador na construção de soluções estruturantes para desjudicialização do direito à saúde

O STF realizou o julgamento conjunto dos Temas de Repercussão Geral nº 6 (RE 566.471/RN) e nº 1.234 (RE 1.366.243/SC) em 2024. Naquela oportunidade, excluiu de seu alcance a discussão sobre o fornecimento de órteses, próteses, equipamentos médicos e procedimentos terapêuticos realizados em regime domiciliar, ambulatorial ou hospitalar, os quais permaneceram vinculados ao entendimento consolidado no Tema nº 793 (RE 855.178/SE).

Nos embargos de declaração do Tema nº 793 (RE 855.178/SE), foi acrescida orientação à tese outrora firmada, que reconheceu a responsabilidade solidária dos entes federados quanto ao dever de fornecer tratamento médico adequado aos necessitados. Fixou-se, ainda, que a autoridade judicial deve também atribuir de forma expressa a responsabilidade subsidiária, definindo qual dos membros da federação é responsável primário pelos custos do tratamento médico, de acordo com as normas estipuladas no SUS, possibilitando, assim, que ocorra o devido ressarcimento quando algum destes assuma, provisoriamente, os gastos que incumbiam a outrem.

O acréscimo referido ocasionou diversas dúvidas quanto à aplicação do paradigma, levando o STF a afirmar, quando da afetação do Tema nº 1.234 (RE 1.366.243/SC), que a

questão seria oportunamente revisitada. Todavia, tal esclarecimento não se concretizou, o que acabou por reacender a controvérsia então existente.

O debate trata da necessidade de inclusão de ente diverso no polo passivo da demanda para viabilizar o adequado ressarcimento daquele que suporta obrigação originalmente atribuída a outrem, sobretudo nos casos de tratamentos de alta complexidade e/ou não disponibilizados pelo SUS, em que se exige a participação da União.

Por exemplo, há julgado que considera correta a aplicação do precedente quando o Tribunal de origem reconhece o dever de solidariedade, ainda que não realize o direcionamento da obrigação ao ente responsável primário, como exigido pelo Tema nº 793 (RE 855.178/SE)²¹.

Outro determina que incida o item 1 do Tema nº 1.234 (RE 1.366.243/SC) — que modulou os efeitos do deslocamento de competência definidos neste precedente, determinando que os processos se mantivessem na Justiça em que se encontravam —, embora tal paradigma tenha expressamente consignado não ser aplicável aos feitos abrangidos pelo Tema nº 793 (RE 855.178/SE)²².

Existem ainda casos em que não se aprecia o argumento da inobservância do direcionamento estabelecido pelo Tema nº 793 (RE 855.178/SE), sob a justificativa de que a matéria exigiria a análise da legislação infraconstitucional e o reexame de provas²³. Essa saída, apesar de formal e tecnicamente adequada, não resolve o impasse, funcionando, na verdade, como jurisprudência defensiva, uma vez que a ausência de direcionamento ao ente responsável contraria o precedente e pode gerar o ajuizamento de nova ação para rediscutir a referida questão, contribuindo para o aumento da litigância.

Um caminho possível, em conformidade com o paradigma e em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, é aquele adotado em algumas decisões,²⁴ nas quais

²¹Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.550.312/MG, Relator Ministro Flávio Dino, Julgamento: 19/05/2025, Publicação: 20/05/2025.

²²Recurso Extraordinário nº 1.561.277/MG, Relator Ministro Nunes Marques, Julgamento: 12/09/2025, Publicação: 12/09/2025. Recurso Extraordinário nº 1.561.462/MG, Relator Ministro Dias Toffoli, Julgamento: 05/08/2025, Publicação: 06/08/2025.

²³Recurso Extraordinário nº 1.576.017/AL, Relator Ministro Dias Toffoli, Julgamento: 25/10/2025, Publicação: 28/10/2025.

²⁴Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 1.561.570/RS, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Julgamento: 09/10/2025. Publicação: 13/10/2025; Reclamação nº 87.146/RS, Relator Ministro Alexandre de Moraes, Julgamento:

se preserva o direito da parte de litigar em face de quaisquer dos entes (responsabilidade solidária), mas se reconhece o dever de cumprimento da obrigação, em conformidade com as regras de repartição de competência, direcionando o ressarcimento ao ente responsável pelo fornecimento (responsabilidade subsidiária), sendo que, nos julgados em que esta obrigação era da União, houve a determinação de sua inclusão na lide e o consequente deslocamento da competência para a Justiça Federal.

Outra alternativa seria a cassação da decisão que não realiza o direcionamento adequado, com esclarecimento quanto à necessidade de inclusão no polo passivo da lide do ente responsável primário pelo cumprimento da obrigação — nos moldes do consignado nos embargos de declaração do Tema nº 793 (RE 855.178/SE)²⁵ —, determinando-se novo julgamento para que se observe o precedente.

Entretanto, tais resoluções, ainda que formalmente amparadas em fundamentos jurídicos compatíveis com a técnica decisória tradicional, acabaram por prolongar a controvérsia ao longo dos anos, fragilizando o entendimento firmado no paradigma e comprometendo a necessária uniformização e estabilidade jurisprudencial dessas demandas.

Isso porque o método de governança judicial adotado, embora inserido na sistemática da repercussão geral e dotado de força vinculante, revelou-se insuficiente para enfrentar as causas estruturais subjacentes ao conflito, na medida em que preservou uma lógica dual e predominantemente individualizada dos litígios. Tal abordagem, conforme antes demonstrado, mantém altos índices de litigância, uma vez que não promove o indispensável diálogo institucional entre os Poderes Executivo e Judiciário, inviabilizando, assim, a construção de uma solução coordenada, padronizada e de alcance nacional, apta a assegurar tratamento isonômico dos casos e a contribuir para a racionalização do Sistema de Justiça.

Diante desse cenário, a modificação na forma de governança judicial, por meio da deflagração de um novo processo de diálogo interfederativo e colaborativo entre as Cortes Superiores, os entes federados e a sociedade civil, com vistas à celebração de um acordo

06/11/2025, Publicação: 07/11/2025.

²⁵Citam-se decisões nesse sentido: Recurso Extraordinário nº 1.570.171/RS, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Julgamento: 24/09/2025, Publicação: 29/09/2025. Recurso Extraordinário nº 1.576.940/RS, Relator Ministro Luiz Fux, Julgamento: 06/11/2025, Publicação: 07/11/2025.

mediante métodos autocompositivos — à semelhança do que foi realizado no julgamento conjunto dos Temas nº 6 (RE 566.171/RN) e nº 1.234 (RE 1.366.243/SC) —, parece ser a via mais adequada para a desjudicialização dessas demandas e a construção de uma resolução definitiva e promotora da pacificação social.

Tal pacto deveria estabelecer, de forma clara e parametrizada, as regras referentes à formação do polo passivo e ao ressarcimento entre os entes federados (o ser e o dever ser) nos casos de fornecimento de órteses, próteses, equipamentos médicos e procedimentos terapêuticos realizados em regime domiciliar, ambulatorial ou hospitalar, resolvendo também as outras controvérsias, não debatidas neste artigo, relacionadas à aplicação do Tema nº 793 (RE 855.178/SE). Poder-se-ia, inclusive, estender a esses casos o uso da plataforma nacional que vem sendo desenvolvida para a gestão das demandas que envolvem medicamentos, o que permitiria o compartilhamento de informações, aprimorando a análise dos casos e promovendo uma atuação judicial mais racional, cooperativa e socialmente responsável.

Logo, conclui-se que, apesar dos avanços trazidos pelo acordo firmado no âmbito dos Temas nº 6 (RE 566.171/RN) e nº 1.234 (RE 1.366.243/SC), permanece a necessidade premente de atuação em outros aspectos relacionados à saúde no Brasil. Nesse contexto, o desempenho do Poder Judiciário como instância mediadora, capaz de assegurar espaço para que os órgãos do Poder Executivo negociem e estabeleçam normas relativas ao direito à saúde, sob sua jurisdição, revelou-se como caminho mais adequado para promover a efetiva desjudicialização das controvérsias ainda existentes na aplicação do Tema nº 793 (RE 855.178/SE), apresentando-se como a via mais pragmática e assertiva para a construção de consenso entre os Poderes da República.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/es/estudobarroso.pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.

BORCHIO, Fabiana Dias Duarte; REZENDE, Manuela Capanema Bahia de; ZOCCRATTO, Keli Bahia Felicíssimo. Direito à saúde, racionalidade e judicialização: uma revisão integrativa

da literatura de 1988 a 2020. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, v. 10, n. 4, p. 176-196, 2021. Disponível em: <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/669>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel Justiça em Números: saúde**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-saude/>. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Soluções construídas pelo CNJ buscam reduzir judicialização da saúde**. Brasília, DF, s.d. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/solucoes-construidas-pelo-cnj-buscam-reduzir-judicializacao-da-saude/>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 530, de 10 de novembro de 2023**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5330>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico da judicialização da saúde pública e suplementar**. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/251105-02-cnj-pnud-diagnostico-da-judicializacao-da-saude-publica-e-suplementar.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.550.312/MG**. Relator: Ministro Flávio Dino. Julgado em 19 maio 2025. Publicado em 20 maio 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário n. 1.561.570/RS**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 9 out. 2025. Publicado em 13 out. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 87.146/RS**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 6 nov. 2025. Publicado em 7 nov. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.366.243**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 16 set. 2024. Repercussão Geral – Tema 1.234. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, 11 out. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.561.277/MG**. Relator: Ministro Nunes Marques. Julgado em 12 set. 2025. Publicado em 12 set. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.561.462/MG**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em 5 ago. 2025. Publicado em 6 ago. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.570.171/RS**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 24 set. 2025. Publicado em 29 set. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.576.017/AL**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em 25 out. 2025. Publicado em 28 out. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.576.940/RS**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 6 nov. 2025. Publicado em 7 nov. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde (Fonajus)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/forum-da-saude-3/>. Acesso em: 12 jan. 2026.

DALLARI, Sueli. Aspectos particulares da chamada judicialização da saúde. **Revista de Direito Sanitário**, v. 14, n. 1, p. 77-81, 2013. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdisan/article/view/56624/59641>. Acesso em: 29 out. 2025.

MARINONI, Luiz Guilherme. **A ética dos precedentes**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. E-book (ePub).

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **1ª Vice firma parceria inédita com o Estado para desjudicialização de processos sobre medicamentos**. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/1-vice-firma-parceria-inedita-com-o-estado-para-desjudicializacao-de-processos-sobre-medicamentos.htm>. Acesso em: 29 out. 2025.

VENTURA, Miriam et al. Judicialization of the right to health, access to justice and the effectiveness of the right to health. **Physis**, v. 20, n. 1, p. 77-99, 2010. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/2876eac1c148d073ef36639d7583515f/1>. Acesso em: 29 out. 2025.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 412-416. E-book.

A evolução histórica dos juizados especiais, a análise do tema n.º 91 – IRDR-TJMG e a legítima mitigação do acesso à justiça

Antônio José Zinato de Carvalho¹

Resumo

O texto produzido reflete sobre o contexto histórico, o impacto e a evolução dos Juizados Especiais ao longo dos 30 (trinta) anos de vigência da Lei Federal n.º 9.099/1995, a qual dispôs sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e deu outras providências. O presente artigo busca enfatizar que a citada legislação deu efetividade e aplicabilidade ao comando constitucional do acesso à Justiça, que, embora seja direito e garantia fundamental de todo cidadão, não pode ser banalizado, nos termos do que restou decidido no âmbito do Tema n.º 91 – IRDR-TJMG. A obra em questão enaltece a importância da Lei dos Juizados Especiais como instrumento legal de democratização do acesso à Justiça e ferramenta para alicerçar o Poder Judiciário, mormente ao positivizar os princípios da oralidade, da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade em seu bojo. Quanto à abordagem do tema, a pesquisa é qualitativa. Ademais, é descritiva, explicativa, bibliográfica e documental. O trabalho adota, ainda, os métodos comparativo e hipotético-dedutivo. Além disso, tem por base outros textos já publicados sobre o assunto, como doutrinas, jurisprudências e artigos científicos. Ao final, a hipótese em comento foi confirmada.

Palavras-chave: Lei n.º 9.099/1995. Juizados Especiais. Poder Judiciário. Democratização do Acesso à Justiça. Modernização do Sistema Judiciário Brasileiro.

¹ Especialista em Direito Ambiental pela Faculdade Única de Ipatinga. Especialista em Direito Processual Civil e Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Candido Mendes. Bacharel em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Advogado.

1) Introdução

Como cediço, a quantidade de processos hodiernamente existentes no âmbito do Poder Judiciário pátrio é assustadora, somada à cultura do litígio ainda existente na sociedade brasileira, de forma que os Juizados Especiais são uma válvula de escape para tentar minimizar e desafogar o considerável número de processos existentes. Até porque, nesse microsistema jurídico, a informalidade, a simplicidade, a oralidade, a economia processual e a celeridade são mandatórias (artigo 2º da Lei n.º 9.099/1995).

Nesse sentido, tem-se a importância da reflexão sobre o impacto e a evolução dos Juizados Especiais ao longo dos 30 (trinta) anos da Lei Federal n.º 9.099/1995. A partir de uma análise do contexto histórico de criação dos JESP's, busca-se demonstrar que houve uma evolução da legislação de regência, considerando o contexto de cada época, além da própria evolução da sociedade, sob a nova ordem jurídica-constitucional, à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

Em essência, a Lei n.º 9.099/95 — fruto de calorosos debates entre autoridades dos campos da Política e do Direito —, no fim das contas, consagrou e deu aplicabilidade ao comando constitucional do acesso à Justiça (artigo 5º, inciso XXXV, da CRFB/88). De igual modo, em que pese a força normativa da Constituição e de seus princípios lá previstos, é igualmente certo que não se pode olvidar a atual sobrecarga existente no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, de maneira que o acesso à Justiça — embora direito e garantia fundamental — não pode ser trivial, sob pena de sobrecarregar o Sistema de Justiça e comprometer a prestação jurisdicional, especialmente em sede de Juizados Especiais, o que será abordado no presente texto.

Nesse rumo, destaca-se a admissão e o julgamento do Tema n.º 91 – IRDR- TJMG, no tocante à prévia tentativa de resolução extrajudicial do conflito antes de ingressar com a demanda, que, ao fim e ao cabo, aperfeiçoou e deu aplicabilidade prática à Lei n.º 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais). É certo, ainda, que tal precedente judicial não ofendeu o princípio do acesso à Justiça, previsto constitucionalmente, mas, a bem da verdade, otimizou o acesso dos jurisdicionados ao Poder Judiciário, ao fomentar, via de regra, os “meios adequados de solução de conflitos”, isto é, a prévia resolução extrajudicial da controvérsia antes de ingressar com eventual processo judicial.

Certamente, a atual Lei dos Juizados Especiais trata-se de um grande marco para a evolução do Direito, bem como de efetividade e de aplicabilidade prática para a consecução do acesso à Justiça no país, precipuamente para os mais vulneráveis/hipossuficientes. Tudo isso, sobremaneira, ao estimular a “oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação”.

Por isso, na pesquisa formalizada neste artigo, objetiva-se demonstrar que a Lei n.º 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais) trata-se de um sólido instrumento legal de democratização do acesso à Justiça e de uma ferramenta robusta para alicerçar o Poder Judiciário. Assim, o texto produzido busca enfatizar que a citada legislação deu efetividade e aplicabilidade ao comando constitucional do acesso à Justiça (artigo 5º, inciso XXXV, da CRFB/88), que, embora seja direito e garantia fundamental de todo cidadão, não pode ser banalizado, sob pena de obstar o regular funcionamento do Sistema de Justiça e comprometer a prestação jurisdicional, especialmente em sede de Juizados Especiais.

No tocante à abordagem do tema, portanto, a pesquisa apresentada é qualitativa, descritiva, explicativa, bibliográfica e documental. A presente obra adota, ainda, os métodos comparativo e hipotético-dedutivo (Popper, 1999, 2004, 2009). Ademais, tem por base outros textos já publicados sobre o assunto, como doutrinas, jurisprudências e artigos científicos.

2) Do contexto histórico de criação da Lei n.º 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais) e a sua evolução

De início, destaca-se que a questão contemporânea sobre o acesso à Justiça é, sobretudo, um assunto pertinente ao Direito Processual, haja vista que tal ramo do Direito prevê várias espécies de procedimentos, os quais devem ser adotados na instância formal do Estado Democrático de Direito, visando à resolução de seus conflitos intersubjetivos, tanto no campo do Direito Público quanto na seara do Direito Privado.

Como sabido, ao longo de toda a evolução histórica da Ciência Jurídica, de nada adianta um ordenamento jurídico volumoso e rodeado de leis, nos moldes da teoria do iluminismo jusracionalista e da técnica juspositivista, se não existirem estruturas estatais capazes de garantir a eficiência, a aplicabilidade e a efetividade das leis nos casos concretos.

Assim sendo, o Legislador Positivo, atento à necessidade de reestruturação da prestação jurisdicional no Brasil, nos idos de 1980, editou a Lei n.º 7.244/1984, criando os “Juizados Especiais de Pequenas Causas”, com competência para as causas cíveis de valor não superior a 20 (vinte) salários mínimos e orientados pelos princípios instituídos no artigo 2º da citada lei, segundo o qual: “O processo, perante o Juizado Especial de Pequenas Causas, orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando sempre que possível a conciliação das partes”.

Na oportunidade, impende trazer à baila excertos da mencionada legislação, a qual, atualmente, já se encontra revogada pela própria Lei n.º 9.099/95 (artigo 97), *in verbis*:

Art. 1º. Os Juizados Especiais de Pequenas Causas, órgãos da Justiça ordinária, poderão ser criados nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, para processo e julgamento, por opção do autor, das causas de reduzido valor econômico.

(...)

Art. 3º. Consideram-se causas de reduzido valor econômico as que versem sobre direitos patrimoniais e decorram de pedido que, à data do ajuizamento, não exceda a 20 (vinte) vezes o salário mínimo vigente no País e tenha por objeto:

(...)(BRASIL, 1984).

Acontece que, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), constatou-se a necessidade de atualização da dita legislação, abarcando não apenas as causas cíveis, mas também as criminais, doravante denominadas de “causas de menor potencial ofensivo”.

De fato, com a promulgação da CRFB/88, especialmente pelo teor do artigo 98, inciso I, institui-se que:

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses pre-

vistas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau:

(...) (BRASIL, 1988).

Assim, de acordo com o aludido dispositivo constitucional, verifica-se que os Juizados Especiais são providos por Juízes Togados, ou Togados e Leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de processos cíveis de menor complexidade (Juizados Especiais Cíveis), bem como infrações penais de menor potencial ofensivo (Juizados Especiais Criminais), através dos procedimentos oral e sumaríssimo, sendo admitida, ainda, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por Turmas de Juízes de primeiro grau.

Desse modo, a fim de dar efetividade ao dito comando constitucional, e em atenção aos anseios da população da época, por volta de 1989, isto é, logo após a promulgação da Constituição de 1988, diversas autoridades, dentre Magistrados, Promotores de Justiça e Políticos, todos capitaneados pela saudosa Professora Ada Pellegrini Grinover, segundo Temer (1996), formalizaram um projeto de lei para instituir a Lei dos Juizados Especiais, dando, pois, origem, posteriormente, à Lei Federal n.º 9.099/1995, a qual dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências.

Fato é que o novo procedimento insculpido pela Lei n.º 9.099/95 trouxe à tona um conjunto de inovações, especialmente no tocante à forma de tratamento dos conflitos, estimulando a conciliação, a oralidade e inovando no que diz respeito às técnicas de simplificação do procedimento.

É certo que é impossível ao Legislador Positivo prever e regulamentar todas as necessidades e anseios da população, considerando o contexto de cada época. Dessa forma, com o passar do tempo e o vertiginoso avanço da sociedade, os pensamentos se alteram, bem como as necessidades, surgindo novos objetivos, alterando princípios e fazendo com que os regramentos anteriores percam o seu sentido e a sua razão de ser, ainda que parcialmente. É nesse contexto que houve a evolução, isto é, a atualização da antiga “Lei dos Juizados Especiais de Pequenas Causas” (Lei n.º 7.244/84) para a “Lei dos Juizados Especiais Cível e Criminais” (Lei n.º 9.099/95).

Como cediço, o Direito, Ciência Jurídica que é, não se trata de uma ciência exata, de modo que possui o mister e a obrigação de evoluir, acompanhando o desenvolvimento da so-

cidade, para que, finalmente, possa regulamentar as novas relações que surgem com o passar dos anos.

A propósito, Miguel Reale (2008) ensina que a validade da norma de direito pode ser vista sob três aspectos: i) o da validade formal ou técnico-jurídica (vigência); ii) o da validade social (eficácia ou efetividade); e iii) o da validade ética (fundamento). De igual modo, André Franco Montoro (2008) assevera que a eficácia de uma lei depende, basicamente, da conduta e/ou do comportamento dos indivíduos inseridos na sociedade.

Desta feita, ao considerar os anseios da população quando da égide da publicação da Lei n.º 9.099/95, nota-se que a citada legislação teve um importante significado à Justiça para a (re)solução dos conflitos de menor gravidade/complexidade, que sobrecarregavam o Poder Judiciário com um todo, gerando elevada demora processual e um alto custo operacional. Agora, desde a sua edição, podem as partes, inclusive as mais vulneráveis/hipossuficientes, valer-se dos Juizados Especiais, possibilitando, ainda, a (re)solução dos conflitos em um lapso temporal mais adequado e sem a incidência inicial de custas, taxas ou despesas (artigo 54 da Lei n.º 9.099/95).

Acerca do tema, o Doutrinador Ricardo Cunha Chimenti (2009) assim nos ensina:

Trata-se de um sistema ágil e simplificado de distribuição da Justiça pelo Estado. Cuidando das causas do cotidiano de todas as pessoas (...), independente da condição econômica de cada uma delas, os Juizados Especiais Cíveis aproximam a Justiça e o cidadão comum, combatendo o clima de impunidade e descontrole que hoje a todos preocupa (...) (CHIMENTI, 2009, p. 04).

Portanto, a bem da verdade, tem-se que a criação da Lei n.º 9.099/95 — objeto do presente trabalho — foi de grande valia ao sistema processual pátrio, acompanhando o desenvolvimento histórico da sociedade brasileira, sendo a sua aplicabilidade de igual eficácia, conforme será demonstrado mais à frente.

3) Da Lei n.º 9.099/95 como ferramenta para dar efetividade ao princípio do acesso à Justiça (artigo 5º, inciso XXXV, da CRFB/88)

Com efeito, o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) consagra o princípio da inafastabilidade da jurisdição, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (BRASIL, 1988).

Dessa forma, uma vez instado para se manifestar sobre determinada lide, o Poder Judiciário não poderá se furtar à missão de prestar a devida jurisdição.

Tendo isso em vista, via de regra, o profissional capaz de acionar o Poder Judiciário, representando a parte (autora), é o Advogado, o qual detém capacidade postulatória, que nada mais é do que a capacidade técnica-formal, conferida por lei, aos Advogados, para praticar atos processuais em juízo, sob pena de nulidade do processo, de acordo com o disposto nos artigos 1º e 3º, ambos da Lei Federal n.º 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB). Veja-se o que diz o referido diploma legal:

Art. 1º São atividades privativas de advocacia:

I - a postulação a [qualquer](#) órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais; ([Vide ADIN 1.127-8](#))

II - as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas.

§ 1º Não se inclui na atividade privativa de advocacia a impetração de habeas corpus em qualquer instância ou tribunal.

§ 2º Os atos e contratos constitutivos de pessoas jurídicas, sob pena de nulidade, só podem ser admitidos a registro, nos órgãos competentes, quando visados por advogados.

§ 3º É vedada a divulgação de advocacia em conjunto com outra atividade.

(...)

Art. 3º O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB),

§ 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos

Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional. [\(Vide ADIN 4636\)](#) [\(Vide ADIN 6021\)](#)

§ 2º O estagiário de advocacia, regularmente inscrito, pode praticar os atos previstos no art. 1º, na forma do regimento geral, em conjunto com advogado e sob responsabilidade deste. (BRASIL, 1994).

Ademais, conforme prevê o artigo 133 da CRFB/88, abaixo colacionado, a figura do Advogado é indispensável à administração da Justiça. Então, para postular em juízo, reputa-se necessário, como regra, que a parte tenha a prévia habilitação de um Advogado, o qual, por sua vez, para fazer jus a esse encargo, deve ostentar o título de Bacharel em Direito, além de estar regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Senão, vejamos: “Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei (Brasil, 1988)”.

Não obstante, em alguns casos, é dispensável a atuação de um Advogado para defender os interesses das partes, como é o caso, por exemplo, dos Juizados Especiais — objeto do presente estudo —, nas causas de até 20 (vinte) salários mínimos (artigo 9º da Lei n.º 9.099/1995), em que a participação do aludido profissional é dispensada, ou seja, não é obrigatória. Trata-se, em essência, de uma hipótese de *jus postulandi* — assim como ocorre na Justiça do Trabalho —, que significa “direito de postular”, ou “direito de pedir em juízo”. O referido instituto jurídico permite a uma pessoa ingressar diretamente em juízo, isto é, sem a necessidade de um Advogado, desde que respeite o valor de alçada. Sob essa ótica, em sede de Juizados Especiais, o interessado em promover uma ação, sem a necessidade de um Advogado, deve se dirigir ao “Setor de Atermação” da respectiva unidade jurisdicional, ou efetuar a solicitação diretamente no *site* do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), na aba “Juizados Especiais”, no campo “Pré-Atermação e Atendimento Online”, preenchendo o formulário próprio e, depois, seguir as demais orientações recebidas.

A seu turno, se a causa tiver um valor superior a 20 (vinte) salários mínimos, é obrigatória e indispensável a participação de um Advogado, assim como em caso de recurso (inominado) da sentença — mesmo nas causas de valor de alçada de até 20 (vinte) salários mínimos —, tudo nos termos do artigo 133 da CRFB/88 c/c artigos 1º e 3º, ambos da Lei Federal n.º 8.906/1994 c/c artigo 41, §2º, da Lei n.º 9.099/95. No ponto, calha recordar que a competência dos Juizados Especiais Cíveis, consoante o artigo 3º da Lei

n.º 9.099/95, abrange as causas cíveis de menor complexidade, limitadas a 40 (quarenta) salários mínimos, além de outras hipóteses legais:

Art. 3º O Juizado Especial Cível tem competência para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidade, assim consideradas:

I - as causas cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo;

II - as enumeradas no art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil;

III - a ação de despejo para uso próprio;

IV - as ações possessórias sobre bens imóveis de valor não excedente ao fixado no inciso I deste artigo.

§ 1º Compete ao Juizado Especial promover a execução:

I - dos seus julgados;

II - dos títulos executivos extrajudiciais, no valor de até quarenta vezes o salário mínimo, observado o disposto no § 1º do art. 8º desta Lei.

§ 2º Ficam excluídas da competência do Juizado Especial as causas de natureza alimentar, falimentar, fiscal e de interesse da Fazenda Pública, e também as relativas a acidentes de trabalho, a resíduos e ao estado e capacidade das pessoas, ainda que de cunho patrimonial.

§ 3º A opção pelo procedimento previsto nesta Lei importará em renúncia ao crédito excedente ao limite estabelecido neste artigo, excetuada a hipótese de conciliação. (BRASIL, 1995).

A partir disso, vê-se a importância da Lei n.º 9.099/95, que foi pioneira, no Brasil, sob a nova ordem jurídica-constitucional, em termos de assegurar a efetividade e a aplicabilidade ao comando constitucional do acesso à Justiça (artigo 5º, inciso XXXV, da CRFB/88), que é direito e garantia fundamental de todo cidadão, mormente ao positivar os princípios da oralidade, da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade em seu bojo, a fim de buscar, sempre que possível, a conciliação ou a transação (artigo 2º da Lei n.º 9.099/95), permitindo, ainda, uma maior participação popular, considerando o *jus postulandi* existente, como dito alhures.

Por fim, se é certo que a Lei dos Juizados Especiais pode ser considerada uma ferramenta para dar efetividade ao princípio constitucional do acesso à Justiça, é igualmente certo que não pode haver banalização, sob pena de, conforme já alertado, sobrecarregar o

Sistema de Justiça e comprometer a prestação jurisdicional inerente ao Poder Judiciário, especialmente em sede de Juizados Especiais, o que será objeto de apreciação no próximo tópico.

4) Do Tema n.º 91 – IRDR-TJMG, sobre a prévia tentativa de resolução extrajudicial do conflito antes de ingressar com a ação judicial

Inicialmente, vale registrar que, em maio de 2023, foi admitido, por maioria, o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) n.º 1.0000.22.157099-7/002, no âmbito da 2ª Seção Cível do egrégio TJMG, cadastrado como Tema n.º 91 – IRDR-TJMG, no que diz respeito ao interesse de agir em causas consumeristas, de forma a haver uma prévia tentativa de solução extrajudicial do conflito.

Veja-se, na oportunidade, a ementa de admissão do aludido IRDR:

EMENTA: INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. PRESSUPOSTOS. QUESTÃO DE DIREITO. INTERESSE DE AGIR EM CAUSAS CONSUMERISTAS. PRÉVIA TENTATIVA DE SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL. INCIDENTE ADMITIDO.

- Configurada a dispersão de tratamento de uma mesma questão de direito com risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, deve-se instaurar o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas.

V.V.

INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. PRESSUPOSTOS. AUSÊNCIA. PRÉVIA SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL. INCIDENTE INADMITIDO. Condicionar o ajuizamento de qualquer ação a uma prévia solução administrativa, ou ao cumprimento de qualquer outro requisito, contraria a lei processual, pelo que a própria “Tese” proposta, configura flagrante inconstitucionalidade, conforme decidido na ADI 2139 do STF. (TJMG - IRDR - Cv 1.0000.22.157099-7/002, Relator(a): Des.(a) José Marcos Vieira, 2ª Seção Cível, julgamento em 23/05/2023, publicação da súmula em 26/05/2023). (BRASIL, 2023).

Assim, nos termos acima expostos, chegou-se à conclusão de que, uma vez configurada a dispersão de tratamento de uma mesma questão de direito com risco de ofensa à iso-

nomia e à segurança jurídica, é medida de rigor a instauração de IRDR, o que, de fato, foi feito pelo e. Tribunal de Justiça mineiro.

Com efeito, uma vez admitido o incidente em foco, a Corte mineira debruçou-se sobre a possibilidade — ou não — de exigência de prévia tentativa de solução extrajudicial para a propositura de ações judiciais consumeristas, à luz dos princípios da separação dos poderes (artigo 2º da CRFB/88) e da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, inciso XXXV, da CRFB/88).

Importante mencionar que, na espécie, as questões em discussão, quando do processamento e julgamento do IRDR, consistiram em: i) inadmissibilidade do IRDR, ao argumento de não configuração do risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica; ii) inadmissibilidade do IRDR por alegado pressuposto processual negativo; iii) nulidade do processo por ausência de participação da Defensoria Pública na fase de admissibilidade; iv) princípio da inafastabilidade da jurisdição, ao prever que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”; e v) prescindibilidade ou não da comprovação de prévia tentativa de solução extrajudicial da controvérsia para a caracterização do interesse de agir nas ações de natureza prestacional das relações de consumo.

Após exaustivas discussões entre os Desembargadores componentes da 2ª Seção Cível, além da participação e intervenção da sociedade, através de pessoas e entidades interessadas — em sede de *amicus curiae* —, verificou-se que o acesso à Justiça concebeu 03 (três) movimentos ou ondas. É certo que o ordenamento jurídico pátrio ratificou, na terceira onda, a consagração de um “Sistema de Justiça Multiportas”, objetivando os “meios adequados de solução de conflitos”, cuja designação engloba todos os meios, jurisdicionais ou não, estatais ou privados, e não mais os “meios alternativos de solução de conflitos”, que exclui a jurisdição estatal comum e parte da premissa de que ela seja a prioritária. Assim, não é algo inerente apenas à Justiça Estatal.

Desse modo, nesse novo Sistema de Justiça, entendeu-se que a solução judicial, ou seja, fruto de intervenção do Poder Judiciário, deixa de ter primazia nos litígios que permitem a autocomposição e passa a ser a *ultima ratio*, também denominada de *extrema ratio*. Permitem-se, pois, outras formas de (re)solução de conflitos (não-estatais).

Deveras, tanto a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) quanto a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), quando

dispõem sobre a impossibilidade de exclusão de lesão ou ameaça de lesão de direitos da apreciação jurisdicional, referem-se ao exercício do direito de ação, isto é, de formular pretensão perante o Poder Judiciário, visando à obtenção de uma jurisdição qualificada, tempestiva, adequada e efetiva.

Assim sendo, tem-se que, nos termos dos votos dos integrantes da 2ª Seção Cível do e. TJMG, a exigência de prévia tentativa de solução extrajudicial, para fins de análise do interesse de agir, não viola a inafastabilidade da jurisdição e o acesso ao Poder Judiciário, inclusive consoante jurisprudência do ínclito Supremo Tribunal Federal (STF), e, muito menos, afronta a separação dos poderes (artigo 2º da CRFB/88), por ser própria à função jurisdicional. Pelo contrário, na esteira do que restou decidido no bojo do IRDR n.º 1.0000.22.157099-7/002, pautou-se pela harmonização, tanto quanto possível, dos princípios constitucionais aplicáveis à espécie e dos diversos direitos fundamentais inseridos na CRFB/88, a fim de se cumprir com os reais e principais objetivos do Estado Democrático de Direito.

A propósito, cita-se, logo abaixo, a ementa do aludido precedente judicial, com especial enfoque para o dispositivo e a tese de julgamento:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DIREITO DO CONSUMIDOR. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS (IRDR). PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO PARA CONFIGURAÇÃO DO INTERESSE DE AGIR. CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DO STJ E DO STF. TESE FIXADA.

I. CASO EM EXAME

1. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas sobre possibilidade de exigência de prévia tentativa de solução extrajudicial para a propositura de ações judiciais consumeristas, à luz das cláusulas da separação dos Poderes e da inafastabilidade da jurisdição.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. As questões em discussão consistem em: (i) inadmissibilidade do IRDR, ao argumento de não configuração do risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica; (ii) inadmissibilidade do IRDR por alegado pressuposto processual negativo; (iii) nulidade do processo por ausência de participação da Defensoria Pública na fase de admissibilidade; (iv) princípio da inafastabilidade da jurisdição, ao prever que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”; (v) prescindibilidade ou não da comprovação da

prévia tentativa de solução extrajudicial da controvérsia para a caracterização do interesse de agir nas ações de natureza prestacional das relações de consumo.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O acesso à justiça concebeu três movimentos ou ondas, sendo que o ordenamento jurídico brasileiro ratificou, na terceira onda, a consagração de um sistema de justiça multiportas, buscando-se os “meios adequados de solução de conflitos”, designação que engloba todos os meios, jurisdicionais ou não, estatais ou privados e não mais “meios alternativos de solução de conflitos”, que exclui a jurisdição estatal comum e parte da premissa de que ela seja a prioritária. Neste novo sistema de justiça, a solução judicial deixa de ter primazia nos litígios que permitem a autocomposição e passa a ser a ultima ratio, extrema ratio.

4. A Constituição Federal e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, quando dispõem sobre a impossibilidade de exclusão de lesão ou ameaça de lesão de direitos da apreciação jurisdicional, referem-se ao exercício do direito de ação, de formular pretensão perante o Poder Judiciário de obter uma jurisdição qualificada; tempestiva, adequada e efetiva.

5. A exigência de prévia tentativa de solução extrajudicial para fins de análise do interesse de agir não viola a inafastabilidade da jurisdição e o acesso ao Poder Judiciário, consoante jurisprudência do c. STF e, tampouco, afronta a separação dos poderes, por ser própria à função jurisdicional. Ao contrário, o que pretende é harmonizar, tanto quanto possível, os princípios constitucionais e os diversos direitos fundamentais inseridos na Carta Magna a fim de se cumprir com os reais e principais objetivos do Estado Democrático de Direito.

IV. DISPOSITIVO E TESE

6. Preliminares rejeitadas à unanimidade e tese jurídica fixada, vencidos o relator e, por divergência na fundamentação, o 5º vogal.

7. Fixou-se a seguinte tese:

(i) A caracterização do interesse de agir nas ações de natureza prestacional das relações de consumo depende da comprovação da prévia tentativa de solução extrajudicial da controvérsia. A comprovação pode ocorrer por quaisquer canais oficiais de serviço de atendimento mantido pelo fornecedor (SAC); pelo PROCON; órgão fiscalizadores como Banco Central; agências reguladoras (ANS, ANVISA; ANATEL, ANEEL, ANAC; ANA; ANM; ANP; ANTAQ;

ANTT; ANCINE); plataformas públicas (consumidor.gov) e privadas (Reclame Aqui e outras) de reclamação/solicitação; notificação extrajudicial por carta com Aviso de Recebimento ou via cartorária. Não basta, nos casos de registros realizados perante os Serviços de Atendimento do Cliente (SAC) mantidos pelo fornecedor, a mera indicação pelo consumidor de número de protocolo.

(ii) Com relação ao prazo de resposta do fornecedor à reclamação/pedido administrativo, nas hipóteses em que a reclamação não for registrada em órgãos ou plataformas públicas que já disponham de regramento e prazo próprio, mostra-se razoável a adoção, por analogia, do prazo conferido pela Lei nº. 9.507/1997 (“Habeas Data”), inciso I, do parágrafo único do art. 8º, de decurso de mais de 10 (dez) dias úteis sem decisão/resposta do fornecedor. A partir do referido prazo sem resposta do fornecedor, restará configurado o interesse de agir do consumidor para defender os seus direitos em juízo.

(iii) Nas hipóteses em que o fornecedor responder à reclamação/solicitação, a referida resposta deverá ser carreada aos documentos da petição inicial, juntamente com o pedido administrativo formulado pelo consumidor.

(iv) A exigência da prévia tentativa de solução extrajudicial poderá ser excepcionada nas hipóteses em que o consumidor comprovar risco de perecimento do direito alegado (inclusive na eventualidade de iminente transcurso de prazo prescricional ou decadencial), situação em que o julgador deverá aferir o interesse de agir de forma diferida. Nesses casos, caberá ao consumidor exibir a prova da tentativa de solução extrajudicial em até 30 (trinta) dias úteis da intimação da decisão que analisou o pedido de concessão da tutela de urgência, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

(v) Nas ações ajuizadas após a publicação das teses fixadas no presente IRDR, nas quais não exista comprovação da prévia tentativa extrajudicial de solução da controvérsia e que não haja pedido expresso e fundamentado sobre a excepcionalidade por risco de perecimento do direito, recebida a inicial e constatada a ausência de interesse de agir, a parte autora deverá ser intimada para emendar a inicial de modo a demonstrar, no prazo de 30 dias úteis, o atendimento a uma das referidas exigências. Decorrido o prazo sem cumprimento da diligência, o processo será extinto sem julgamento de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

(vi) Com relação à modulação dos efeitos da tese ora proposta, por questão de interesse social e segurança jurídica (art. 927, §3º do CPC c/c art. 46 da Re-

comendação n. 134/ 2022 do CNJ), nas ações ajuizadas antes da publicação das teses fixadas no presente IRDR, o interesse de agir deverá ser analisado casuisticamente pelo magistrado, considerando-se o seguinte:

a) nas hipóteses em que o réu ainda não apresentou contestação, constatada a ausência do interesse de agir, a parte autora deverá ser intimada para emendar a inicial (art. 321 do CPC), nos termos do presente IRDR, com o fim de coligar aos autos, no prazo de 30 dias úteis, o requerimento extrajudicial de solução da controvérsia ou fundamentar o pleito de dispensa da prévia comprovação do pedido administrativo, por se tratar de situação em que há risco de perecimento do direito. Quedando-se inerte, o juiz julgará extinto o feito sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

b) nas hipóteses em que já houver contestação nos autos, tendo sido alegado na peça de defesa fato extintivo, modificativo ou impeditivo do direito do autor (art. 373, II, do CPC), restará comprovado o interesse de agir. (TJMG - IRDR - Cv 1.0000.22.157099-7/002, Relator(a): Des.(a) José Marcos Vieira, Relator(a) para o acórdão: Des.(a) Lílian Maciel, 2ª Seção Cível, julgamento em 21/10/2024, publicação da súmula em 25/10/2024). (BRASIL, 2024).

Dessa forma, em atenção ao mencionado precedente judicial, infere-se que, hodiernamente, é mandatória a tentativa de resolução prévia da celeuma diretamente com o fornecedor antes de ingressar em juízo. Na oportunidade, tal contato prévio pode se dar através das mais diversas formas, como canais oficiais de serviço de atendimento mantido pelo fornecedor (SAC), pelo PROCON, pelos órgãos fiscalizadores (BACEN), pelas agências reguladoras (ANS, ANVISA, ANATEL, ANEEL, ANAC, ANA, ANM, ANP, ANTAQ, ANTT e ANCINE), por plataformas públicas e privadas de reclamação/solicitação, além de notificação extrajudicial. Porém, se o fornecedor não responder em até 10 (dez) dias úteis, o consumidor pode acionar o Judiciário.

Ressalta-se que tal decisão do egrégio TJMG, tomada por maioria de votos, foi baseada em jurisprudência do ínclito STF e do colendo Superior Tribunal de Justiça (STJ), precipuamente no tocante ao Tema n.º 350 do STF — atinente a ações previdenciárias —, além de atestar os princípios da eficiência e da economia processual, a fim de combater eventuais demandas desnecessárias. De igual modo, o precedente em análise considera, também, a necessidade de proteção do consumidor, nos termos do Código de Defesa do Consumidor (CDC), e a importância do equilíbrio de direitos, especialmente em se tratando de relações entre pessoas físicas/naturais (consumidores) e pessoas jurídicas (empresas).

No mais, destaca-se que, por óbvio, a exigência da tentativa prévia de resolução na via administrativa não incide nas hipóteses de risco iminente de perda de direitos, como, por exemplo, nos casos de ameaça à saúde ou de prazos (prescricionais e/ou decadenciais) que estão se esgotando.

Desta feita, em que pese a inegável força e aplicabilidade do princípio do acesso à Justiça no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro (artigo 5º, inciso XXXV, da CRFB/88), é igualmente certo que o Tema n.º 91 – IRDR-TJMG, sobre a prévia tentativa de resolução extrajudicial do conflito antes de ingressar com a eventual ação judicial, não violou o comando constitucional mencionado, na esteira do que restou decidido pela 2ª Seção Cível do egrégio Tribunal de Justiça mineiro, no bojo do IRDR n.º 1.0000.22.157099-7/002, outrora dissecado. Trata-se, pois, na espécie, de uma mera mitigação principiológica, a qual, como dito alhures, é legítima e constitucional.

Enfim, tem-se que, inclusive, o novo precedente judicial contribui, sobremaneira, para o aperfeiçoamento e a aplicabilidade prática da Lei n.º 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais) como instrumento legal de democratização do acesso à Justiça e ferramenta sólida para alicerçar o Poder Judiciário, com o fito de aprimorar a consecução da prestação jurisdicional no Brasil.

5) Conclusão

Com base no exposto, concluiu-se que houve um grande avanço da sistemática inerente aos Juizados Especiais no Brasil, após a análise do contexto histórico de criação e do impacto promovido pela Lei Federal n.º 9.099/1995 — fruto da nova ordem jurídica-constitucional —, a qual dispôs sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e deu outras providências. Portanto, tem-se que os aproximadamente 30 (trinta) anos de vigência da dita legislação perpassa pelo reconhecimento de que se trata de um diploma legal de aplicabilidade não apenas abstrata, mas, sobretudo, concreta.

Conforme restou demonstrado no presente estudo, a Lei dos Juizados Especiais deu efetividade e aplicabilidade ao comando constitucional do acesso à Justiça (artigo 5º, inciso XXXV, da CRFB/88), que, embora seja direito e garantia fundamental de todo cidadão, jamais pode ser banalizado, nos termos do que restou decidido no âmbito do Tema n.º 91 – IRDR-TJMG, sob pena de, insista-se, sobrecarregar o Sistema de Justiça e

comprometer a prestação jurisdicional inerente ao Poder Judiciário, especialmente em sede de Juizados Especiais.

De efeito, através do presente texto, comprovou-se a importância da Lei dos Juizados Especiais, precipuamente como instrumento legal de democratização do acesso à Justiça e ferramenta sólida para alicerçar o Poder Judiciário, mormente ao positivizar, na teoria e na prática, os princípios da oralidade, da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade em seu bojo (artigo 2º da Lei n.º 9.099/95).

Dessarte, notou-se, que, por meio do artigo em voga, em que pese a Lei dos Juizados Especiais possuir cerca de 30 (trinta) anos de vigência, a sua incidência no campo prático, além do teórico, ainda é bastante atual, sendo capaz de conferir aos jurisdicionados, quando acionado o Poder Judiciário, uma melhor prestação jurisdicional, especialmente em se tratando de relações consumeristas. Isso porque tal norma fomenta a (re)solução dos conflitos em um lapso temporal mais adequado e sem a incidência inicial de custas, taxas ou despesas (artigo 54 da Lei n.º 9.099/95), o que contribui, sobremaneira, com o acesso à Justiça dos grupos mais vulneráveis/hipossuficientes.

Assim, verificou-se a plena observância da Lei n.º 9.099/95 ao comando constitucional do acesso à Justiça, além da compatibilidade do Tema n.º 91 – IRDR-TJMG aos fundamentos, objetivos e princípios insculpidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), de modo a atender às premissas do Estado Democrático de Direito, garantindo o acesso à Justiça aos cidadãos e “a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (artigo 5º, inciso LXXVIII, da CRFB/88), com o fito de, no fim das contas, colaborar com a modernização do Sistema Judiciário Brasileiro, principalmente no tocante aos Juizados Especiais.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 de fev. 2025.

BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor** (1990). Lei Federal n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Dispo-

nível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 20 de fev. 2025.

BRASIL. **Lei Federal n.º 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 14 de fev. 2025.

BRASIL. **Lei Federal n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 14 de fev. 2025.

BRASIL. **Código de Processo Civil** (2015). Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 14 de fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 631.240/MG**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3966199>. Acesso em: 20 de fev. 2025.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Teoria e prática dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais e Federais**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n.º 1.0000.22.157099-7/002 (Admissão do incidente)**. Disponível em:

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n.º 1.0000.22.157099-7/002 (Julgamento de mérito)**. Disponível em:

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 27. ed. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 2008.

POPPER, Karl Raimund. **Conhecimento objetivo**: uma abordagem evolucionária. Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1999.

POPPER, Karl Raimund. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2004.

POPPER, Karl Raimund. **O conhecimento e o problema corpo-mente**. Tradução de Joaquim Alberto Ferreira Gomes. Lisboa: Edições 70, 2009.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

TEMER, Michel. In: D'URSO, Luiz Flávio Borges (org.). **Os novos juizados especiais criminais**. São Paulo: Madras, 1996, p. 121-128.

A litigância predatória como abuso do direito de acesso à justiça: análise sob a perspectiva conceitual dos *repeat players*

Predatory litigation as an abuse of the right to access to justice: analysis from the conceptual perspective of repeat players

Marcelo Veiga Franco¹

Luísa Marinho Oliveira²

Resumo

O artigo investiga a litigância predatória a partir do conceito de *repeat player*, de Marc Galanter. Parte-se da hipótese de que práticas processuais que desvirtuam a litigância habitual configuram uso abusivo do sistema de Justiça, com potencial de violar princípios do Estado Democrático de Direito, como o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, a duração razoável do processo, a boa-fé e a igualdade entre as partes. A pesquisa adota abordagem teórico-dedutiva e analisa dados empíricos, documentos do Conselho Nacional de Justiça e decisões judiciais para identificar condutas como captação ilícita de clientela, ações padronizadas e fracionamento artificial de demandas. Conclui-se que enfrentar tais práticas é essencial para proteger a integridade do sistema de Justiça, fortalecer a democracia processual e evitar a erosão da confiança pública no Judiciário, assegurando a efetividade do direito de acesso à Justiça.

Palavras-chave: litigância predatória; *repeat players*; abuso do direito de acesso à Justiça.

¹ Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Visiting Scholar na University of Wisconsin-Madison. Professor da Faculdade de Direito Milton Campos (Mestrado e Graduação). Procurador do Município de Belo Horizonte. Advogado.

² Advogada inscrita na OAB/MG, com atuação em Direito Público e Processual Civil. Mestranda em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos.

Abstract:

This article investigates predatory litigation based on Marc Galanter's concept of "repeat player." The hypothesis is that certain procedural practices, by distorting the legitimate limits of habitual litigation, constitute an abusive use of the justice system, potentially violating fundamental principles of the democratic rule of law, such as due process, adversarial proceedings, full defense, reasonable duration of proceedings, good faith, and equality between the parties. The research adopts a theoretical-deductive approach and examines empirical data, documents from the National Council of Justice, and court decisions to identify practices such as unlawful client solicitation, standardized lawsuits, and artificial fragmentation of claims. It concludes that confronting such practices is essential to safeguard the integrity of the justice system, strengthen procedural democracy, and prevent the erosion of public trust in the Judiciary, while ensuring the effectiveness of the right of access to justice.

Keywords: predatory litigation; repeat players; abuse of the right of access to justice.

Introdução

A litigância predatória pode ser analisada a partir da perspectiva conceitual de litigante habitual (*repeat player*), conforme tipologia de partes proposta por Marc Galanter. Busca-se compreender de que modo determinadas práticas processuais, disseminadas tanto no Poder Público como no setor privado, representam forma desvirtuada de utilização abusiva do sistema de Justiça, com potencial de violar princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, como a isonomia processual, o devido processo legal, a boa-fé processual objetiva, a duração razoável do processo, o contraditório, a ampla defesa e o próprio direito de acesso à Justiça.

O problema de pesquisa consiste em verificar se a litigância predatória configura uma mutação do modelo legítimo de litigância habitual para um padrão de atuação que distorce a função jurisdicional, instrumentalizando o processo como meio de obtenção de vantagens econômicas indevidas e gerando impactos negativos à democracia processual.

O objeto da investigação é o conjunto de práticas que caracterizam a litigância predatória no Brasil, com ênfase nas condutas de litigância massificada, padronização artificial de demandas, fracionamento indevido de lides e captação ilícita de clientela, bem como

nas respostas institucionais formuladas para seu enfrentamento. Nesse escopo, também delimitamos a vertente reversa da litigância predatória.

Parte-se da hipótese de que tais práticas, ao se consolidarem como padrão estruturado e reiterado, não apenas comprometem a eficiência do Poder Judiciário, mas também corroem a paridade de armas entre litigantes, minando a confiança na jurisdição estatal e enfraquecendo a função democrática do processo.

A metodologia utilizada é de natureza qualitativa, com abordagem teórico-dedutiva, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. Foram analisados textos doutrinários, dados empíricos, documentos oficiais do Conselho Nacional de Justiça, decisões judiciais e atos normativos que tratam da litigância abusiva e predatória.

Assim, a contenção da litigância predatória demanda resposta integrada dos órgãos de controle, advocacia, sociedade civil e Judiciário. Essa abordagem é indispensável para resguardar a integridade do sistema de Justiça e assegurar os valores constitucionais que sustentam a democracia processual.

1. A tipologia de partes proposta por marc galanter: o conceito de *repeat player* (litigante habitual)

Na década de 1970, Marc Galanter, renomado jurista norte-americano, desenvolveu teoria a partir de estudos sobre o sistema jurídico indiano, especialmente em relação à Lei de Ofensas da Intocabilidade de 1955. Apesar da proteção legal, constatou a persistência de desigualdades sociais, dificuldades de acesso à Justiça e favorecimento estrutural de determinados grupos.

Em 1974, publicou o artigo *Why the "Haves" Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Chance*, na *Law and Society Review*, no qual aplicou essa perspectiva ao direito norte-americano, mostrando que assimetrias semelhantes também ocorriam nos Estados Unidos (Galanter, 2018, p. 18). Nesse trabalho, formulou o conceito de "litigante habitual" (*repeat player*), evidenciando que a atuação reiterada de atores como a Administração Pública, as instituições financeiras e as grandes sociedades empresárias conferem-lhe vantagens: conhecem melhor o funcionamento dos tribunais, podem prever o comportamento judicial, distribuir custos e influenciar a produção de regras e decisões futuras (Galanter, 2018).

Esse comportamento processual também permite que tais litigantes apostem em causas com menor chance de êxito isolado, mas que resultam em benefícios futuros. Trata-se da estratégia de “perder para ganhar” (*losing by winning*), que admite pequenas derrotas compensadas por vantagens globais diante da repetição dos casos. Essa lógica processual orienta-se por critérios econômicos de custo-benefício e economia de escala (Albiston, 1999 *apud* Franco, 2018, p. 184, tradução nossa).

1.1 *One-Shotters vs. Repeat Players*

A teoria proposta por Marc Galanter contrapõe os *repeat players* aos *one-shotters*. Os primeiros, litigantes habituais, detêm mais recursos e capacidade de planejamento estratégico perante o sistema de Justiça, enquanto os segundos, litigantes eventuais, geralmente ingressam no Judiciário em condição de maior vulnerabilidade (Silva; Tavares Neto; Bruno Rodrigues, 2021, p. 272). Conforme a tipologia de partes desenvolvida por Galanter, os *repeat players* seriam as partes habituadas ao manejo sistêmico do sistema jurídico, enquanto os *one-shotters* seriam indivíduos que ocasionalmente acessam o Poder Judiciário e geralmente se sentem prejudicados por sua falta de experiência ou poder.

A desigualdade estrutural entre esses dois tipos de partes é ainda mais evidente quando se considera o custo relativo de um único processo, na medida em que “os *one-shotters* não possuem recursos suficientes para atuar estrategicamente, o que, teoricamente, pode diminuir a probabilidade de êxito em processos judiciais instaurados em face de *repeat players*” (Franco, 2018, p. 182). Essa desvantagem coloca os *one-shotters* em posição fragilizada, inclusive no que diz respeito à capacidade de influenciar a formação de precedentes judiciais e leis.

Desse modo, a teoria de Galanter evidencia que a ausência de paridade de armas tende a comprometer, primeiro, a justiça da prestação jurisdicional e, por consequência, a sua eficiência. Torna-se, portanto, crucial distinguir o *repeat player* legítimo do *repeat player* predatório. O primeiro individualiza, informa e busca autocomposição proporcional. O segundo padroniza em massa e, em certos arranjos, atua sem ciência do titular, perseguindo vantagens econômicas à custa da sobrecarga do sistema.

2. A litigância estratégica no Brasil: da administração pública à iniciativa privada

A teoria da capacidade das partes, formulada por Marc Galanter, foi posteriormente adaptada ao contexto brasileiro, de modo a evidenciar as especificidades do sistema processual nacional. Nesse sentido, registra-se que “a Administração Pública, somadas todas as suas esferas e níveis, consiste na maior litigante habitual (repeat player) do sistema jurídico brasileiro no âmbito cível” (Franco, 2018, p. 185).

No entanto, é preciso pontuar que a repetição em processos judiciais, por si só, não é ilícita, nem a atuação processual estratégica. Dito de outro modo, não se trata de “demonizar” os litigantes habituais, tampouco idealizar os litigantes eventuais, uma vez que a legislação brasileira não veda a litigância reiterada e estratégica. O que torna a litigância abusiva é o desvirtuamento do acesso à Justiça, especialmente quando utilizado para protelar decisões, gerar demandas genéricas e impessoais, ou retardar pagamentos com o fim de fraudar créditos regularmente constituídos.

Essa análise, muitas vezes voltada para a atuação do Estado, encontra paralelo crescente no setor privado. Instituições financeiras e escritórios de advocacia têm se estruturado para explorar os mecanismos de litigância habitual, em grande parte voltados para interesses comerciais e financeiros. Nesse contexto, as instituições financeiras valem-se da economia de escala, inclusive por meio de cálculos atuariais internos que projetam riscos e provisionam perdas em litígios (Machado; Santos, 2023, p. 69).

Em suma, a litigância repetitiva é legítima tanto no setor público quanto no privado; torna-se abusiva quando, a partir de sua posição estrutural privilegiada, o litigante manipula o sistema para obter vantagens indevidas. Nesses casos, o *repeat player* converte-se em predador processual, comprometendo a integridade do Judiciário e a efetividade da tutela jurisdicional.

3. Litigância predatória praticada por *repeat players*

Em uma breve contextualização histórica, observa-se que a litigância predatória não surgiu de forma súbita, mas se desenvolveu gradualmente, a partir da evolução da litigância repetitiva. Entre 1970 e 2000, discutia-se o comportamento estratégico dos litigantes habituais, com base na teoria de Marc Galanter, segundo a qual partes estruturalmente favorecidas utilizavam a repetição processual como vantagem legítima.

Nas últimas décadas, tem-se verificado no Brasil a expansão da litigiosidade de massa. O conceito de *repeat player* passou a ser mais perceptível na prática jurídica. Em 2005, o CNJ lançou a 1ª edição do Justiça em Números (ano-base 2004), que já evidenciava acúmulo de processos por grandes instituições. Em 2011, o relatório *Os 100 maiores litigantes* inaugurou a identificação explícita desses atores; hoje, o CNJ mantém monitoramento contínuo com atualização mensal pelo Painel “Grandes Litigantes” (DataJud).

Durante esse período, órgãos como o CNJ e a OAB começaram a identificar padrões processuais repetitivos e indícios de práticas abusivas, demonstrando a mudança de comportamento de algumas partes nos litígios. Em 2012, por exemplo, o Conselho Federal da OAB obteve liminar favorável em ação contra uma associação que praticava captação indevida de clientela. Esse episódio sinalizou uma preocupação institucional crescente com o surgimento de práticas predatórias no exercício da advocacia, sobretudo em contextos de judicialização artificial e em larga escala (OAB, 2012).

A partir de 2015, o debate em torno da litigância abusiva ganha densidade teórica e institucional. Paralelamente, diversos tribunais, o CNJ e a própria OAB passaram a empregar, com maior frequência, o termo “litigância predatória”, com o intuito de classificar práticas reiteradas e automatizadas, que comprometem a integridade da função jurisdicional. No mesmo sentido, a 1ª Turma Deontológica da OAB-SP, em parecer aprovado em 16.10.2025 (Consulta nº 8860-2), sistematizou, em chave ético-disciplinar, as noções de *litigância abusiva, fraudulenta e artificial/simulada*, ressaltando que litigância de massa não é ilícita per se e que eventuais medidas de enfrentamento devem observar reserva legal e devido processo disciplinar (OAB-SP, 2025).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por ocasião do julgamento do recurso especial nº 1.817.845/MS, no qual foi publicado acórdão em 17/10/2019, utilizou a expressão “assédio processual” para retratar o ato ilícito de abuso processual consistente no ajuizamento sucessivo de ações judiciais desprovidas de fundamentação idônea e propostas com objetivo doloso (Franco; Leroy, 2025, p. 471-472).

O Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE), por meio de seu Centro de Inteligência, reconheceu oficialmente a existência de práticas de litigância predatória. O órgão identificou condutas massificadas que causavam prejuízos financeiros e desgaste institucional,

marcando um avanço importante no reconhecimento e enfrentamento da litigância predatória no Brasil.

Em decorrência do surgimento da modalidade abusiva da litigância repetitiva, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou a Recomendação n.º 127/2022, orientando os tribunais a adotarem medidas preventivas, conforme o item 18.22. A recomendação determina que se deve “analisar se na unidade há demandas predatórias (envolvendo idosos e empréstimos bancários)” (TJCE, 2022, p. 21). Esse documento reconhece o risco de instrumentalização do processo judicial, sendo um marco na utilização do termo “litigância predatória” como parte do entendimento institucional.

Nesse cenário, destaca-se o papel do NUMOPEDE (Núcleo de Monitoramento de Perfis de Demandas), concebido como instrumento para mapear padrões de litigância em massa e sinalizar indícios de demandas predatórias. Embora represente avanço na incorporação de ferramentas analíticas ao sistema de Justiça, o núcleo ainda enfrenta limitações práticas, não conseguindo abranger de forma uniforme todo o Judiciário, o que revela tanto seu potencial quanto a necessidade de aprimoramento.

Em 2024, o CNJ editou a Recomendação n.º 159 para orientar magistrados na identificação, no tratamento e na prevenção da litigância abusiva, entendida como o uso excessivo ou desviado do direito de acesso à Justiça. O texto exemplifica condutas como demandas sem lastro, temerárias, artificiais, procrastinatórias, frívolas, fraudulentas ou fracionadas de modo estratégico, que, quando praticadas de forma reiterada e massificada, podem configurar litigância predatória (CNJ, 2024).

Em maio de 2025, houve a deflagração da **Operação Malus Doctor**, pela Polícia Civil, por meio da 2ª Delegacia de Polícia de Porto Alegre. Essa operação tinha como objetivo desarticular um grupo de criminosos responsáveis por fraudes processuais contra instituições financeiras de todo o país. No processo de investigação, descobriu-se a existência de mais de 145 mil ações judiciais ajuizadas de forma ilegítima, sendo 112 mil no Rio Grande do Sul. Segundo relato da Polícia Civil, “o principal investigado é responsável por, aproximadamente, 47% de todas as ações movidas contra instituições bancárias na Justiça do Rio Grande do Sul, sendo o quinto maior litigante do Estado” (Rio Grande do Sul, Polícia Civil, 2025). Essa operação reforçou o alerta institucional sobre a gravidade e a dimensão da litigância predatória no Brasil.

Na sequência, em setembro de 2025, o Conselho Pleno da OAB aprovou, por unanimidade, a celebração de um Termo de Cooperação Técnica com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com o objetivo de viabilizar o compartilhamento de dados e a adoção de medidas conjuntas de enfrentamento à litigância abusiva. O documento ressalta que não se trata de criminalizar a advocacia de massa legítima, que é compatível com o acesso à Justiça, mas de diferenciar essa atuação de práticas fraudulentas ou predatórias, caracterizadas por multiplicação artificial de processos, ausência de provas mínimas ou ajuizamento com fins protelatórios (OAB, 2025).

Em paralelo, a Corte Especial do STJ consolidou a dimensão dissuasória das astreintes ao firmar que a redução não alcança a multa já vencida, justamente para desestimular a recalcitrância do devedor (EAREsp 1.479.019-SP, 7/5/2025, DJEN 19/5/2025). Pouco depois, o Presidente do STJ, Ministro Herman Benjamin, alertou em sessão pública para a litigância predatória/abusiva reversa praticada por grandes réus que ignoram decisões, súmulas e repetitivos, expressão registrada no Informativo STJ n. 853 (10 jun. 2025).

Desse modo, a litigância predatória resulta do agravamento de práticas repetitivas e abusivas que, ao longo do tempo, passaram a afetar a integridade do sistema de Justiça. Sua gravidade é reconhecida por atos oficiais (Recomendações CNJ nº 127/2022 e nº 159/2024), pela Operação Malus Doctor e pelo termo de cooperação OAB–CNJ, o que impõe mecanismos urgentes de identificação e contenção. É crucial distingui-la da litigância estratégica legítima dos *repeat players* para resguardar, com justiça, o acesso constitucional à Justiça.

4. Como identificar demandas predatórias: parâmetros e indicadores de reconhecimento

A litigância predatória pode ser compreendida como uma manifestação abusiva do direito de ação, caracterizada pela criação artificial de demandas ou judicialização de litígios para explorar indevidamente o sistema de Justiça. Embora esse fenômeno se manifeste principalmente no âmbito processual, ele pode também refletir elementos extraprocessuais, configurando um uso estrategicamente distorcido da jurisdição (Clementino; Pinto, 2024, p. 729). A Recomendação CNJ nº 159/2024 (art. 1º, par. ún.) trata a litigância predatória como espécie de litigância abusiva e exemplifica hipóteses como

demandas sem lastro, temerárias ou artificiais, práticas procrastinatórias ou frívolas, fraudes, fracionamento indevido, assédio processual e violação do dever de mitigação de prejuízos, entre outras.

A partir desses conceitos, depreende-se que a litigância predatória não se define apenas pelo conteúdo da conduta processual, como frivolidade, temeridade ou artificialidade, mas, também, pelos efeitos sistêmicos que produz. O caráter predatório surge, portanto, quando tais práticas se mostram repetitivas, dolosas e instrumentalizadas, com vistas à obtenção de vantagens econômicas indevidas, gerando desequilíbrio processual, assédio judicial e sobrecarga do sistema de Justiça.

Nesse contexto, a atuação de advogados predatórios é elemento central para a identificação dessas demandas. Tais profissionais, em muitos casos, captam clientes de forma ilícita, por meio do uso de dados pessoais vazados ou comercializados, violando diretamente a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018 – LGPD). Em outras situações, a captação ocorre de forma reprovável, especialmente quando dirigida a idosos, hipossuficientes ou consumidores vulneráveis, mediante promessas enganosas ou pressão psicológica.

Em diversas práticas, verifica-se o ajuizamento de ações sem o conhecimento ou consentimento do consumidor, o que afronta os princípios básicos da legalidade e da boa-fé processual. Tais condutas encontram paralelo nas infrações disciplinares previstas pelo Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/1994), que veda tanto a captação indevida de causas (art. 34, IV) quanto o locupletamento ilícito em prejuízo do cliente ou da parte adversa (art. 34, XX).

Considerando essas normas, constata-se que a utilização indevida de dados pessoais para captação de demandas judiciais, por parte de advogados ou escritórios, viola a ética profissional e configura comportamento predatório. Ainda que as partes assinem um contrato com instituições bancárias ou empresas, essas não estão autorizadas a comercializar dados com escritórios de advocacia, sendo essa prática vedada pela LGPD.

Mesmo em casos nos quais há consentimento para o tratamento de dados, este deve ser livre, informado e inequívoco, com finalidade específica e destacadamente indicada. Como destaca Bruno Bioni, trata-se do denominado princípio da especificação dos pro-

pósitos, pelo qual “qualquer mudança de finalidade deve contar com a autorização do consumidor” (Bioni, 2021, p. 157).

Logo, a presença de práticas como captação indevida, ajuizamento massivo sem consentimento, fracionamento artificial de demandas, litigância sem tentativa de acordo e priorização dos honorários em detrimento da solução justa configuram parâmetros objetivos e reconhecíveis para identificar demandas predatórias.

4.1 Critério funcional do CPC/2015 comparado ao *contempt of court* americano

Em perspectiva comparada, no que se refere aos efeitos sistêmicos prejudiciais à prestação da tutela jurisdicional, o *common law* emprega o *contempt of court*, poder inerente do Judiciário, para preservar a administração da Justiça, distinguindo civil (coercitivo) e penal (punitivo), e operando duas chaves procedimentais: direto x indireto e sumário x plenário. Quando a sanção tem natureza penal, exige-se prova “além de dúvida razoável”; em relação à civil, busca-se apenas compelir o cumprimento futuro (UNC School of Government, 2014, pp. 5-8, 63-65, 67-72, 89-90; United Mine Workers v. Bagwell, 1994 *apud* UNC School of Government, 2014, p. 78).

Essa matriz não possui equivalente normativo no CPC/2015; a analogia é funcional em relação à proteção da administração da Justiça e não normativa. No Brasil, a reação é processualizada e condicionada à motivação, proporcionalidade e adequação, com uso de deveres e sanções, nos termos dos arts. 77, 79-81, medidas atípicas, conforme art. 139, IV e atos atentatórios na execução, consoante o art. 774 (Brasil, 2015).

Desse modo, como critério-limite, condutas, inclusive estatais, são válidas até o ponto em que não invadam direitos nem interfiram no curso da justiça. Ultrapassada essa linha, impõe-se a reação do sistema, segundo o enquadramento civil (coercitivo) ou penal (punitivo) e os respectivos padrões e garantias (UNC School of Government, 2014, pp. 5-8, 67-72, 89-90; United Mine Workers v. Bagwell, 1994 *apud* UNC School of Government, 2014, p. 78).

4.2 Identificação Prática das Demandas Predatórias no Processo Judicial

Alguns sinais recorrentes permitem ao magistrado, ao Ministério Público e à parte contrária reconhecer o caráter abusivo da demanda já nos autos principais. Tais indicadores processuais, em regra, não aparecem isoladamente, o que reforça a natureza estruturada e repetitiva da litigância predatória.

Conforme observam Clementino e Pinto (2024, p. 729), com base em Ferraz (2024), essa modalidade constitui uma forma anômala de exercício do direito de ação, caracterizada pela instrumentalização do processo com fins alheios à solução legítima de conflitos. Esses parâmetros podem ser sistematizados conforme o Quadro 1, que apresenta os principais indícios práticos da litigância predatória.

Quadro 1 – Parâmetros de Identificação da Litigância Predatória

Parâmetro	Descrição	Referência
Intencionalidade	Busca de ganhos econômicos (pressão negocial, fraude) em detrimento da solução justa.	Contribuição autoral
Transparência	Ajuizamento sem ciência ou consentimento informado do autor; captação ilícita de dados ou clientes vulneráveis.	LGPD (L.13.709/2018); OAB, art. 34, IV e XX, CNJ, 2024
Impacto sistêmico	Sobrecarga artificial do Judiciário, multiplicação indevida de processos, desequilíbrio estrutural.	Recomendação 159/2024 CNJ
Boa-fé processual	Recusa reiterada à cooperação, litígios frívolos, práticas contrárias à lealdade e colaboração.	CPC, art. 5º; FRANCO, 2021
Resistência injustificada à conciliação	Recusa infundada à mediação ou pedidos reiterados de dispensa da audiência inicial. Estudos do STJ mostram que, em 99% dos casos, os advogados pedem a dispensa da audiência.	STJ (2023)
Ajuizamento estratégico e volume excessivo	Ingresso em comarcas sem vínculo com a parte autora, repetição de petições padronizadas, ausência de individualização.	Caso Uberaba/MG (927 ações em 2024)
Fracionamento artificial da lide	Separação de pedidos conexos em múltiplas ações, impedindo apreciação global e favorecendo sobrecarga.	Nota Técnica CIJDF 15/2025 (TJDFT); EUA (splitting); Europa (FRANCO; LEROY) EAREsp 1.479.019/SP (Corte Especial, 2025)

Face da litigância reversa	Incidentes/recursos seriados com baixa taxa de provimento; descumprimento estratégico; atomização do cumprimento; acordos com deságio coercitivo	EAREsp 1.479.019/SP (Corte Especial, 2025)
----------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------

Fonte: Elaboração própria, a partir de CNJ (2024), STJ (2023), TJDFT (2025), FRANCO; LEROY (2025) e casos práticos nacionais.

Após a sistematização dos parâmetros no Quadro 1, é possível detalhar a relevância de cada indício de litigância predatória e compreender como eles se manifestam na prática judicial. A resistência injustificada à conciliação é um dos sinais recorrentes. Essa recusa pode indicar que o objetivo central não é resolver o conflito, mas obter vantagens processuais, como a percepção de honorários sucumbenciais. Conforme o STJ:

Estudos mostram que, em 99% desses casos, o advogado pede dispensa da audiência inicial de conciliação. Esse pedido é intencional para evitar que a parte descubra que uma mesma procuração foi usada em dezenas de ações contra toda sorte de empresas, com petições iniciais idênticas (BRASIL, 2023).

Assim, a resistência injustificada à conciliação não caracteriza, por si só, a litigância predatória, mas pode servir como um sinal de alerta, sobretudo quando verificada de forma reiterada e associada a outros indicadores de litigância abusiva.

Outro indício relevante é o ajuizamento estratégico e o volume excessivo de ações idênticas. É comum o ingresso em comarcas sem qualquer vínculo com a parte autora, como domicílio, local da contratação ou do fato, sugerindo escolha artificial de foro. Costuma-se observar a repetição de petições padronizadas, com erros replicados e ausência de individualização. Esse padrão demonstra a falta de análise concreta das particularidades de cada caso e indica que o objetivo não é a tutela efetiva do direito material do jurisdicionado.

Na 4ª Vara Cível de Uberaba/MG, identificaram-se 927 ações ajuizadas por um mesmo advogado, sendo 824 delas somente em 2024. Parte foi proposta sem o conhecimento dos autores, idosos, com petições idênticas e sem documentos individualizados. O magistrado destacou a ausência de vínculo com a comarca e o uso de estratégia padronizada e artificial (Minas Gerais, 2024). Esse tipo de prática constitui forte indício de litigância predatória, pois distorce a função jurisdicional e afasta-se do modelo cooperativo de processo.

Também merece atenção o fracionamento artificial da lide. Em vez de reunir, em uma única ação, pedidos conexos, prática que favorece a análise conjunta e atende ao princípio da economia processual, o advogado ajuíza múltiplas demandas contendo apenas parte do pedido ou repetindo trechos idênticos. Essa estratégia fragmenta artificialmente o litígio, aumenta de forma significativa o número de processos e sobrecarrega o Judiciário, dificultando a apreciação global da controvérsia. Segundo a Nota Técnica CIJDF 15/2025, do TJDF, trata-se de conduta típica da litigância predatória, na qual “separações artificiais de pedidos e causas semelhantes geram multiplicação indevida de ações, impedindo a análise sistêmica e integrada do litígio” (TJDF, 2025). Nos EUA, essa prática, conhecida como *splitting of causes of action*, também é coibida. Também em países europeus, como Espanha e França, verifica-se a existência de normas que exigem a concentração dos fatos litigiosos na mesma demanda judicial (Franco; Leroy, 486-488).

Por fim, destaca-se a ausência de ciência ou consentimento do autor. Em diversos casos, o titular do direito sequer é informado de que uma ação foi ajuizada em seu nome, ou não autoriza formalmente a sua propositura. Essa prática afronta diretamente o dever de lealdade e boa-fé processual, pois impede que o autor acompanhe o andamento do processo, participe das decisões estratégicas e avalie eventuais propostas de acordo.

Em razão desse cenário, a Recomendação nº 159/2024 do Conselho Nacional de Justiça amplia a compreensão da litigância abusiva, reconhecendo a litigância predatória como sua manifestação mais evidente e sistemática. O documento oficial consolida diversos indícios já discutidos, como pedidos reiterados de dispensa de audiência de conciliação, ajuizamento em comarcas sem vínculo, fragmentação artificial da lide e petições padronizadas com ausência de individualização (CNJ, 2024).

Ao sistematizar esses comportamentos, o CNJ orienta magistrados a verificar, inclusive, a ciência e o consentimento do autor, prevenindo ajuizamentos fraudulentos que afastam o jurisdicionado de sua própria causa. Trata-se de um avanço importante, pois reconhece a vulnerabilidade do cidadão diante de estratégias abusivas que buscam manipular o processo em benefício do patrono.

Além disso, a recomendação incentiva o uso de tecnologias de inteligência e painéis de monitoramento para identificar padrões anômalos, reforçando que o enfrentamento da litigância predatória deve se apoiar em instrumentos institucionais inovadores. Dessa forma, o tema deixa de ser apenas um problema prático das varas judiciais e passa a integrar a política judiciária nacional.

4.3 A boa-fé processual como parâmetro de controle de condutas predatórias

A constatação da prática de litigância predatória, em regra, não é imediata. Em muitos casos, no trâmite processual são observados todos os princípios constitucionais do processo, sem indícios aparentes de irregularidade.

Entretanto, a deontologia processual demonstra que o dever de boa-fé objetiva, aplicável não apenas às partes, mas também ao órgão judicial, impõe ao magistrado um olhar que ultrapasse os limites formais dos autos. Nesse sentido, “a boa-fé objetiva, no processo, incide não só sobre as partes, mas igualmente sobre o órgão judicial, funcionando como parâmetro de controle de sua atuação e impondo-lhe deveres positivos de conduta, preventivos e repressivos de comportamentos abusivos” (Franco, 2021, p. 5-6).

Essa “segunda camada” de análise pressupõe a verificação de padrões externos, mediante o exame de outras demandas patrocinadas pelo mesmo advogado ou escritório, a fim de identificar repetições genéricas, padronizações artificiais ou ausência de individualização das teses. Nessa perspectiva, a colaboração processual implica a formação de uma “comunidade de trabalho” (*Arbeitsgemeinschaft*) entre juiz, advogados e partes (Nunes, 2011, p. 212-215 *apud* Franco, 2021, p. 9) que possibilite a obtenção, em tempo razoável, de decisão de mérito justa, efetiva e adequada (Geraldos, 2006, p. 88-89 *apud* Franco, 2021, p. 9).

A boa-fé processual deve ser entendida como cláusula geral de controle das condutas predatórias, com fundamento no art. 5º do CPC. Por se tratar de norma aberta, permite ao julgador reprimir práticas abusivas que dificilmente seriam alcançadas por um rol fechado de hipóteses legais, revelando-se particularmente adequada diante da capacidade adaptativa da litigância predatória. A doutrina evidencia que a boa-fé processual decorre do direito fundamental à igualdade (Cordeiro, 2006 *apud* Didier Jr.; Fernandez, 2025, p. 60) e do princípio do contraditório (Cabral *apud* Didier Jr.; Fernandez, 2025, p. 60), concebido não apenas como direito de influência, mas também como dever de colaboração. A litigância abusiva, nesse cenário, rompe a paridade de armas e compromete a cooperação processual, distorcendo o equilíbrio da jurisdição.

No contexto da litigância predatória, verifica-se um desequilíbrio estrutural: mesmo que o magistrado observe seu dever de cooperação, a tutela jurisdicional não será prestada em tempo razoável, pois a análise dependerá de fatores externos que demandam tempo, interferindo também na duração razoável de outros processos não relacionados. Nesse cenário, a utilização de ferramentas de inteligência artificial, integradas aos sistemas processuais, mostra-se relevante para identificar, automaticamente, padrões de litigância predatória, permitindo que o controle judicial seja mais célere e preciso.

É justamente essa perspectiva deontológica que contribui para transformar o processo, de uma “garantia de legalidade procedimental (ou de justiça formal)”, em uma “mais ampla garantia de justiça substancial”. Assim, torna-se possível que o processo preserve “não apenas os escopos e os perfis técnicos, mas também os aspectos éticos do procedimento judicial”, com vistas a produzir “resultados decisórios coerentes com os valores de equidade substancial” (Comoglio, 1998, p. 270-272, 320-321 *apud* Franco, 2021, p. 6, grifo do auto). A boa-fé processual, como lembram Didier Jr. e Fernandez (2025, p. 58), é parâmetro ético-universal tão central que se impõe até em contextos de guerra, o que reforça sua importância como instrumento de contenção das práticas predatórias no processo civil.

Não obstante, é necessário reconhecer que a invocação da boa-fé processual também comporta riscos quando aplicada de forma desmedida. Como cláusula geral aberta, seu alcance não pode servir de justificativa para decisões que, sob o pretexto de proteger a integridade do processo, acabem por restringir garantias fundamentais como o contraditório, a ampla defesa ou a duração razoável do processo. A parcimônia é, portanto, indispensável: a boa-fé deve funcionar como instrumento de equilíbrio e de contenção de abusos, e não como fundamento para ampliar deveres ou impor sanções sem respaldo normativo claro. Em outras palavras, a cláusula só cumpre sua função quando aplicada em harmonia com os direitos fundamentais do processo, evitando que o remédio se transforme em nova fonte de arbítrio.

4.4 O monitoramento na fase da distribuição como estratégia de contenção da litigância predatória

A identificação da litigância predatória enfrenta um obstáculo estrutural: a rotina judicial. Como os processos são analisados pelos magistrados em ordem cronológica de distribuição, a percepção de padrões abusivos costuma ocorrer apenas na fase de sentença, quando o feito já tramitou por tempo significativo. Nesse estágio avançado, os custos do

processo já se impuseram tanto ao sistema de Justiça quanto à parte adversa, revelando a necessidade de mecanismos de detecção mais precoces.

O monitoramento prefacial surge como solução para esse problema. Ao atuar já na fase da distribuição, é possível identificar repetições processuais que, isoladamente, passariam despercebidas. Esse rastreio inicial pode detectar *clusters*³ de demandas idênticas, ajuizadas por um mesmo advogado ou escritório, sem vínculo territorial ou com indícios de captação ilícita de clientes. O objetivo não é restringir o direito de ação, mas garantir que o processo seja manejado de forma equilibrada, impedindo que abusos se consolidem até o julgamento. A base institucional para esse arranjo encontra respaldo na Rede de Centros de Inteligência do Poder Judiciário (Brasil, CNJ, Res. 349/2020) e nas diretrizes de identificação e prevenção da litigância abusiva (Brasil, CNJ, Rec. 159/2024).

Nesse contexto, pode-se cogitar a elaboração de protocolos prefaciais de monitoramento, estruturados em bases de dados oficiais e em indicadores objetivos, que permitam sinalizar concentrações atípicas de demandas ou padrões de uniformização incompatíveis com a advocacia ética e individualizada. Tais protocolos, naturalmente, não substituiriam a decisão judicial, mas funcionariam como instrumentos auxiliares de inteligência, sempre sujeitos à revisão humana e resguardados pelas garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. A Resolução CNJ 349/2020 prevê a atuação coordenada do CIPJ e da rede de Centros, enquanto a Recomendação CNJ 159/2024 explicita medidas para detecção e triagem (Anexos A–C), inclusive por Centros de Inteligência e Núcleos de Monitoramento do Perfil de Demandas (Brasil, CNJ, Res. 349/2020; Rec. 159/2024).

Esse controle antecipado deve ser minucioso. Ele pode envolver a análise de petições padronizadas, a verificação de procurações repetidas e o cruzamento de dados sobre advogados que concentram volume atípico de demandas. Para tanto, recomenda-se a integração de bases diversas, notadamente os painéis oficiais do CNJ, como os Painéis de Informação (DataJud) e o Painel do Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios (BNPR/PEP), que exemplificam o uso de ferramentas de *business intelligence* institucionais, plataformas comerciais, como Microsoft Power BI, podem ser

³ *Cluster*, no contexto judicial, refere-se a um agrupamento de processos que compartilham características repetitivas ou padronizadas, permitindo sua identificação como um conjunto interligado de demandas, geralmente detectado por Centros de Inteligência do Judiciário em relatórios analíticos de litigância.

citadas apenas como exemplo de tecnologia de painel, sem endosso (CNJ, Painéis de Informação; Painel BNPR/PEP).

Nessa dinâmica, o juiz permanece responsável pelo mérito, enquanto o monitoramento prefacial fornece indicadores que racionalizam a triagem e aceleram o processo. Trata-se de ação integrada (magistrados, corregedorias, centros de inteligência e órgãos de defesa) para identificar abusos precocemente, sem restringir a advocacia de massa legítima, que deve ser personalizada e ética. Assim, o monitoramento organiza o sistema e preserva o direito de ação, evitando que práticas abusivas comprometam a tutela dos jurisdicionados e a eficiência da Justiça.

Considerações Finais

A investigação desenvolvida evidenciou que a litigância predatória, ao apropriar-se de atributos próprios dos *repeat players*, promove uma mutação conceitual e prática da litigância habitual. O resultado é uma distorção abusiva da função jurisdicional, em que o processo deixa de ser instrumento de tutela de direitos para se tornar mecanismo de captura de vantagens econômicas ilícitas. Esse fenômeno fragiliza a igualdade processual, compromete a eficiência da prestação jurisdicional e corrói a confiança social no Poder Judiciário.

Ao mesmo tempo, demonstrou-se que o problema não é episódico ou localizado, mas estrutural e nacional, envolvendo tanto instituições privadas como atores individuais. A litigância predatória deve ser compreendida, portanto, como um desdobramento patológico da litigância de massa, exigindo um tratamento diferenciado das formas legítimas de acesso reiterado à Justiça.

Nesse cenário, os Centros de Inteligência do Poder Judiciário assumem papel estratégico. São eles que podem identificar padrões anômalos, produzir relatórios diagnósticos, difundir protocolos de prevenção e propor soluções sistêmicas que articulem magistratura, advocacia, órgãos de classe e sociedade civil. Sua atuação é essencial para distinguir, em tempo oportuno, o exercício legítimo do direito de ação das práticas dolosamente predatórias.

Além disso, a pesquisa reforça que o enfrentamento da litigância abusiva não se esgota em medidas normativas já existentes. É indispensável o investimento em tecnologias de análise de dados, painéis de monitoramento em tempo real e ferramentas de inteligência

artificial capazes de mapear comportamentos processuais atípicos. Somente com mecanismos robustos de jurimetria e interoperabilidade entre tribunais será possível conter, a partir da análise de seu *modus operandi*, a expansão de condutas que sobrecarregam o sistema e prejudicam os jurisdicionados mais vulneráveis.

Desse modo, o estudo aponta para a necessidade de que futuras pesquisas aprofundem a coleta e sistematização de dados empíricos sobre litigância predatória, de modo a subsidiar políticas públicas mais eficazes. A consolidação de uma doutrina crítica e a institucionalização de práticas preventivas são passos fundamentais para garantir que o direito de acesso à Justiça não se converta em meio de abuso, mas permaneça como pilar do Estado Democrático de Direito.

Contudo, é preciso reconhecer que a invocação isolada da boa-fé processual e de uma análise meramente formal dos autos não é suficiente para conter práticas processuais predatórias. A sofisticação e a massificação dessas estratégias demandam instrumentos de monitoramento integrados, cruzamento de dados e protocolos analíticos mais robustos, capazes de revelar padrões invisíveis à verificação pontual do magistrado. Somente a combinação entre cláusulas deontológicas, ferramentas tecnológicas e políticas públicas coordenadas poderá assegurar que a boa-fé deixe de ser apenas um ideal retórico e converta-se em prática efetiva de contenção dos abusos.

Referências

BIONI, Bruno Ricardo (org.). **Proteção de dados**: contexto, narrativas e elementos fundantes [livro eletrônico]. São Paulo: B. R. Bioni Sociedade Individual de Advocacia, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **100 maiores litigantes**. 2. ed. Brasília: CNJ, 2012. 33 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/64>. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**: ano-base 2004. Brasília: CNJ, 2005. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pangea/BNP** — Banco Nacional de Precedentes (Precedentes Qualificados) [Plataforma]. Brasília, DF: CNJ, s.d. Disponível em: <https://pangeabnp.pdpj.jus.br/>. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Rede de Informações sobre Litigância Abusiva**. Lançado em 22 out. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/litigancia-predatoria/>. Acesso em: 3 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 127**, de 15 de fevereiro de 2022. Recomenda aos tribunais a adoção de cautelas visando a coibir a judicialização predatória que possa acarretar o cerceamento de defesa e a limitação da liberdade de expressão. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4376>. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 159**, de 23 de outubro de 2024. Recomenda medidas para identificação, tratamento e prevenção da litigância abusiva. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original-2331012024102367198735c5fef.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 349**, de 23 de outubro de 2020. Institui o Centro de Inteligência do Poder Judiciário e a rede de Centros de Inteligência do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original-131706202010285f996f527203d.pdf>. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. , seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Entidades temem que combate à litigância predatória prejudique advocacia e defesa de interesses coletivos. **Notícias**, Brasília, 04 out. 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/04102023-Entidades-temem-que-combate-a-litigancia-predatoria-prejudique-advocacia-e-defesa-de-interesses-coletivos.aspx>. Acesso em: 3 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Informativo de Jurisprudência n. 853**, 10 jun. 2025. Corte Especial. Tema: astreintes (art. 537 CPC), recalcitrância e “litigância predatória reversa”. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/>. Acesso em: 25 out. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Relatório de inspeção realizada na 1ª Vara da Comarca de Itaitinga/CE** – Portaria nº 31/2022/CG-JCE (DJe de 21 jun. 2022). Fortaleza: TJCE, 2022. Num. 1799218. Documento PJe nº 22080409284941300000001697085. Disponível em <https://portal.tjce.jus.br/uploads/2023>

[/05/Relatorio-de-Inspecao-realizada-na-1a-Vara-da-Comarca-de-Itaitinga_CE-04-08-22.pdf](#).

Acesso em: 14 maio 2025.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda; PINTO, Lucas José Bezerra. O tratamento das novas faces da litigiosidade: das espécies anômalas à litigância predatória. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 249, p. 727-758, mar. 2024.

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Mantida liminar em ação da OAB contra captação indevida de clientela**. Brasília: OAB, 18 jul. 2012. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/24179/mantida-liminar-em-acao-da-oab-contracaptacao-indevida-de-clientela>. Acesso em: 14 maio 2025.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Litigância-abusiva**: esboço de uma dogmática jurídica aplicável ao problema das estratégias de litigância ilícita e volumosa. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. 144 p.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Litigância predatória compromete garantia constitucional**. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2022. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2022/litigancia-predatoria-compromete-garantia-constitucional>. Acesso em: 3 jul. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Nota Técnica CIJ-DF 15/2025 – Fracionamento Abusivo de Demandas**. Brasília, 26 fev. 2025. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/notas-tecnicas/nota-tecnica-cijdf-15-2025-fracionamento-abusivo-de-demandas-publicada-em-26-2-2025.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2025.

FRANCO, Marcelo Veiga. **Administração pública como litigante habitual**: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2018.

FRANCO, Marcelo Veiga. **A deontologia processual e sua relação com o modelo cooperativo de processo**: a aplicação da boa-fé objetiva ao órgão judicial. REJuriSTJ, Brasília, ano 2, n. 2, p. 383-409, dez. 2021.

FRANCO, Marcelo Veiga; LEROY, Guilherme Costa. Boa-fé processual e abuso do direito de ação: o assédio processual definido pelo Superior Tribunal de Justiça e outras modalidades estrangeiras de ilícito processual. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**,

Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 469-496, maio-ago. 2025. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp>. Acesso em: 16 jun. 2025.

GALANTER, Marc. **Por que “quem tem” sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no direito**. Tradução e organização de Ana Carolina Chasin. São Paulo: FGV Direito SP, 2018.

MACHADO, Vitor Gonçalves; SANTOS, Ricardo Goretti. Instituições financeiras enquanto litigantes habituais: uma análise crítica sobre suas vantagens competitivas no atual cenário de grande litigiosidade bancária. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, v. 17, n. 1, p. 57-79, jun. 2023.

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil. **Conselho aprova parceria entre OAB e CNJ que protege advogados dentro da política judiciária de enfrentamento à litigiosidade**. Brasília: OAB, 22 set. 2025. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/63453/conselho-pleno-aprova-parceria-entre-oab-e-cnj-pelo-enfrentamento-da-litigancia-abusiva>. Acesso em: 23 set. 2025.

OAB-SP. Tribunal de Ética e Disciplina — 1ª Turma Deontológica. **Consulta n. 8860-2 (Proc. 25.0886.2025.008860-2)**. Rel. João Carlos Rizolli; Rev. Paulo de Tarso Andrade Bastos; decl. voto: Fábio Ozi. Aprovado na 695ª Sessão, 16 out. 2025. São Paulo: OAB-SP, 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Polícia Civil. **Polícia Civil prende principal alvo da Operação Malus Doctor**. Porto Alegre: Polícia Civil do RS, 15 maio 2025. Disponível em: <https://www.pc.rs.gov.br/policia-civil-prende-principal-alvo-da-operacao-malus-doctor>. Acesso em: 19 maio 2025.

SILVA, Juvêncio Borges; TAVARES NETO, José Querino; BRUNO RODRIGUE, Maria Rafaela Junqueira. A litigância repetitiva e a atuação estratégica dos repeat players: uma análise sob a perspectiva do acesso à justiça. In: SILVA, Juvêncio Borges; TAVARES NETO, José Querino; BRUNO RODRIGUES, Maria Rafaela Junqueira (org.). **VI Encontro Virtual do CONPEDI – Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça I**. Florianópolis: CONPEDI, 2021. p. 262-276. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wgq-8v/6f29087k/7OHLuB15JJCIE4v2.pdf>.

UNIVERSITY OF NORTH CAROLINA AT CHAPEL HILL. School of Government. North Carolina Trial Judges' Bench Book. District Court, Volume 2 — **Powers, Duties, and Conduct. Criminal Law and Procedure; Civil Trial Law and Procedure**. Chapter 4: Contempt of Court. Chapel Hill, NC: UNC School of Government, 2014. Disponível em: https://www.sog.unc.edu/sites/default/files/course_materials/Bench%20Book%20-%20Contempt.pdf. Acesso em: 25 out. 2025.

Centros de inteligência e acesso à justiça: redesenhando o devido processo para litígios complexos

Gustavo Osna¹

Resumo

É comum que o sistema processual civil seja entendido a partir de pilares como o acesso à justiça e o devido processo legal. Ainda que a premissa esteja certa, é necessário perceber a culturalidade destes conceitos. O presente artigo parte dessa premissa para sustentar que, como o Judiciário tem sido frequentemente instado a se pronunciar sobre problemas complexos e multipolares (bastante diversos de seu objeto tradicional), o processo e suas garantias devem ser reinterpretados a partir deste pano de fundo. Isso justifica a importância de estruturas específicas, como núcleos e centros de inteligência, voltados a lidar com esse tipo de problemática.

Palavras-Chave: Acesso à Justiça, Devido Processo, Litígios Complexos, Centros de Inteligência, Gestão Jurisdicional.

1. Ponto de Apoio: Acesso à Justiça, Devido Processo e sua Culturalidade²

No discurso do processo civil, é comum se estabelecer como pilares argumentativos as ideias de “acesso à justiça” e de “devido processo”. A partir desta âncora, entram em cena

¹ Professor Adjunto dos Programas de Graduação e de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFPR. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Brasília – UCB. Doutor em Direito das Relações Sociais pela UFPR. Mestre em Direito das Relações Sociais e Bacharel em Direito pela UFPR. Membro do IBDP. Advogado e Parecerista. gustavo@mosadvocacia.com.br.

² Propondo amplamente essa abordagem, OSNA, Gustavo. *Processo civil, cultura e proporcionalidade: análise crítica da teoria processual*. São Paulo: Ed. RT, 2017. Também, OSNA, Gustavo. ‘Undressing the Procedure’ - Three Limits of Civil Procedure and the Role of Proportionality. *International Journal of Procedural Law*. Cambridge: Intersentia, 2023. p. 252-274.

elementos como a legitimidade ou a ilegitimidade de determinada técnica; como a pertinência ou a impertinência de alguma reforma normativa.

Esse pressuposto não é equivocado, dada a real pertinência dos elementos. Contudo, o debate ao seu respeito, muitas vezes, incorre em um duplo risco: (i) de um lado, acaba-se “falando sobre o Código de Hamurabi”, ao reproduzir debates já (repetidamente) esgotados pela doutrina (Oliveira, 2004); e, (ii) de outro, ignora-se a vagueza inerente a cada um desses conceitos — adotando-os como ponto de partida sem que haja seu devido preenchimento hermenêutico (Osna, 2017).

De fato, o que é “devido processo legal”? Que elementos, em sentido unidimensional, são necessários para tornar um processo “devido”? Em que consiste a ideia de “acesso à justiça”? Por meio dela, fala-se de que “acesso” e de que “justiça”?

Evidentemente, não cabe ao presente ensaio enfrentar com minúcia cada uma dessas provocações. Ainda assim, para os atuais propósitos, é necessário estabelecer um alicerce elementar: os conceitos em questão não podem, hoje, assumir o mesmo conteúdo que lhes foi atribuído em outro contexto. Falar em “devido processo” ou em “acesso à justiça” é colocar em perspectiva ideias fortemente influenciadas pela sua cultura, pelo seu contexto e pelo feixe de instituições (visíveis e invisíveis) existentes ao seu redor (Osna, 2017; Chase, 2014; Orth, 2003; Cappelletti; Garth, 1988). Isso confere flexibilidade inequívoca a cada um dos seus aspectos.

Procurando evitar esses riscos, o presente ensaio parte de arranjos bastante específicos ligados a cada uma dessas realidades. Em um ajuste conceitual precário, mas relevante, estipulamos que “acesso à justiça” e “devido processo” devem ser entendidos como elementos em interação: ao mesmo tempo em que a análise contemporânea do processo não pode ocorrer de maneira *abstráida* ou *distanciada* da realidade material, é necessário assegurar que a procura pela justiça *material* não inviabilize a construção de um justo *procedimental*³. É nesse palco, tensionado por valores constitucionais nem sempre cla-

³ Nas palavras de Issacharoff, “while civil procedure is complex, and deals with many rules and exceptions, at its core are two fundamental ideas about the need for a system of justice to be both equitable and efficient. At the constitutional plane, those principles have been most fully developed in the *Mathews* line of cases. But to a large extent, even the technical aspects of the formal Rules of procedure are themselves simply expressions of these ideas (...)”. ISSACHAROFF, Samuel. *Civil Procedure*. New York: Foundation Press, 2005. p. 16.

ros⁴, que se forma o maior quebra-cabeça da matéria; que sua construção envolve um trabalho fino e sofisticado, como esculpir pedra ou assoprar vidro.

Em termos exemplificativos: para que haja consolidação efetiva das garantias, um sujeito que ingressa em juízo buscando uma obrigação de fazer provida de requisito de urgência não pode se deparar com a ausência de técnicas para permitir a tutela específica e temporalmente adequada (Denti, 1989, p.116; Marinoni, 1993); por outro lado, o plexo de posições decorrentes destas normas também não será observado se, a pretexto de assegurar a proteção perseguida por uma das partes, a possibilidade de influência, de diálogo e de controlabilidade da parte contrária seja inteiramente sufocada (Miller, 2013; Bookman; Shanahan, 2022).

Como consequência, há um constante diálogo na composição da matéria, impondo preocupação com as duas pontas: com os *meios* e os *resultados* (Bone, 2010; Bone, 2003). É necessário compreender, porém, que cada um desses pontos deve ser continuamente reinterpretado e ressignificado a partir dos desafios e dos propósitos contemporâneos da disciplina. Somente assim o processo civil poderá assumir seu devido papel no quadro do sistema jurídico, evitando formalismos excessivos (Calamandrei, 1996, p. 322).

Enfim, não há como pensar em *devido processo* sem ter em mente sua vocação ao *acesso à justiça*, mas a recíproca é verdadeira. O ajuste entre as garantias é constante, e passa pela percepção de que nenhuma delas possui conteúdo estanque, neutro ou imutável.

2. As Garantias e as Questões Complexas

A ductibilidade do processo e dos seus alicerces, indicada no tópico anterior, torna-se indispensável ao se perceber que questões cada vez mais penumbrosas e imbricadas têm

⁴Aplicando esse enfoque de um modo geral ao setor público, SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012. Na mesma linha, identificando particularmente o processo civil brasileiro, Cambi sustenta que “o grande desafio do neoprocessualismo, imposto pela constitucionalização das garantias processuais fundamentais, é conciliar a instrumentalidade do processo, ampliada na perspectiva dos direitos fundamentais (arts. 5º, inc. XXXV e LXXVIII), com o garantismo. Em outras palavras, a instrumentalidade do processo, relativizando o binômio substance-procedure, permite a construção de técnicas processuais efetivas, rápidas e adequadas à realização do direito processual. Este viés metodológico do neoprocessualismo, contudo, precisa ser compatibilizado com o respeito aos direitos e garantias fundamentais do demandado, no processo civil, e do acusado, no processo penal, que estão na essência do garantismo”. CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia. v. 17. Salvador: UFBA, 2008. p. 124-125.

sido levadas à mesa do Judiciário. Nessas hipóteses, muitas vezes marcadas pela complexidade, é preciso pensar em dinâmicas de organização e de condução do processo mais compatíveis com a realidade material e com as suas necessidades.

Esclarecendo esse raciocínio, é importante notar que, ao falarmos em *complexidade*, não se busca fazer menção a um problema fático-jurídico cuja resposta seja *difícil* ou exija conhecimento *técnico*. Embora esse emprego do vocábulo seja comum no campo processual, não é essa a acepção aqui adotada: ao designarmos uma questão como *complexa*, não estabelecemos que sua resposta lógico-normativa seja árdua ou incerta; por mais que esse elemento possa episodicamente estar presente, para o escopo da presente análise ele é secundário e marginal.

Na verdade, a *complexidade* que nos interessa diz respeito não tanto ao conteúdo do debate, mas à *resposta* cabível para o seu enfrentamento. Visto sob esse ângulo, um problema será simples quando sua resposta passar por elementos lógicos e previsíveis (baseados na crença de que, se adotada a resposta “a”, *muito provavelmente* se chegará à consequência “b”); diversamente um problema será complexo quando sua resposta for marcada por insegurança e imprevisibilidade, exigindo algum grau de experimentalismo (ou, se adotada a resposta “a”, não haverá maior segurança quanto às consequências que serão materializadas)⁵.

Em termos exemplificativos: caso determinado sujeito tenha uma dor de cabeça, ingerir um analgésico a base de ácido acetilsalicílico é uma providência que *muito provavelmente* irá surtir o efeito desejado, aliviando o desconforto. Por isso, o problema poderá ser considerado *simples*; diversamente, caso um paciente apresente sintomas graves e erráticos, mas não seja possível concluir com segurança a respeito de seu diagnóstico, o tratamento será iniciado sem que haja convicção a respeito dos resultados a serem alcançados (exigindo experimentalismo e monitoramento). O problema, por isso, será complexo.

O paralelo é pertinente na medida em que, tradicionalmente, o sistema processual foi pensado para lidar com situações essencialmente simples. Em sua gênese, a disciplina e os seus institutos foram construídos para fazer frente a litígios individuais e bipolariza-

⁵ Explicando detidamente esse enfoque, OSNA, GUSTAVO; ARENHART, Sérgio Cruz . “Problemas complexos” e “Processo estrutural”: significado conceitual e possibilidades de efetivação. In: CASIMIRO Matheus; CUNHA, Eduarda (Org.). *Processos estruturais no Sul Global*. 1. ed. Londrina: Thoth, 2022, p. 263-283. Também, ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2025.

dos: de um lado, um autor com interesse claramente definido; de outro lado, um réu com expectativas também claras; no fundo do túnel, um pedido de bem da vida, passível de pronta efetivação.

O autor que propõe uma medida de cobrança em face do réu, devido a um contrato inadimplido entre ambos, deseja, ao final, receber os valores considerados devidos; para tanto, há uma resposta simples, consistente na adoção de medidas expropriatórias capazes de dar conta dos interesses subjacentes ao processo. O empresário prejudicado pela concorrência desleal de outro ator do setor almeja, por meio do Judiciário, ver a prática indevida cessar; também aqui, é provável que medidas mandamentais, executivas ou indutivas sejam linearmente capazes de resolver o problema e de absorver os seus polos de interesse. Em todos os casos, há um liame bastante claro, em que a figura geométrica de um processo angular (ou triangular) faz sentido e em que a efetivação do direito tende a passar por providências imediatas e pontuais.

Gradualmente, porém, o processo civil tem se deparado com problemas que não se harmonizam a esse desenho. Pelo contrário: de modo cada vez mais comum, a disciplina tem passado a conviver com debates que se inserem em ambientes marcados por policentrismo ou por multipolaridade, envolvendo gamas de interesse fluidas e plurais (Chayes, 1982; Arenhart; Osna; Jobim, 2025; Fuller, 1978); do mesmo modo, em circunstâncias como essas, também é comum que a proteção do direito dependa de um caminho imprevisível, marcado por dúvidas e por experimentalismo (Arenhart; Osna; Jobim, 2025; Osna; Arenhart, 2022).

Embora não seja exclusividade dessa seara⁶, essa figura é comum quando o Judiciário é instado a participar da prestação de políticas públicas. Nessa espécie de debate, é absolutamente ilusório acreditar que estarão em jogo, apenas, dois interesses definidos e antagônicos. Do mesmo modo, mesmo enxergando o problema coletivamente, há uma sensível incerteza quanto a eventuais impactos que podem decorrer da prestação jurisdicional. Tudo isso exige uma nova dinâmica do processo, impactando sua forma de atuação.

⁶ Percebendo problema análogo no campo falimentar, ver, exemplificativamente, FLORENTIN, Luis Miguel Roa. *Processo civil coletivo e recuperação judicial*. São Paulo: Quartier Latin, 2023. BAGGIO, Marcelo. *Recuperação judicial como processo estrutural*. Londrina: Thoth, 2023. FABRO, Daniela. *A Recuperação Judicial como um Processo Estrutural*. Londrina: Thoth, 2024.

Esse cenário fica claro ao colocarmos em perspectiva medidas individuais orientadas a obter, em favor do autor, a consolidação de algum aspecto ligado ao direito fundamental à saúde ou à educação. Em hipóteses de debates ligados a vagas em creche, por exemplo, é equivocado enfrentar o problema sem ter em mente que a eventual concessão de um provimento individual trará efeitos imediatos sobre outras pessoas (muitas vezes mais vulneráveis⁷) e que também necessitam do direito. Indo além, até mesmo o enfrentamento coletivo das questões pode se inserir em um campo tormentoso, dada a imprevisibilidade própria a essa arena⁸.

Por todas as vias, o processo, como tradicionalmente pensado, não se mostra suficiente ou efetivo. É preciso entender que suas garantias, então, devem ser adequadamente ressignificadas.

3. Os Centros de Inteligência e a Gestão do Problema

Os elementos expostos até aqui podem ser resumidos por meio do seguinte raciocínio: (i) a construção do processo deve levar em conta a fina articulação entre suas garantias essenciais. Nesse palco, elementos como o “devido processo” e o “acesso à justiça” devem ser entendidos a partir de suas diferentes interações; (ii) esses pilares, porém, não possuem conteúdo atemporal e inflexível, sob pena de tornarem a própria matéria anacrônica e ilegítima. Diante disso, sua ressignificação, quando necessária, deve ocorrer; e, (iii) tudo isso se mostra elementar no atual contexto, em que o Judiciário vem sendo instado a lidar com problemas *complexos* e *multipolares* bastante diversos daqueles que compunham seu objeto de trabalho mais tradicional. Nesses casos, é preciso realinhar a atuação do direito processual e da máquina judiciária.

Esse caminho é crucial para que se entenda como, contemporaneamente, o enfrentamento dessa espécie de problema exige que se repense amplamente a própria gestão do serviço “justiça” (Arenhart *in* Reichelt, 2019; Marçal, 2019). Ao invés de procedimentos es-

⁷ Afinal, em situações como aquela aqui proposta, é provável que os sujeitos *menos* vulneráveis sejam exatamente aqueles com *maior* capacidade adequada de judicialização — podendo obter benefícios pessoais a partir da desarticulação de esforços.

⁸ Como circunstância imprevisível do modelo, é possível, por exemplo, que o incremento de qualidade do sistema público faça com que ocorra também um aumento da demanda — criando maior evasão de alunos matriculados no ensino privado e, com isso, ensejando um novo risco de estrangulamento de vagas.

tanques e rígidos, pretensamente orientados a ampliar valores como a neutralidade e a previsibilidade, é preciso ceder espaço a uma abordagem mais lógica e proporcional (Arenhart; Osna, 2014, *passim*). Nesse ponto, seja *retrospectivamente*, seja *prospectivamente*, infraestruturas como os Centros de Inteligência podem desempenhar um papel nuclear.

Retomando o exemplo apresentado no tópico anterior, ligado ao fornecimento de vagas em creche, é sabido que essa espécie de medida, tradicionalmente, tramitou em nosso sistema judiciário de maneira pulverizada e atômica. Em outras palavras, cada processo ligado ao mesmo tema compunha, unicamente, seu próprio *cosmos* e esboçava uma disputa aparentemente clara: em um polo, a parte autora pugnando pelo fornecimento da vaga; no outro polo, o Poder Público destacando elementos que inibiriam a possibilidade de fruição ou de oferta do direito.

O problema central, previamente sinalizado, é que essa visão encara o problema de maneira extremamente míope. Ao enfrentar essa espécie de pretensão de forma isolada, esquece-se que há entre todas as ações ligadas ao tema um inevitável diálogo (já que a tutela de uma pode impactar a tutela das demais). Ignora-se, ainda, o fato de inúmeros sujeitos em idêntica posição serem duplamente prejudicados pela concessão de proteções individuais: primeiramente, por não poderem usufruir do bem da vida; além disso, pelo fato de serem continuamente “superados” na fila por quem recorre ao Judiciário.

Essa espécie de problema de *common pool* ou de quebra de isonomia revela um elemento central: nessa espécie de ambiente, as pretensões individuais não são a raiz do problema — mas, unicamente, seu sintoma. Elas são fruto de um sistema débil, cujo funcionamento desconforme traz prejuízo a todos (Galdino, 2022). Como consequência, parece mais adequado equalizar o seu enfrentamento, compreendendo a dimensão geral do problema para diagnosticar e combater, da melhor forma possível, suas verdadeiras causas. Não é por acaso que esse raciocínio é central à própria ideia de *processo estrutural*. É que, verdadeiramente, pensar na atuação processual nesse tipo de arena tende a passar por um novo processo.

Em situações como essa, a atuação preventiva de estruturas jurisdicionais específicas, como os Centros de Inteligência, pode ser de suma importância. Isso, identificando medidas que possam desvelar problemas estruturais e estabelecendo vias adequadas para seu enfrentamento coletivo. Essa espécie de lógica é reforçada pela ampla permissão,

hoje existente no processo civil brasileiro, para a concertação de atos processuais por meio da cooperação nacional (Arenhart; Osna, 2010). O tema é fomentado pelo próprio CNJ, percebendo sua compatibilidade com a leitura contemporânea do devido processo e do juiz natural (Cabral, 2021).

Sob outro ângulo, a visão gerencial do problema permite que se zele, ainda, pela adequada representação de interesses em seu âmbito. Nessa espécie de palco, é usual que valores sensíveis sejam postos em rotas conflitantes e que a composição de grupos esteja longe de ser homogênea⁹. Também por aqui, a existência de estruturas capazes de promover uma condução dialógica da medida, equilibrando as garantias existentes em seu pano de fundo, pode se mostrar curial.

Por último, essa espécie de raciocínio também irá valer, com igual impacto, para o momento de efetivação e de execução. É aqui que a *complexidade* que particulariza o problema pode assumir feição mais destacada, fazendo com que os provimentos necessários para seu enfrentamento sejam cascateados e exigindo um trabalho contínuo de alinhamento e de monitoramento¹⁰. Assim, embora as soluções adjudicadas muitas vezes se-

⁹ Percebendo esse dilema na área da saúde, Luís Roberto Barroso pontua que “aqui se chega ao ponto crucial do debate. Alguém poderia supor, a um primeiro lance de vista, que se está diante de uma colisão de valores ou de interesses que contrapõe, de um lado, o direito à vida e à saúde e, de outro, a separação de Poderes, os princípios orçamentários e a reserva do possível. A realidade, contudo, é mais dramática. O que está em jogo, na complexa ponderação aqui analisada, é o direito à vida e à saúde de uns versus o direito à vida e à saúde de outros. Não há solução juridicamente fácil nem moralmente simples nessa questão. BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, n. 46, 2007, p. 34. Ver, sobre o tema, VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. *Processo coletivo e direito à participação*. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.

¹⁰ Ver ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2025. Ainda, expondo com pioneirismo essa ideia no processo civil brasileiro, ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*. São Paulo, v. 225. 2013. Nas palavras do autor, “é muito frequente no emprego de medidas estruturais a necessidade de se recorrer a *provimentos em cascata*, de modo que os problemas devam ser resolvidos à medida que apareçam. Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase “principiológica”, no sentido de que terá como principal função estabelecer a “primeira impressão” sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da “decisão-núcleo”, ou para a especificação de alguma prática devida. Possivelmente, isso se sucederá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto. Não raras vezes, esses provimentos implicarão técnicas semelhantes à negociação e à mediação”.

jam as menos desejáveis¹¹, a atividade do Judiciário como *backbone* da proteção dos direitos é essencial — justificando um olhar estratégico para esse fim¹².

Por qualquer dos ângulos, a composição de Centros e de Núcleos ligados ao tema (o que já é realidade em Cortes como o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região e o Supremo Tribunal Federal¹³) constitui boa prática para a gestão da justiça. Essa racionalidade parece determinante para a adequada consolidação das garantias do processo, em sua atual versão. Assim, os pratos da balança podem ser satisfatoriamente equilibrados, permitindo mudanças significativas em favor da sociedade.

Referências

ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 225, 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. Desafios do Processo Multipolar. *In*: REICHELDT, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix. (Org.). **Coletivização e unidade do direito**. Londrina: Thoth, 2019.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. A cooperação nacional como mecanismo de coletivização: algumas questões preliminares. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 310, 2010.

¹¹ Sobre o tema, ver ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2025.

¹² A expressão é utilizada por Mania e Kramer ao descreverem a metodologia do Impacto Coletivo, que nos parece relevante para a atuação nessa espécie de temática. Conforme os autores, “creating and managing collective impact requires a separate organization and staff with a very specific set of skills to serve as the backbone for the entire initiative. Coordination takes time, and none of the participating organizations has any to spare. The expectation that collaboration can occur without a supporting infrastructure is one of the most frequent reasons why it fails. The backbone organization require a dedicated staff separate from the participating organizations who can plan, manage, and support the initiative through ongoing facilitation, technology and communications support, data collection and reporting, and handling the myriad logistical and administrative details needed for the initiative to function smoothly”. KANIA, John; KRAMER, Mark. Collective Impact. *Stanford Social Innovation Review*, Stanford, n. 9, 2011. Ainda, propondo esse diálogo, OSNA, Gustavo; ARENHART, Sérgio Cruz. “Problemas Complexos” e “Processo Estrutural”: Significado Conceitual e Possibilidades de Efetivação. *In*: CASIMIRO Matheus; CUNHA, Eduarda (Org.). *Processos Estruturais no Sul Global*. 1. ed. Londrina: Thoth, 2022, p. 263-283.

¹³ Ainda que com estruturas e escopos diversos, os trabalhos dos centros ou núcleos orientados a esse propósito, nessas instâncias, podem ser vistos em <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/institucional/cijmg/>; https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=4585; https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Complexity, proportionality and the 'pan-procedural' approach: some bases of contemporary civil litigation. **International Journal of Procedural Law**, Cambridge, n. 4, 2014.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2025.

BAGGIO, Marcelo. **Recuperação judicial como processo estrutural**. Londrina: Thoth, 2023.

BONE, Robert G. Procedure, Participation, Rights. **Boston University Law Review**, Boston, n. 90, 2010.

BONE, Robert G. **The economics of civil procedure**. New York: Foundation Press, 2003.

BOOKMAN, Pamela K; SHANAHAN, Colleen F. A Tale of Two Civil Procedures. **Columbia Law Review**, New York, v. 122, 2022.

CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**. São Paulo: Ed. RT, 2021.

CALAMANDREI, Piero. **Instituciones de derecho procesal civil**. Trad. Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires: El Foro, 1996. v. 1.

CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia**, Salvador, v. 17, 2008.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Editora Sérgio Fabris, 1988.

CHASE, Oscar G. **Direito, cultura e ritual**. Trad. Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna. São Paulo: Editora Marcial Pons, 2014.

CHAYES, Abram. Foreword: Public Law Litigation and the Burger Court. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 96, 1982.

DENTI, Vittorio. **La giustizia civile - Lezioni introduttive**. Bologna: Il Mulino, 1989.

FABRO, Daniela. **A recuperação judicial como um processo estrutural**. Londrina: Thoth, 2024.

FLORENTIN, Luis Miguel Roa. **Processo civil coletivo e recuperação judicial**. São Paulo: Quartier Latin, 2023.

FULLER, Lon. The forms and limits of adjudication. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 92, 1978.

GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais: identificação, funcionamento e finalidade**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodium, 2022.

ISSACHAROFF, Samuel. **Civil procedure**. New York: Foundation Press, 2005.

KANIA, John; KRAMER, Mark. Collective Impact. **Stanford Social Innovation Review**, Palo Alto, n. 9, 2011, p. 36-41.

MARÇAL, Felipe Barreto. Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 44, v. 289, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas de processo civil**. São Paulo: Ed. RT, 1993.

MILLER, Arthur R. Simplified pleading, meaningful days in court, and trials on the merits: reflections on the deformation of federal procedure. **New York University Law Review**, New York, v. 88, 2013.

OLIVEIRA, Luciano. Não fale do Código de Hamurabi – A pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em direito. In: OLIVEIRA, Luciano. **Sua excelência o comissário e outros ensaios sobre sociologia jurídica**. Rio de Janeiro: Editora Letra Legal, 2004.

ORTH, John V. **Due process of law – A brief history**. Lawrence: University Press of Kansas, 2003.

OSNA, GUSTAVO; ARENHART, Sérgio Cruz. “Problemas Complexos” e “Processo Estrutural”: Significado Conceitual e Possibilidades de Efetivação. In: CASIMIRO Matheus; CUNHA, Eduarda (Org.). **Processos estruturais no Sul Global**. 1. ed. Londrina: Thoth, 2022.

OSNA, Gustavo. **Processo civil, cultura e proporcionalidade**: análise crítica da teoria processual. São Paulo: Editora RT, 2017.

OSNA, Gustavo. 'Undressing the procedure' - Three limits of civil procedure and the role of proportionality. **International Journal of Procedural Law**, v. 12, 2023, p. 252-274.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2012.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo coletivo e direito à participação**. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.

Em matéria de saúde, o problema é [também] de prescrição

Deivisson Alexandre¹
Reinaldo Daniel Moreira²

Resumo:

Utilizando o método de revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial, o presente estudo debruça-se sobre a importância das prescrições médicas no controle da crescente judicialização da saúde no Brasil. Argumenta-se que, enquanto o não fornecimento de fármacos incorporados configura uma falha direta na prestação do serviço público, os pedidos de medicamentos não incorporados representam o ponto nevrálgico do problema, gerando impactos orçamentários e subvertendo a lógica das políticas públicas. A análise aponta que a elaboração de prescrições médicas, muitas vezes influenciada pela “Indústria da Doença” e dissociada dos protocolos clínicos (PCDT) e da Medicina Baseada em Evidência (MBE), é um fator determinante para o aumento dos litígios. Apresenta-se como precedentes firmados pelo Superior Tribunal de Justiça (Tema Repetitivo nº 106) e pelo Supremo Tribunal Federal (Temas 6 e 1.234) estabelecem requisitos probatórios rigorosos, visando racionalizar a atuação judicial e a preservar as decisões técnicas da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec). Conclui-se pela necessidade de fomentar a formação interdisciplinar dos médicos acerca das políticas de saúde e de garantir maior transparência em sua relação com a indústria farmacêutica como medidas essenciais para o fortalecimento das políticas públicas de saúde e a mitigação da judicialização.

PALAVRAS-CHAVE: Judicialização da saúde. Prescrição.

¹ Assessor de Juiz do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Especialista em Direito Civil e em Direito Processual pela PUC Minas. *E-mail:* deivisson.alexandre@tjmg.jus.br

² Juiz de Direito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Mestre em Direito Público pela UERJ. *E-mail:* reinaldo.moreira@tjmg.jus.br

1. Introdução

Há atualmente um cenário complexo concernente à questão da judicialização da saúde. O crescente aumento de ações voltadas à garantia do direito à saúde impõe uma análise constante e renovada.

Neste contexto, o presente estudo busca analisar, brevemente, o papel que vem sendo atribuído às prescrições médicas como prova essencial a essas demandas, máxime quando se busca o fornecimento de medicamentos não incorporados às políticas públicas de saúde.

Ademais, aponta-se também para a existência de fatores econômicos que influenciam e, em certa medida, distorcem a forma como as prescrições médicas são por vezes elaboradas, em descompasso com as políticas públicas de saúde, notadamente no tocante às deliberações da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologia no Sistema Único de Saúde, à Relação Nacional de Medicamentos e aos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas.

Trata-se também da influência do mercado farmacêutico e da “Indústria da Doença” exercida na forma pela qual as prescrições são elaboradas e como elas impactam a questão da judicialização da saúde.

Por fim, são propostas medidas com vistas ao fortalecimento das políticas públicas de saúde e à mitigação da judicialização.

O trabalho foi desenvolvido mediante abordagem dedutiva, com metodologia de revisão bibliográfica e análise documental e jurisprudencial.

2. Desenvolvimento

Tem-se, hoje, a judicialização da saúde como um problema a ser enfrentado na medida em que impõe uma alta taxa de distribuição e, por conseguinte, de congestionamento desse tipo de demandas no Poder Judiciário brasileiro.

A partir de uma consulta ao painel “Justiça em Números”, disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça, infere-se que havia no Brasil, em outubro de 2025, 891.799 (oitocen-

tos e noventa e um mil, setecentos e noventa e nove) processos ativos cadastrados com o assunto “Direito à Saúde” (Brasil, 2025).

Segundo estudo elaborado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) para o Conselho Nacional de Justiça, divulgado em 2019, “entre 2008 e 2017, o número de demandas judiciais relativas à saúde registrou um aumento de 130%” (Brasil, 2019).

Ainda, conforme levantamento de Souza (2025), também com base nos relatórios disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça, entre 2020 e 2024 houve um aumento de 93,4% no número de processos que versam sobre o direito à saúde, o que implica que “a cada 47 segundos, em média, a Justiça recebe um novo processo referente a queixa no atendimento em saúde [...]” (Souza, 2025).

Nesse contexto:

A efetivação do direito à saúde pela via judicial está cada vez mais crescente, consistindo na tentativa de acesso a medicamentos, produtos ou serviços de saúde através de intervenção do Poder Judiciário, fundamentado nas premissas constitucionais de acesso universal e igualitário, dentro de uma diretriz de integralidade.

[...] Nesse cenário e sob o argumento constitucional de que o acesso à saúde é um direito de todos e dever do Estado dentro da diretriz da integralidade, inúmeros pedidos de acesso a bens e serviços de saúde são judicialmente concedidos. Isso tem gerado debates e tensões entre usuários, operadores do direito e gestores de saúde, tanto na esfera pública, como na privada. (Dresch; Bicalho, 2019, p. 94-95)

Nesses feitos [cadastrados com o assunto “Direito à Saúde”], são pretendidas medidas diversas: cirurgias, exames, insumos nutricionais, internações hospitalares etc.

Destacam-se, contudo, os processos que objetivam o fornecimento, pelos entes federados, de medicamentos incorporados ou não incorporados às políticas públicas de saúde.

Em se tratando de medicamentos incorporados, o problema reside, sobretudo, no descumprimento pelos entes federados das políticas públicas já estabelecidas.

Neste ponto, sabe-se que há desafios de ordem estrutural, orçamentária e de gestão adequada dos recursos, não se podendo ignorar, por exemplo, que, por ocasião da promulgação da Constituição da República de 1988, o país contava com 144,5 milhões de habitantes (Dresch; Bicalho, 2019, p. 1), enquanto, hoje, conta com 213,4 milhões (Brasil, 2025), ou seja, há uma disparidade populacional impactante entre o momento em que pensada, constitucionalmente, a organização do sistema público de saúde e a realidade atual do país.

Conforme se leciona, por meio da Constituição da República de 1988, o Sistema Único de Saúde foi concebido

[...] como a maior política de inclusão social implantada sob o regime democrático no Brasil, com fundamento na própria Carta, regulamentada via delegação constitucional pela Lei nº 8.080/90, pela Lei Orgânica da Saúde, pela Lei nº 8.142/91, que organiza as deliberações administrativas, assim como pela Lei Complementar nº 141/2012, que dispõe sobre o financiamento do sistema. (Dresch; Bicalho, 2019, p. 5)

Ademais:

Até a Constituição de 1988, nenhuma outra Constituição havia se referido expressamente à saúde como parte integrante do interesse público e como princípio-garantia em benefício do indivíduo, pois, como demonstrado, nas Constituições anteriores a assistência à saúde era assegurada ao indivíduo, exclusivamente na condição de trabalhador. (Martins, 2008, p. 47)

A par disso, nos casos em que já houve a incorporação do medicamento às políticas públicas estabelecidas pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, atestado o seu não fornecimento na via administrativa, “[...] não há muita dificuldade jurídica, porque há evidente defeito no serviço público” (Dresch; Bicalho, 2019, p. 97).

Tem-se, assim, que “[...] houve uma falha no sistema ou um problema de gestão (muitas vezes há falta de planejamento, de licitação tempestiva, etc.)” (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 42).

Também no sentido de que, nas ações em que se pleiteia o fornecimento de medicamentos incorporados, a questão jurídica já não comporta maior controvérsia, ensina Barroso (2009, p. 35) que:

As pessoas necessitadas podem postular judicialmente, em ações individuais, os medicamentos constantes das listas elaboradas pelo Poder Público e, nesse caso, o réu na demanda haverá de ser o ente federativo – União, Estado ou Município – que haja incluído em sua lista o medicamento solicitado. Trata-se aqui de efetivar uma decisão política específica do Estado, a rigor já tornada jurídica.

Esse defeito no serviço público, por ocasião do não fornecimento administrativo de medicamentos incorporados às políticas públicas, é extremamente prejudicial, implicando que “o protagonismo do Judiciário em matéria de direito à saúde [seja] também uma das facetas da crise do Estado Brasileiro”, na medida em que, “[...] se o setor público não funciona adequadamente, o caminho natural é a judicialização” (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 39).

Lado outro, muitas são também as ações em que é pleiteado o fornecimento de medicamentos não incorporados — foco desse breve estudo.

O prisma sob o qual essas demandas devem ser vistas é diferente:

Nesses casos, o grau de exigência para a procedência do pedido deve ser multiplicado e o processo deve ser analisado com rigorismo, pois não há previsão legal à sua concessão ou fornecimento pelo administrador. Condenações indevidas podem causar prejuízo financeiro muito grande e dificuldades na execução do planejamento orçamentário do ente público ou da operadora de saúde. (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 43)

Essa maior exigência aludida acima se justifica, na lição do Desembargador Renato Luís Dresch (2019, p. 459), pois “o ativismo judicial, consistente em ordenar o fornecimento de medicamentos, produtos e serviços fora das políticas públicas, tem subvertido a ordem, impactando negativamente a gestão”, máxime na medida em que “[...] o fornecimento de

medicamentos, produtos, bem como a realização de procedimentos não previstos, acaba causando impacto nos gastos” (Dresch; Bicalho, 2019, p. 144).

Ainda, para Dresch (2019, p. 456-457):

Há uma tendência progressiva na jurisprudência dos Tribunais Superiores em limitar o acesso universal e igualitário para os medicamentos, produtos e serviços que estiverem incorporados nas políticas públicas. Fora delas, a responsabilidade é do próprio paciente e da sua família, transformando o direito social em prestação de natureza assistencial, que favorece apenas as pessoas hipossuficientes.

Desse modo, verifica-se uma tendência jurisprudencial de que a saúde, como direito social, limita-se às políticas públicas e que, fora delas, o acesso será tratado como sendo de natureza assistencial, embora se deva ponderar que a hipossuficiência deva ser apurada diante da capacidade financeira do paciente e seus familiares, considerado o custo do medicamento, produto ou procedimento ao qual se pretende o acesso. Vem a ser a universalidade de acesso à integralidade regulada.

Esse entendimento parece o mais razoável possível, porque se extrai do contexto constitucional (CF, art. 196), e o fornecimento de produtos fora das políticas públicas ofende o princípio da isonomia.

Portanto, o que se conclui é que a universalidade de acesso à saúde deve ocorrer de acordo com as políticas públicas, e somente excepcionalmente deve ser assegurado o acesso fora das políticas estabelecidas, exigindo-se a demonstração da imprescindibilidade para o tratamento necessário e a incapacidade financeira do paciente ou de sua família em adquirir os medicamentos, produtos ou serviços de saúde, além da necessidade de registro na Anvisa.

Esse entendimento encontra-se sedimentado na tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Tema Repetitivo nº 106, que tem como *leading case* o Recurso Especial 1657159/RJ, pela qual:

A concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos:

i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou ne-

cessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS;

- ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito;
- iii) existência de registro do medicamento na ANVISA, observados os usos autorizados pela agência. (Brasil, 2018)

Pelo item “i” da tese firmada já se infere que, nos processos em que se pleiteia o fornecimento de medicamentos não incorporados, impõe-se ao demandante um ônus probatório específico: o de comprovar, para além da necessidade do fármaco desejado, a ineficácia do tratamento posto à disposição no sistema público de saúde.

Esse ônus probatório específico tem as suas razões de ser. Isso porque “é sempre mais indicado que se busque, prioritariamente, as soluções por meio de alternativas terapêuticas disponíveis no SUS, antes de procurar o fornecimento de um medicamento pela via judicial” (Dresch; Bicalho, 2019, p. 41).

Deve-se ter em vista que os medicamentos incorporados passam por um processo rigoroso de avaliação técnica e, assim, o uso de outros fármacos em seu detrimento, às expensas dos cofres públicos, também há de se basear em critérios técnicos. Deste modo:

[...] se a posição da aludida entidade é para não autorizar a incorporação da tecnologia no âmbito do SUS, o juiz somente poderá deferir o pedido veiculado na via judicial se houver prova técnica – e apenas técnica – refutando a conclusão da Conitec (neste caso, a prova técnica também precisa ser apresentada pela parte autora). (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 57)

Esse processo de avaliação técnica, para incorporação ou não de determinado medicamento às políticas públicas de saúde, desenvolve-se mediante assessoria direta da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec), conforme previsão do artigo 19-Q, *caput* e §1º, da Lei nº 8.080 de 1.990 (Brasil, 2025). Nesse contexto:

A decisão pela incorporação ou não incorporação da nova tecnologia é proferida de forma democrática, tendo em vista que a Conitec é entidade plural, cuja composição deverá contemplar um representante indicado pelo Conse-

lho Nacional de Saúde e de um representante, especialista na área, indicado pelo Conselho Federal de Medicina. (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 56)

Além disso, a decisão tomada pela Comissão é norteada por critérios objetivos e técnicos, de modo que se observe “[...] a existência de evidências científicas sobre a eficácia, a acurácia, a efetividade e a segurança do medicamento, produto ou procedimento objeto do processo de incorporação” (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 56).

A atuação da Comissão é destacada também pela relevantíssima “[...] avaliação econômica comparativa dos benefícios e dos custos em relação às tecnologias já incorporadas, inclusive no que se refere aos atendimentos domiciliar, ambulatorial ou hospitalar, quando cabível” (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 57).

Não se pode ignorar que, a despeito de o critério econômico não suplantam os demais, é também importantíssimo na adoção de qualquer política pública, incluindo aquelas voltadas à saúde. O contexto de limitação — para não falar em escassez — de recursos públicos não pode nem deve ser ignorado.

Conforme lecionam Schulze e Gebran Neto (2019, p. 34-36):

Não se pode imaginar que a Constituição confere a todo brasileiro o direito a ter a melhor prestação de saúde existente no mundo. Isso não está escrito no artigo 196 da Carta Magna e em nenhum outro dispositivo constitucional. É verdade que “não há disposição expressa e clara de que o dever do Estado está limitado aos ‘recursos disponíveis’, dando a falsa impressão, ao intérprete literal, de que estes direitos são absolutos”.

Assim, o panorama jurídico delineado no sistema jurídico brasileiro, que contemplou a saúde como direito fundamental social, não pode prescindir da análise do aspecto fático atinente às limitações financeiras e de recursos humanos e tecnológicos.

É inegável que a concretização dos direitos – de todas as dimensões – exige uma atuação positiva do Estado, na elaboração, na proteção, na implementação e na efetivação. Significa que a prestação dos direitos sociais tem um custo (custo dos direitos).

Se as necessidades humanas são ilimitadas, o mesmo não acontece com os direitos e, principalmente, com os recursos disponíveis. [...]

No Brasil, a questão da limitação financeira geralmente é esquecida quando há judicialização da saúde. Em geral, o Poder Judiciário desconsidera este aspecto, que fica superado com o argumento jurídico decorrente da invocação dos postulados da teoria dos direitos fundamentais. [...]

A tese da ausência de limites é superável quando se analisa a saúde a partir da perspectiva coletiva, ou seja, no âmbito global, tendo em mira todos os habitantes do país. Na percepção macro, nada é ilimitado. Neste aspecto, importa anotar que as políticas públicas de saúde não são criadas e executadas com foco em destinatários específicos. É preciso proteger a saúde de todos, tal como determinado pelos artigos 6º e 196 da Constituição.

É verdade que o Brasil possui uma economia com referência mundial e uma carga tributária que representa quase um terço do total da produção nacional, contudo, o orçamento anualmente destinado para a saúde não é suficiente para a cobertura completa de todas as ocorrências (o mesmo acontece com a educação, com o lazer e todos os outros direitos sociais).

Aliás, não há lugar no mundo que tenha um modelo de sistema de saúde tão completo, perfeito e impecável, exatamente porque existe a limitação financeira e de recursos humanos e tecnológicos.

Portanto, é totalmente incorreta a análise do tema com base na ideia de conflito entre dois interesses, de um lado o direito à vida e à saúde e, de outro, o suposto interesse financeiro do Estado.

Esse argumento corrobora o posicionamento da professora Luciana Gaspar Melquíades Duarte (2011, p. 252), para quem:

[...] as decisões concernentes aos conflitos envolvendo demandas de saúde de primeira necessidade de uns *versus* demandas de saúde de primeira necessidade de outros, diante da escassez natural severa, não é infensa ao controle judicial. Ao avesso, urge a aferição da juridicidade dos critérios utilizados para a alocação dos recursos escassos, por ser um imperativo da equidade erigida como esteio constitucional da justiça.

Tem-se que “[...] o desafio é garantir benefícios e, inevitavelmente, o melhor equilíbrio possível entre custos e garantias, de modo que o resultado do processo não prejudique a justiça e a igualdade de acesso” (Dresch; Bicalho, 2019, p. 95).

Não à toa, com a superveniência da Lei nº 14.133 de 2021, passou a ser previsto expressamente, para a Administração Pública, o princípio da economicidade, entendido como

“[...] aspecto dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, porque diz respeito ao custo-benefício, alcançado principalmente mediante planejamento adequado” (Pietro, 2025, p. 379). Trata-se de princípio intrinsecamente atrelado ao da eficiência, de índole constitucional. Assim, “economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional são valores encarecidos pelo princípio da eficiência” (Mazza, 2025, p. 100).

Nesse contexto, na medida em que se observa, em juízo, a deliberação da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde, atém-se não somente aos aspectos técnicos da Medicina Baseada em Evidência (MBE), como também ao critério do custo-benefício do fornecimento do medicamento — com respeito aos princípios da economicidade e da eficiência aplicados à Administração Pública.

Desse modo, observa-se o dever estatal de “definição de prioridades”. Veja-se:

[...] deve-se estabelecer um rol de prioridades no cumprimento do direito fundamental à saúde. [...] E que a escolha seja a mais adequada ao cidadão à luz da política de saúde contemplada constitucionalmente. Cabe ao Estado, portanto, conferir maior eficiência aos gastos públicos de saúde, tendo em vista a inexorável limitação orçamentária. Os resultados da atuação estatal também precisam ser maximizados. (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 97)

Nesse caso, observa-se a “deferência às escolhas administrativas, especialmente quando se tratar de questão técnica e seus critérios” (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 148), sendo que

[...] a substituição dos critérios administrativos pelo critério judicial pode padecer de diferentes equívocos, desde o seu mérito, passando pela substituição indevida das opções do administrador pelo juiz, indo até a infringência da separação dos poderes. (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 148-149)

A propósito, não se pode ignorar que, queira-se ou não, o critério econômico já é fator de interferência nas ações para fornecimento de medicamentos não incorporados.

Isso porque, por ocasião da elaboração das prescrições médicas que posteriormente são usadas como prova para as pretensões veiculadas em juízo, já há influências econômicas do mercado farmacêutico.

A imposição do ônus de comprovar, para além da necessidade do fármaco desejado, a ineficácia do tratamento posto à disposição no sistema público de saúde já se encontra estabelecida na jurisprudência — e vem ganhando cada vez mais força — justamente devido à recalcitrante elaboração de prescrições médicas que simplesmente ignoram a existência de órgãos públicos com competência para analisar a incorporação de medicamentos às políticas públicas de saúde, bem como a existência de listas nas quais previstos os medicamentos incorporados, tal como a Relação Nacional de Medicamentos (Rename), além dos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDT), esses últimos pelos quais são estabelecidos importantíssimos critérios para

[...] o diagnóstico da doença ou do agravo à saúde, o tratamento preconizado com os medicamentos indicados, demais produtos apropriados, além de mecanismos de controle clínico, acompanhamento e verificação dos resultados terapêuticos. (Dresch; Bicalho, 2019, p. 38)

Justamente porque as prescrições, com frequência, inobservam as exigências legais é que se vem lhes atribuindo maior importância e requisitos para o ajuizamento de ações que, de fato, tenham pertinência, evitando a litigância temerária em matéria de saúde, sobretudo com vistas ao fornecimento de medicamentos não incorporados sem critérios objetivos e transparentes. Desta forma, há que se observar que:

Os artigos 19-M, 19-O, 19-Q da Lei 8.080/90 estabelecem de forma muito clara que a integralidade de atendimento na saúde deve ocorrer em conformidade com os Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas – PDCT, parametrizando a Medicina Baseada em Evidência – MBE, que consiste numa técnica que atesta com maior grau de certeza a eficiência, efetividade e segurança de medicamentos, produtos, exames e tratamentos, que tenham sido objeto de estudos científicos aprofundados, para que os verdadeiros progressos das pesquisas médicas sejam transpostos para a prática. (Dresch; Bicalho, 2019, p. 38-39).

Ademais:

A integralidade como “diretriz” propicia, enfim, o entrosamento de políticas, programas, práticas e cuidados, o que não significa dizer que deva ser deferido tudo para todos, porque estará vinculada a Protocolos Clínicos e Diretri-

zes Terapêuticas – PCDT, tudo orientado na Medicina Baseada em Evidência – MBE. (Dresch; Bicalho, 2019, p. 18)

O ponto é que as prescrições médicas podem acabar por ignorar as deliberações da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologia no Sistema Único de Saúde, a Relação Nacional de Medicamentos e os Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas tanto por desconhecimento por parte dos médicos prescritores, quanto também diante da notória influência exercida sobre eles pela indústria farmacêutica, com elevados ganhos.

Neste contexto, pondera Dresch (2019, p. 458) que:

Como a indústria farmacêutica cria novos medicamentos com preços sempre mais elevados, cujo custo supera um milhão de dólares ao ano, é necessário avaliar, dentro da cláusula da reserva do possível, a possibilidade de estabelecer limites financeiros de acesso à saúde.

[...] Não há como desprezar a finitude de recursos do Estado, de modo que a cláusula da reserva do possível, ou seja, da incapacidade orçamentária, permite limitar o acesso a determinados medicamentos ou procedimentos de custos vultosos.

Indo além, mesmo em não se tratando de medicamentos de alto custo, há que se ter em conta que, ante a quantidade elevada de demandas com pedidos para fornecimento de alguns mesmos medicamentos não incorporados, há uma movimentação financeira considerável do mercado farmacêutico, por vezes à deriva das políticas públicas de saúde regularmente estabelecidas. Neste tocante:

[...] as relações entre indústria, médico, paciente e poder público nem sempre são muito transparentes e harmoniosas. A busca pelo lucro, o investimento maciço em marketing, as técnicas de inserção de novos produtos no mercado, o desenvolvimento tecnológico, as patentes e seus prazos de validade, entre outros fatores, têm gerado efeitos bastante nefastos que causam tanto prejuízos individuais quanto coletivos. (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 153)

Há, como chama a atenção o Desembargador Renato Luís Dresch (2019, p. 462-463), uma “Indústria da Doença”.

Nesse sentido, Dresch (2019, p. 463), citando informe elaborado sob sua coordenação a respeito da discussão ocorrida no “Septimo Encuentro Salud Derecho”, realizado em Montevideo em 2018, aponta que:

[...] Grande parte da Indústria Farmacêutica está determinada a construir a “Indústria da Doença”.

Criam-se medicamentos a preços milionários, com promessas milagrosas, muitas vezes baseadas em frágeis evidências de cura ou sobrevida digna. Em boa parte dos casos, parecem focar apenas o lucro, com preços cada vez mais abusivos, em face de resultados clínicos duvidosos.

Muitas vezes utilizados como peões propagadores dos medicamentos milagrosos, as associações de pacientes, formadas por famílias fragilizadas com a situação clínica de parentes próximos, são cooptados com fornecimento extemporâneo dos medicamentos, para que em seguida busquem forçar os sistemas públicos de saúde a adquirirem seus produtos, por meio da judicialização.

O poder Judiciário, sensível às dores e direitos individuais e aos apelos familiares, acaba determinando gastos públicos vultosos, em que, na grande maioria, o beneficiário de fato é essa “Indústria da Doença”, mitigando o acesso da população à Atenção à saúde, em face de um orçamento finito e impactado pela crise econômica.

Saúde não tem preço, mas tem custo de oportunidade, já que o recurso desperdiçado em tratamentos de altíssimo valor e com baixas evidências de resultado impacta em toda a população, principalmente aqueles que dependem do sistema público de saúde. [...]

Quanto à influência exercida pelo marketing sobre as prescrições médicas, lecionam Schulze e Gebran Neto (2019, p. 183) que:

O mercado vem sendo constantemente inundado por informações e produtos, sem que seja possível uma adequada apreensão de suas utilidades, necessidades, efetividade, eficácia e segurança. Consoante esclarece Márcia Angell, em grande medida os médicos são informados sobre novos tratamentos pelos representantes comerciais dos laboratórios, dados os interesses envolvidos e as dificuldades para constante atualização dos profissionais da saúde quanto às mais recentes pesquisas e estudos científicos. Por vezes

a indústria gasta mais com marketing de seus produtos que com o desenvolvimento dos mesmos.

Este quadro deve ser observado não apenas a partir dos grandes centros, mas principalmente daqueles locais de mais difícil acesso aos cursos, conferências, congressos nacionais e internacionais, especializações, pós-graduações, entre outros modos de aprimoramento profissional. (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 183 – *sic*)

Ainda a respeito desses “defeitos do mercado”, elucidam os autores que:

[...] trata-se de grave mazela que também grassa em solo brasileiro, não sendo invulgar o financiamento de cursos, viagens e até mesmo o pagamento de vantagens diretas a hospitais e médicos, especialmente quando se está a tratar de produtos de alta tecnologia e custos elevados. (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 154)

Por fim, os autores ainda apresentam um caso que ilustra muito bem essa situação de influência da “Indústria da Doença” nas prescrições médicas e os prejuízos que ela pode causar:

[...] é interessante observar a discussão judicial existente na Itália, em que a Autoridade de Garantia da Concorrência e do Mercado (AGCM) aplicou multa à Roche e à Novartis no valor de 90,6 e 92 milhões de euros, respectivamente, ao fundamento de que os dois laboratórios celebraram acordo que “visava obter uma diferenciação artificial entre os medicamentos Avastin e Lucentis, manipulando a percepção dos riscos da utilização do Avastin em oftalmologia.

A potencial infração ao direito de concorrência ocorreu no período compreendido entre 1º de junho de 2011 e 27 de fevereiro de 2014.

Em resumo, o acordo entre os dois laboratórios tinha por finalidade “reduzir as utilizações oftalmológicas do medicamento Avastin e aumentar as do Lucentis”. Segundo a agência de concorrência (AGCM), a consequência é que tal atuação causou prejuízo de 45 milhões de euros aos cofres italianos só no ano de 2012. É que “o Avastin e o Lucentis são, em todos os pontos, equivalentes para o tratamento das doenças oculares”.

No Brasil, houve um gigantesco aumento de prescrições do Lucentis, em detrimento do Avastin.

Portanto, a discussão é importante não apenas na perspectiva da farmacovigilância, mas também porque envolve um aspecto financeiro, em que o Estado brasileiro (SUS) e os planos de Saúde, podem ter gasto muito mais recursos do que precisariam, em princípio, para os tratamentos oftalmológicos. Isto se confirma se for verdadeira a premissa seguida pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, que considerou haver “uma relação concreta de substituibilidade entre o Lucentis e o Avastin”.

Como se observa, é preciso acompanhar a questão, até a sua decisão final, já que o tema reflete vários aspectos importantes que podem influenciar a atuação dos: (a) médicos prescritores; (b) laboratórios; (c) entes públicos; (d) planos de Saúde. (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 310-311, *sic*).

Assim, infere-se que o fator econômico não é alheio à judicialização da saúde, já que influencia diretamente a forma como os medicamentos, mormente os não incorporados às políticas públicas, são prescritos. Portanto, repensar a forma como as prescrições médicas são feitas também é essencial à questão da judicialização da saúde.

Trata-se de também ver os médicos prescritores como atores na questão da judicialização da saúde, de modo a vislumbrar que “[...] a saúde, além de direito de todos, é solução de e para todos, envolvendo agentes e organismos variados na busca de sua efetivação” (Schwartz, 2001, p. 203).

Em mesmo sentido:

[...] o Judiciário ainda tem muito para avançar na judicialização da saúde, especialmente para evitar abusos praticados por cidadãos, pela indústria farmacêutica, pelos médicos, pelos planos de saúde e também pelos próprios entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). A atuação dos juízes, é verdade, deve ser equilibrada e razoável. (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 84)

Desta forma, como muito bem elucidam os autores, é fator imprescindível para o avanço da discussão a respeito da judicialização da saúde tratar também da “ausência de qualidade de serviços médicos” (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 91), a despeito de esse ser um fator, na prática forense, geralmente ignorado nas demandas de saúde. Há que se evidenciar que:

[...] a despeito da previsão no Código de Ética Médica da necessidade de observância e respeito à legislação de regência e à adoção das melhores práticas de medicina baseada em evidência, é muito comum ver médicos no Brasil prescrevendo medicamentos e tratamentos sem qualquer base científica. É a crise do ensino e a crise dos profissionais da área médica. A prática da medicina de experiência ou da medicina de eminência precisa ser exterminada, pois fomenta processos judiciais indevidos. Além disso, é muito difícil de controlar a relação dos médicos com a indústria farmacêutica. E a judicialização pode acelerar a entrada de novos medicamentos em um mercado que movimenta bilhões de dólares por ano. (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 91)

Para qualquer melhora nesse ponto, como os mesmos autores acertadamente sugerem, impõe-se a necessidade de

[...] constante aprimoramento profissional dos profissionais de saúde, bem como a adoção pela administração pública de padrões de atendimento, especialmente em um país que se propõe a um projeto tão auspicioso como o SUS. Estabelecer rotinas de cuidados, prescrições adequadas e eficazes, diminuir riscos à segurança no atendimento/tratamento e fornecer aos profissionais educação continuada e fácil acesso às informações são medidas indispensáveis ao bom funcionamento dos serviços de saúde. (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 184)

Ademais:

O médico que prescreve determinado medicamento deve informar se participou na criação ou desenvolvimento do fármaco, se teve eventuais cursos, estudos ou pesquisas financiados pelo laboratório farmacêutico. Ou mesmo declarar se participou de viagens, congressos, palestras ou outros eventos financiados pela indústria.

O conflito de interesses tem sido objeto de constante preocupação do Conselho Federal de Medicina, que vem regulando a matéria.

[...] a questão do conflito de interesses e algumas práticas da indústria farmacêutica não são preocupações privativas do Brasil, havendo forte regulação em outros países para coibir condutas antiéticas. E isto está intimamente relacionado com a ética em geral e a ética corporativa em especial. (Schulze; Gebran Neto, 2019, p. 172-173)

Por fim, evidencie-se que “[...] na resolução nº 1956, destaca-se o exercício profissional com liberdade pelos médicos, mas [há] recomendação do aprimoramento de seus conhecimentos técnicos” (Dresch; Bicalho, 2019, p. 106).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, ao atribuir cada vez mais ênfase à necessidade de laudos específicos, emitidos pelos médicos prescritores de medicamentos não incorporados, pode contribuir para essa mudança de cultura de prescrição defeituosa, que ignora as características das políticas públicas de saúde e sofre fortes influências externas pouco transparentes.

Nesse sentido, além da já citada tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Tema Repetitivo nº 106, há também as teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 6 com repercussão geral e do Tema nº 1.234, pelas quais estabelecido respectivamente que:

1. A ausência de inclusão de medicamento nas listas de dispensação do Sistema Único de Saúde - SUS (RENAME, RESME, REMUME, entre outras) impede, como regra geral, o fornecimento do fármaco por decisão judicial, independentemente do custo. 2. É possível, excepcionalmente, a concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não incorporado às listas de dispensação do Sistema Único de Saúde, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos, cujo ônus probatório incumbe ao autor da ação: (a) negativa de fornecimento do medicamento na via administrativa, nos termos do item ‘4’ do Tema 1234 da repercussão geral; (b) ilegalidade do ato de não incorporação do medicamento pela Conitec, ausência de pedido de incorporação ou da mora na sua apreciação, tendo em vista os prazos e critérios previstos nos artigos 19-Q e 19-R da Lei nº 8.080/1990 e no Decreto nº 7.646/2011; c) impossibilidade de substituição por outro medicamento constante das listas do SUS e dos protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas; (d) comprovação, à luz da medicina baseada em evidências, da eficácia, acurácia, efetividade e segurança do fármaco, necessariamente respaldadas por evidências científicas de alto nível, ou seja, unicamente ensaios clínicos randomizados e revisão sistemática ou meta-análise; (e) imprescindibilidade clínica do tratamento, comprovada mediante laudo médico fundamentado, descrevendo inclusive qual o tratamento já realizado; e (f) incapacidade financeira de arcar com o custeio do medicamento. 3. Sob pena de nulidade da decisão judicial, nos termos do artigo 489, § 1º, incisos V e VI, e artigo 927,

inciso III, § 1º, ambos do Código de Processo Civil, o Poder Judiciário, ao apreciar pedido de concessão de medicamentos não incorporados, deverá obrigatoriamente: (a) analisar o ato administrativo comissivo ou omissivo de não incorporação pela Conitec ou da negativa de fornecimento da via administrativa, à luz das circunstâncias do caso concreto e da legislação de regência, especialmente a política pública do SUS, não sendo possível a incursão no mérito do ato administrativo; (b) aferir a presença dos requisitos de dispensação do medicamento, previstos no item 2, a partir da prévia consulta ao Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NATJUS), sempre que disponível na respectiva jurisdição, ou a entes ou pessoas com expertise técnica na área, não podendo fundamentar a sua decisão unicamente em prescrição, relatório ou laudo médico juntado aos autos pelo autor da ação; e (c) no caso de deferimento judicial do fármaco, oficiar aos órgãos competentes para avaliarem a possibilidade de sua incorporação no âmbito do SUS. (Brasil, 2018)

[...] II – Definição de Medicamentos Não Incorporados 2.1) Consideram-se medicamentos não incorporados aqueles que não constam na política pública do SUS; medicamentos previstos nos PCDTs para outras finalidades; medicamentos sem registro na ANVISA; e medicamentos off label sem PCDT ou que não integrem listas do componente básico.

[...] IV – Análise judicial do ato administrativo de indeferimento de medicamento pelo SUS 4) Sob pena de nulidade do ato jurisdicional (art. 489, § 1º, V e VI, c/c art. 927, III, § 1º, ambos do CPC), o Poder Judiciário, ao apreciar pedido de concessão de medicamentos não incorporados, deverá obrigatoriamente analisar o ato administrativo comissivo ou omissivo da não incorporação pela Conitec e da negativa de fornecimento na via administrativa, tal como acordado entre os Entes Federativos em autocomposição no Supremo Tribunal Federal. 4.1) No exercício do controle de legalidade, o Poder Judiciário não pode substituir a vontade do administrador, mas tão somente verificar se o ato administrativo específico daquele caso concreto está em conformidade com as balizas presentes na Constituição Federal, na legislação de regência e na política pública no SUS. 4.2) A análise jurisdicional do ato administrativo que indefere o fornecimento de medicamento não incorporado restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato de não incorporação e do ato administrativo questionado, à luz do controle de legalidade e da teoria dos motivos determinantes, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvada a cognição do ato administrativo discricionário, o qual se vincula à existência, à veracidade e à legitimidade dos motivos apontados como fundamentos para a sua adoção, a sujeitar o ente

público aos seus termos. 4.3) Tratando-se de medicamento não incorporado, é do autor da ação o ônus de demonstrar, com fundamento na Medicina Baseada em Evidências, a segurança e a eficácia do fármaco, bem como a inexistência de substituto terapêutico incorporado pelo SUS. 4.4) Conforme decisão da STA 175-AgR, não basta a simples alegação de necessidade do medicamento, mesmo que acompanhada de relatório médico, sendo necessária a demonstração de que a opinião do profissional encontra respaldo em evidências científicas de alto nível, ou seja, unicamente ensaios clínicos randomizados, revisão sistemática ou meta-análise. [...] (Brasil, 2024)

Como se infere, são importantes precedentes e que vão na linha citada: a de que as prescrições médicas têm um caráter processual importantíssimo e que devem se ater às políticas públicas de saúde regularmente estabelecidas, buscando coibir influências externas e, por conseguinte, impactos indesejados da intervenção judicial na organização da política de saúde pública nacional.

3. Conclusões

Não se olvida que a crescente judicialização da saúde é um problema multifacetado.

Em se tratando de medicamentos incorporados às políticas públicas de saúde, impõe-se que os entes federados observem as políticas vigentes na via administrativa e, por conseguinte, evitem a necessidade de judicialização.

Lado outro, as ações pelas quais se pede o fornecimento de medicamentos não incorporados devem ser vistas sob ótica diversa, devendo ser dada atenção à forma como as prescrições médicas vêm sendo elaboradas.

Conforme apontado, há influências do mercado farmacêutico e da “Indústria da Doença” que levam a prescrições de medicamentos não incorporados quando nem mesmo testados medicamentos incorporados destinados ao tratamento das mesmas moléstias.

A incorporação de medicamentos se dá mediante processo administrativo democrático e com vieses objetivos e técnicos, cabendo deferência às deliberações administrativas tomadas, o que implica ônus probatório maior àqueles que demandam em juízo medicamentos não incorporados.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça — sobretudo com a tese firmada no julgamento do Tema Repetitivo nº 106 — e do Supremo Tribunal Federal — sobretudo com as teses firmadas nos julgamentos dos Temas nº 6 com repercussão geral e 1.234 — vêm caminhando neste sentido, reafirmando, de forma bastante evidente, a necessidade de que litigantes e médicos se atenham às políticas públicas estabelecidas por intermédio das deliberações da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologia no Sistema Único de Saúde, da Relação Nacional de Medicamentos e dos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas.

Há que se investir na formação continuada e interdisciplinar dos médicos no Brasil, cabendo-lhes o conhecimento das políticas públicas das quais eles também são partícipes e atores. Ademais, deve-se privilegiar a transparência da relação entre os médicos, a indústria farmacêutica e o Poder Público.

Com isso, há que se fortalecer o efetivo acesso à saúde, mitigando a necessidade que leva à judicialização e à intervenção judiciária na execução da política pública de saúde.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva**: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. 2007. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/items/aaf1107e-1b83-4464-9a75-421d949f03b3>. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Demandas judiciais relativas à saúde crescem 130% em dez anos**. Brasília: CNJ, 18 de março de 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/demandas-judiciais-relativas-a-saude-crescem-130-em-dez-anos/>. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2025**. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <http://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, p. 18055, 20 de setembro de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social (SECOM). **População do Brasil alcança marca de 213,4 milhões de habitantes, divulga IBGE**. Brasília, 28 de agosto de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/08/populacao-do-brasil-alcanca-marca-de-213-4-milhoes-de-habitantes-divulga-ibge>. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Primeira Seção). **Recurso Especial nº 1.657.156/RJ**. Tese (Tema Repetitivo 106): A concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos: i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado; ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito; iii) existência de registro do medicamento na ANVISA [...]. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 12 de setembro de 2018. Diário da Justiça Eletrônico [DJe], Brasília, DF, 21 de setembro de 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=106&cod_tema_final=106. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 1.366.243/SC**. Tese (Tema 1.234 de Repercussão Geral): I – Competência 1) Para fins de fixação de competência, as demandas relativas a medicamentos não incorporados na política pública do SUS, mas com registro na ANVISA, tramitarão perante a Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, quando o valor do tratamento anual específico do fármaco ou do princípio ativo, com base no Preço Máximo de Venda do Governo (PMVG – situado na alíquota zero), divulgado pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED - Lei 10.742/2003), for igual ou superior ao valor de 210 salários mínimos, na forma do art. 292 do CPC. 1.1) Existindo mais de um medicamento do mesmo princípio ativo e não sendo solicitado um fármaco específico, considera-se, para efeito de competência, aquele listado no menor valor na lista CMED (PMVG, situado na alíquota zero). 1.2) No caso de inexistir valor fixado na lista CMED, considera-se o valor do tratamento anual do medicamento solicitado na demanda, podendo o magistrado, em caso de impugnação pela parte requerida, solicitar auxílio à CMED, na forma do art. 7º da Lei 10.742/2003. [...]. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 16 de setembro de 2024. Diário da Justiça Eletrônico [DJe], Brasília, DF, 10 de outubro de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=>

[te=6335939&numeroProcesso=1366243&classeProcesso=RE&numeroTema=1234.](#) Acesso em: 28 out. 2025.

DRESCH, Renato Luís; BICALHO, Fábila Madureira de Castro (coord.). **Manual de direito à saúde**: normatização e judicialização. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

DRESCH, Renato Luís. Direito à saúde na Constituição: critérios de responsabilidade solidária e integralidade de assistência. *In*: PEREZ, Áurea Maria Brasil Santos... [et. al.] (orgs.); SENA, Aline Damasceno Pereira de... [et. al.]. **Constituição do Brasil: 30 anos 1988-2018**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Escola Desembargador Edésio Fernandes, 2019.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades. **Possibilidades e limites do controle judicial sobre as políticas públicas de saúde**: um contributo para a dogmática do direito à saúde. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MARTINS, Wal. **Direito à saúde**: compêndio. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MAZZA, Alexandre. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553624959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624959/>. Acesso em: 28 out. 2025.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 28 out. 2025.

SCHULZE, Clenio Jair; GEBRAN NETO, João Pedro. **Direito à saúde**. 2. ed. rev. e ampliada. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2019.

SCHWARTZ, Germano André Doederlein. **Direito à saúde**: efetivação em uma perspectiva sistêmica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SOUZA, Deivid. **Saúde incha Justiça com um processo a cada 47 segundos**. Metrôpoles, 31 de março de 2025. Caderno Brasil. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/saude-incha-justica-com-um-processo>. Acesso em: 28 out. 2025.

Judicialização da saúde e demandas de alta complexidade

Guilherme Teixeira Martins¹

Resumo

Este artigo analisa a judicialização da saúde no Brasil, com ênfase nas demandas de alta complexidade, que envolvem tratamentos de elevado custo, tecnologias avançadas e infraestrutura assistencial especializada. A pesquisa examina os fundamentos constitucionais do direito à saúde, as causas estruturais da judicialização e os desafios que ela impõe ao Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente no tocante à alocação de recursos, à equidade e à previsibilidade orçamentária. São discutidas as teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos Temas 6, 500, 793 e 106 da Repercussão Geral, além do julgamento paradigmático do RE 581.488/RS, que delinea os limites da atuação judicial em políticas públicas. O estudo também explora os impactos da judicialização desordenada e as soluções institucionais adotadas para enfrentá-la, como os Núcleos de Apoio Técnico (NAT-Jus), o sistema e-NATJus 4.0 e os Centros de Inteligência dos tribunais. A análise evidencia que a intervenção judicial, embora legítima em muitos casos, deve estar amparada por critérios técnicos, evidências científicas e respeito às diretrizes do SUS. Conclui-se que a judicialização da saúde, especialmente em sua dimensão de alta complexidade, deve ser compreendida como fenômeno multifacetado, que exige abordagem cooperativa e racional, voltada à efetividade dos direitos fundamentais sem comprometer a sustentabilidade do sistema público de saúde.

Palavras-chave: Alta complexidade; Direito à saúde; Judicialização da saúde; Políticas públicas; STF.

¹ Oficial Judiciário do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), lotado na Vara Única da Comarca de Caldas. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário da Fundação de Ensino Octávio Bastos (UNIFEOB).

1. Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra a saúde como um direito fundamental de todos e um dever do Estado, assegurado mediante políticas sociais e econômicas voltadas à redução dos riscos de doenças e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (Brasil, 1988). Tal disposição normativa, ancorada na dignidade da pessoa humana, confere ao direito à saúde um *status* prioritário no ordenamento jurídico brasileiro, com eficácia plena e imediata.

Apesar da robustez constitucional, a concretização desse direito enfrenta graves desafios. A carência de recursos, a fragmentação das políticas públicas e a assimetria regional na oferta de serviços de saúde evidenciam um hiato entre o texto constitucional e sua plena materialização. Nesse cenário, o Poder Judiciário tem sido chamado a intervir de forma cada vez mais frequente para suprir lacunas e garantir o acesso a tratamentos e procedimentos de saúde, sobretudo em casos de alta complexidade.

Entre os anos de 2020 e 2022, mais de 580 mil processos judiciais versaram sobre o direito à saúde, de acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2023). Apenas em 2023, foram ajuizadas aproximadamente 78 mil novas ações relacionadas à saúde pública, além de outras 25 mil na seara da saúde suplementar. A maioria dessas demandas refere-se ao fornecimento de medicamentos, procedimentos cirúrgicos, internações hospitalares e acesso a unidades de terapia intensiva (UTI). Dados de tribunais estaduais revelam que 69% das decisões judiciais entre 2008 e 2017 trataram de pleitos relativos a medicamentos (Vilela; Melo, 2024).

Segundo a Associação dos Magistrados Brasileiros, há uma “epidemia de judicialização” que pressiona o Judiciário (AMB, 2025). Neste contexto, ganham relevância as chamadas demandas de alta complexidade — caracterizadas por intervenções tecnológicas avançadas, custos elevados e estrutura assistencial especializada. Diante da crescente judicialização dessas demandas, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por meio de seu Centro de Inteligência, incluiu o tema entre os eixos prioritários da 3ª edição de sua Revista (TJMG, 2026), refletindo a urgência de uma análise crítica e aprofundada.

O presente artigo atende a esse chamado institucional e tem por objetivo examinar, de forma rigorosa e sistematizada, os fundamentos jurídicos e os impactos da judicialização da saúde em demandas de alta complexidade.

Para tanto, a Seção 2 abordará o direito fundamental à saúde e o fenômeno da judicialização. A Seção 3 definirá as demandas de alta complexidade e trará exemplos práticos. Na Seção 4, serão analisadas as teses firmadas pelo STF sobre o tema. A Seção 5 avaliará os efeitos da judicialização sobre o Sistema Único de Saúde. Por fim, a Seção 6 discutirá as soluções cooperativas desenvolvidas pelo Poder Judiciário, como os NAT-Jus e os Centros de Inteligência, culminando com as conclusões e sugestões para aprimoramento institucional.

2. Direito à saúde e a judicialização no Brasil

O direito à saúde ocupa posição central entre os direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988. O artigo 6º o insere expressamente no rol dos direitos fundamentais, enquanto os artigos 196 a 200 detalham sua estrutura normativa, impondo ao Estado o dever de garantir acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde. A Lei nº 8.080/1990, que institui a Lei Orgânica da Saúde, regulamenta esses dispositivos constitucionais, organizando o Sistema Único de Saúde (SUS) com base nos princípios da universalidade, integralidade e equidade.

Apesar dessa densidade normativa, o sistema público de saúde brasileiro enfrenta entres estruturas persistentes. O subfinanciamento crônico, a má gestão, a distribuição desigual de recursos e a crescente complexidade tecnológica dos tratamentos resultam em limitações concretas na oferta de serviços. Diante desse cenário, milhares de cidadãos recorrem ao Poder Judiciário como mecanismo de efetivação do direito à saúde, especialmente em situações emergenciais ou de risco iminente à vida.

Nesse contexto, a judicialização da saúde emerge como resposta institucional à insuficiência das políticas públicas. Caracteriza-se pela transferência da decisão sobre o fornecimento de medicamentos, internações, exames e procedimentos terapêuticos da esfera administrativa para o Judiciário, com base na tutela do direito subjetivo à saúde (Brasil, 1988). A jurisprudência consolidada reconhece a possibilidade de imposição de obrigações ao Estado para assegurar tratamentos médicos individualizados, inclusive por meio de medidas liminares, desde que preenchidos requisitos técnicos e jurídicos.

Do ponto de vista jurídico, esse fenômeno ancora-se em dois pilares constitucionais centrais. O primeiro é o princípio da integralidade da assistência, previsto no art. 198, II, da

Constituição Federal e no art. 7º, II, da Lei nº 8.080/1990. Por ele, o cidadão tem direito a todas as ações e serviços necessários à promoção, proteção e recuperação da saúde.

O segundo é o postulado do mínimo existencial, derivado da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), que impõe ao Estado o dever de assegurar um patamar mínimo de condições vitais, independentemente da capacidade orçamentária.

Em contrapartida, os gestores públicos frequentemente invocam o princípio da reserva do possível para justificar a negativa de determinadas prestações de saúde. Argumentam que os recursos financeiros são limitados e que a judicialização desordenada pode comprometer a efetividade das políticas públicas coletivas.

A tensão entre o mínimo existencial e a reserva do possível está no cerne dos conflitos que envolvem o fornecimento judicial de tratamentos médicos. De um lado, há a exigência de assegurar condições mínimas de existência digna; de outro, a limitação fática de recursos públicos. Essa dualidade impõe ao Poder Judiciário o dever de decidir com base em critérios jurídicos e técnicos bem definidos, que considerem tanto a urgência individual quanto os impactos sistêmicos sobre o SUS. A racionalização da intervenção judicial, nesse contexto, depende da construção de parâmetros normativos que conciliem o direito subjetivo à saúde com a sustentabilidade das políticas públicas.

3. Demandas de alta complexidade em saúde: conceito e casos ilustrativos

No âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), classificam-se como de alta complexidade os procedimentos que envolvem elevada densidade tecnológica, custo expressivo e necessidade de infraestrutura assistencial especializada. Tais tratamentos exigem unidades de referência, profissionais altamente capacitados e logística operacional complexa para sua execução. Entre os exemplos mais comuns estão as terapias oncológicas avançadas, transplantes de órgãos, cirurgias cardíacas e neurológicas, hemodiálise, internações em Unidades de Terapia Intensiva (UTI) e o fornecimento de medicamentos biológicos ou destinados a doenças raras (Brasil, 1990).

A judicialização dessas demandas decorre, em boa medida, da ausência de alternativas terapêuticas disponíveis administrativamente, da morosidade na incorporação de tecnologias pelo SUS e da ineficiência dos protocolos de regulação. Em diversos casos, o paciente se vê compelido a recorrer ao Judiciário diante de situações críticas, nas quais

o tempo é fator determinante para a sobrevivência ou a recuperação. Essa realidade é confirmada por estudos empíricos.

Uma pesquisa realizada em Minas Gerais, que analisou processos judiciais entre 1999 e 2009, constatou que aproximadamente 44,4% das solicitações envolviam procedimentos de alta complexidade, enquanto 51,1% referiam-se a média complexidade (Napoleão de Sena, 2024). Os dados revelam que a judicialização não se limita a demandas básicas, atingindo com intensidade as intervenções mais sofisticadas do sistema público de saúde.

Entre os litígios mais recorrentes, encontram-se os que envolvem medicamentos ainda não incorporados ao rol do SUS ou que estão em fase de avaliação pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (Conitec). Doenças raras, como a mucopolissacaridose (MPS), têm sido objeto frequente de ações judiciais. A MPS é uma condição genética grave cujo tratamento exige reposição enzimática de altíssimo custo. Entre 2006 e 2010, decisões judiciais determinaram o fornecimento dessas enzimas em pelo menos 196 casos, antes mesmo da sua formal incorporação às listas oficiais do SUS. Ainda que pontuais, essas decisões geraram impactos significativos sobre os orçamentos públicos e tensionaram o processo regulatório sanitário.

Outro exemplo paradigmático refere-se ao julgamento do Tema nº 500 da Repercussão Geral, pelo STF. Na ocasião, a Corte analisou a possibilidade de fornecimento judicial de medicamento sem registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), diante da ausência de alternativa terapêutica e da imprescindibilidade do tratamento (STF, 2020). A tese firmada admitiu a concessão judicial excepcional, desde que preenchidos critérios rigorosos relacionados à necessidade clínica, à eficácia do medicamento e à incapacidade financeira do paciente. A decisão sinaliza uma postura prudente do Judiciário, que reconhece a excepcionalidade da intervenção, mas impõe balizas técnicas e jurídicas para sua admissibilidade.

Além das questões que envolvem medicamentos, também são frequentes as ações judiciais que pleiteiam procedimentos hospitalares complexos. Demandas por acesso a leitos de UTI neonatal, cirurgias cardíacas em crianças ou tratamentos oncológicos de última geração ilustram um padrão recorrente. Em todos esses casos, o Judiciário é instado

a decidir sob forte pressão, diante de quadros clínicos urgentes, e nem sempre dispõe de suporte técnico suficiente para a correta avaliação do pedido.

Essa atuação judicial, embora orientada por imperativos humanitários, desafia a lógica distributiva do sistema público de saúde. O dilema central está em equilibrar, de um lado, o direito individual à vida e à saúde; e, de outro, a responsabilidade estatal pela preservação de um sistema justo, previsível e sustentável. A judicialização, nesse contexto, deve ser compreendida como um sintoma das falhas administrativas e estruturais do SUS, mas também como uma tentativa legítima de correção pontual, cuja validade dependerá da observância de critérios objetivos e da harmonia com o interesse público.

No Reino Unido, a incorporação de tecnologias exige razão custo-efetividade inferior a 20.000 libras esterlinas e 30.000 libras esterlinas por *quality-adjusted life year* (QALY), conforme orienta o National Institute for Health and Care Excellence – NICE (NICE, 2022). Estudo recente publicado na revista *The Lancet* (2025) indica que 75 bilhões de libras investidos em novos fármacos geraram 3,75 milhões de QALY, ao passo que o mesmo montante aplicado em diagnóstico precoce produziria 5 milhões de QALYs (Naci; Nicholl; Sullivan, 2025). Esses dados sugerem que o Poder Judiciário brasileiro, à luz dos Temas 500 e 1234, deveria ponderar indicadores de custo-efetividade antes de impor obrigações de fornecimento de terapias onerosas. Relatórios da Conitec (2025) já adotam razão custo-efetividade incremental (ICER) em reais/QALY; sua consideração pelo magistrado contribuiria para decisões mais sustentáveis.

4. Fundamentos jurídicos e jurisprudência sobre demandas de alta complexidade

A judicialização das demandas de alta complexidade tem sido objeto de atenção constante por parte do STF, que busca equilibrar o direito individual à saúde com a sustentabilidade das políticas públicas e os limites orçamentários do Estado. Em diversas ocasiões, a Corte firmou teses em sede de Repercussão Geral, com o objetivo de fornecer diretrizes normativas e técnicas à atuação do Judiciário em casos sensíveis, como fornecimento de medicamentos não incorporados ao SUS, procedimentos experimentais e tratamentos de alto custo.

O precedente do STF na Repercussão Geral (RE 657.718/MG) é um marco nesse debate. Nele, o STF admitiu, de forma excepcional, o fornecimento judicial de medicamentos sem

registro na Anvisa, desde que preenchidos três requisitos: (i) inexistência de substituto terapêutico com registro nacional; (ii) necessidade clínica comprovada; e (iii) incapacidade financeira do paciente (STF, 2019). A tese firmada reforça uma postura cautelosa da Corte, que reconhece a legitimidade da intervenção judicial, mas condiciona sua admissibilidade a parâmetros técnicos rigorosos.

Outro precedente relevante é o Tema nº 6 da Repercussão Geral (RE 566.471/RN) (STF, 2024), que reconhece o dever do Estado de fornecer medicamentos de alto custo a pessoas hipossuficientes, desde que amparadas por prescrição médica e respaldo científico (STF, 2020). A decisão reafirma o caráter prestacional do direito à saúde e legitima a atuação judicial quando comprovada a omissão administrativa. Embora trate de medicamentos padronizados, sua fundamentação oferece suporte para casos de maior complexidade.

O Tema nº 793 (RE 855.178/SE) introduz um limite à atuação judicial ao vedar prestações não previstas nas normas do SUS, como acomodações diferenciadas e escolha de profissionais, ainda que por ordem judicial (STF, 2015). Essa tese tem impacto indireto sobre as demandas de alta complexidade, pois reafirma a isonomia e a universalidade do sistema público de saúde, evitando que decisões judiciais individualizadas comprometam a lógica distributiva da política pública.

O julgamento do Tema nº 106 (RE 881.718/SP), embora voltado à saúde suplementar, é igualmente relevante. O STF validou cláusulas contratuais que estipulam limite temporal para internações psiquiátricas, desde que respeitadas as normas técnicas da ANS (STF, 2019). A decisão reforça a importância dos critérios regulatórios para a contenção de demandas ilimitadas e serve de analogia para o SUS, em especial nos casos de alta complexidade que envolvem disputas técnicas sobre duração e efetividade do tratamento.

Para fins de fixação de competência, as demandas relativas a medicamentos não incorporados na política pública do SUS, mas com registro na Anvisa, tramitarão perante a Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, quando o valor do tratamento anual específico do fármaco ou do princípio ativo, com base no Preço Máximo de Venda do Governo (PMVG – situado na alíquota zero), divulgado pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED – Lei 10.742/2003), for igual ou superior ao valor de 210 salários-mínimos, na forma do art. 292 do CPC (STF, 2024).

Por fim, no Recurso Extraordinário nº 581.488/RS, o Supremo reafirmou que o Poder Judiciário não pode substituir a Administração Pública em decisões de natureza política ou técnica, salvo em hipóteses de omissão inconstitucional ou risco efetivo à vida (STF, 2015). Essa orientação expressa uma diretriz de autocontenção, com ênfase na deferência às escolhas administrativas baseadas em critérios epidemiológicos e financeiros. Em conjunto, esses precedentes revelam uma evolução jurisprudencial voltada à racionalização da intervenção judicial, por meio da exigência de parâmetros técnicos, previsibilidade e respeito à organização sistêmica do SUS.

5. Impactos das demandas judicializadas de alta complexidade no SUS

As demandas judiciais que envolvem tratamentos de alta complexidade impõem efeitos expressivos sobre o funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente no que se refere à alocação de recursos, à previsibilidade orçamentária e à equidade no acesso. Muitas decisões são proferidas liminarmente, sem considerar as etapas técnicas de avaliação e planejamento sanitário previamente estabelecidas pelos entes públicos. De acordo com o Ministério da Saúde, os gastos da União com o cumprimento de ordens judiciais em saúde saltaram de R\$ 123 milhões em 2010 para cerca de R\$ 1,4 bilhão em 2019 (Brasil, 2020). Como essas despesas não estão previstas na programação regular, os entes federativos são obrigados a remanejar recursos de áreas essenciais, como atenção básica e vigilância epidemiológica.

Além do impacto financeiro, as decisões judiciais afetam a racionalidade técnico-operacional do SUS. O sistema é estruturado com base em evidências científicas, protocolos clínicos e avaliações de custo-efetividade realizadas por instituições especializadas, como a Conitec. Quando o Judiciário determina o fornecimento de medicamentos ou procedimentos fora dessas diretrizes, rompe-se a lógica programada da política pública, desorganizando a alocação estratégica de recursos e a gestão do sistema.

Outro efeito relevante diz respeito à equidade. O acesso ao Judiciário não é homogêneo: pessoas com maior escolaridade, renda e acesso a representação jurídica têm mais facilidade para judicializar suas demandas. Esse fenômeno, denominado “judicialização pelas elites” (Medeiros; Diniz; Schwartz, 2013), revela que a via judicial, em vez de corrigir desigualdades, pode reforçá-las. Segundo a Organização Mundial da Saúde (2023), a equi-

dade em saúde requer políticas universais combinadas com estratégias específicas para reduzir disparidades socioeconômicas (objetivo comprometido quando decisões judiciais favorecem grupos com maior capacidade de litigar).

Não obstante esses riscos, a judicialização também gerou efeitos positivos, funcionando como mecanismo de pressão legítima sobre gestores públicos. Em diversas ocasiões, decisões judiciais contribuíram para acelerar a incorporação de tecnologias, aperfeiçoar protocolos clínicos e ampliar a transparência na gestão. No entanto, para que esses avanços se consolidem de forma sustentável, é necessário que a atuação judicial esteja embasada em critérios técnicos consistentes, fundamentada em evidências científicas e harmonizada com o interesse público coletivo. A superação dos efeitos adversos das decisões fragmentadas depende da qualificação técnica das sentenças, da uniformização jurisprudencial e do fortalecimento das instâncias administrativas de resolução de conflitos, sob pena de perpetuar desequilíbrios que comprometem a legitimidade e a sustentabilidade do SUS.

6. Mecanismos de cooperação e soluções para o enfrentamento da judicialização

O aumento expressivo da judicialização da saúde, especialmente nas demandas de alta complexidade, estimulou a criação de soluções institucionais voltadas à qualificação das decisões judiciais e à redução de seus impactos sobre o Sistema Único de Saúde (SUS). Destacam-se, nesse contexto, os Núcleos de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NAT-Jus), regulamentados pela Resolução CNJ nº 238/2016, os Centros de Inteligência dos tribunais e o sistema eletrônico e-NATJus. Esses instrumentos foram concebidos para integrar o conhecimento técnico-científico à atuação judicial, fortalecendo o diálogo entre os Poderes e promovendo decisões mais embasadas.

Os NAT-Jus atuam por meio da elaboração de pareceres técnicos que avaliam a eficácia, a segurança, os custos e a viabilidade dos tratamentos pleiteados judicialmente. Seu trabalho subsidia os magistrados com informações médicas, farmacológicas e sanitárias, promovendo maior coerência e uniformidade nas decisões. Para ampliar o acesso a esses pareceres, foi criado o sistema e-NATJus, que até 2024 já reunia mais de 240 mil documentos técnicos, utilizados como base para cerca de 180 mil decisões judiciais. Em 2024, foi lançada a versão e-NATJus 4.0, que incorporou bases de dados do Ministério da Saúde,

da Anvisa, da ANS e da Conitec, além de integrar precedentes do STF (como os Temas 6, 500 e 793) ao seu banco de dados, utilizando recursos de inteligência artificial. Segundo o Ministro Luís Roberto Barroso, “a judicialização da saúde exige soluções técnicas, institucionais e humanas, capazes de equilibrar direitos e realidades” (Barroso, 2025).

Paralelamente, os Centros de Inteligência dos tribunais exercem papel estratégico na identificação de causas estruturais da judicialização e na formulação de respostas sistêmicas. No campo da saúde, esses centros monitoram padrões de litígios, analisam a recorrência de ações sobre determinados medicamentos ou procedimentos e propõem medidas normativas ou administrativas para mitigação dos conflitos. Tais medidas incluem a elaboração de súmulas, recomendações a gestores públicos, articulação com órgãos sanitários e realização de ações formativas voltadas a profissionais da saúde e operadores do Direito. Essa atuação preventiva rompe com a lógica meramente reativa e contribui para a governança institucional da saúde.

Outras iniciativas complementares incluem o fortalecimento dos métodos autocompositivos, como conciliação e mediação, em demandas que não envolvem risco iminente à vida. Nessas situações, audiências entre pacientes e secretarias de saúde têm possibilitado o atendimento administrativo das demandas, evitando o ajuizamento de ações. Destaca-se, ainda, a adoção dos acordos de compartilhamento de risco entre o Estado e a indústria farmacêutica, pelos quais o custeio de medicamentos está condicionado à comprovação de eficácia clínica. Essas inovações conjugam o direito à saúde com os princípios da eficiência administrativa e da responsabilidade fiscal, demonstrando que o enfrentamento da judicialização exige a articulação entre instrumentos jurídicos, técnicos e interinstitucionais, com foco na racionalidade e no interesse público.

7. Conclusão

A judicialização da saúde, sobretudo nas demandas de alta complexidade, revela tanto a força normativa do direito à saúde quanto as fragilidades estruturais do Estado em garanti-lo de forma equitativa e sustentável. Em muitos casos, a atuação do Judiciário representa o único meio para assegurar tratamentos essenciais à vida, mas, quando realizada de forma desordenada e dissociada de critérios técnicos, pode gerar impactos negativos sobre a gestão do SUS, como o desequilíbrio orçamentário, a desorganização dos fluxos regulatórios e o agravamento das desigualdades de acesso. A jurisprudência do STF, especialmente nos Temas 6, 106, 500 e 793, tem buscado estabelecer parâmetros

de racionalidade, tecnicidade e autocontenção, compatibilizando a proteção do direito individual com o interesse coletivo. O avanço de mecanismos como os NAT-Jus, o sistema e-NATJus 4.0 e os Centros de Inteligência evidencia um esforço institucional de qualificar e uniformizar a atuação judicial, reforçando a cooperação entre os Poderes e a governança do sistema de saúde.

A judicialização, nesse cenário, deve ser compreendida não apenas como um problema, mas como um catalisador de melhorias estruturais, desde que orientada por evidências, limites jurídicos e visão sistêmica. O desafio contemporâneo está em garantir o acesso à saúde como expressão da cidadania, sem comprometer a legitimidade nem a sustentabilidade do sistema público.

Referências

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Presidente do STF e do CNJ defende valorização da magistratura e alerta para “epidemia de judicialização” no Brasil.** Brasília, 19 maio 2025. Disponível em: <https://www.amb.com.br/presidente-do-stf-defende-valorizacao-da-magistratura-e-alerta-para-epidemia-de-judicializacao-no-brasil/>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Fórum da Saúde faz balanço de atividades e define marcos para 2025.** Brasília, DF, 5 fev. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/forum-da-saude-faz-balanco-de-atividades-e-define-marcos-para-atividades-em-2025/>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel de Estatísticas Processuais de Direito à Saúde.** Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-saude>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 238, de 6 de setembro de 2016:** Dispõe sobre a criação e funcionamento dos Núcleos de Apoio Técnico do Poder Judiciário – NAT-Jus. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Lei n. 9.656, de 3 de junho de 1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 4 jun. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9656.htm. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.366.243/SC** (Tema 1234 da Repercussão Geral). Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 16 set. 2024; publicado no Dje de 11 out. 2024. Acórdão. Brasília, DF: STF, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1234>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 566.471/RN (Tema 6)**. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em: 23 maio 2019. Acórdão. Brasília, DF: STF, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2565078>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 581.488/RS**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgado em: 17 set. 2008. Acórdão. Brasília, DF: STF, 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2604151>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 657.718/MG (Tema 500)**. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em: 22 maio 2019. Acórdão. Brasília, DF: STF, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4143144>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 855.178/SE (Tema 793)**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 23 maio 2019. Acórdão. Brasília, DF: STF, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4678356>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 881.718/SP (Tema 106)**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em: 30 ago. 2019. Acórdão. Brasília, DF: STF, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&numeroProcesso=881718&numeroTema=106>. Acesso em: 3 ago. 2025.

CONITEC – COMISSÃO NACIONAL DE INCORPORAÇÃO DE TECNOLOGIAS NO SUS. **Acordos de compartilhamento de risco**. Brasília: Ministério da Saúde, 2025. Disponível em: <https://conitec.gov.br>. Acesso em: 3 ago. 2025.

CONITEC – COMISSÃO NACIONAL DE INCORPORAÇÃO DE TECNOLOGIAS NO SUS. **Relatório preliminar – Ampliação de uso do implante subdérmico de etonogestrel para contracepção em mulheres adultas em idade reprodutiva entre 18 e 49 anos (Relatório Técnico n.º 968)**. Brasília: Ministério da Saúde, 24 mar. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/conitec/pt-br/midias/consultas/relatorios/2025/relatorio-preliminar-etonogestrel-cp-18.pdf/view>. Acesso em: 3 ago. 2025.

DESIDERI, Leonardo. STF limita fornecimento de medicamento caro fora da lista do SUS pelo Estado. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/stf-medicamento-caro-estado-nao-obrigado-fornecer/>. Acesso em: 3 ago. 2025.

GOMES, Daniel Fernandes. A judicialização da saúde: o que mudou de lá para cá? **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 100, p. 139-156, dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/sdeb/2014.v38n100/139-156/>. Acesso em: 3 ago. 2025.

MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Débora; SCHWARTZ, Ida Vanessa Doederlein. A tese da judicialização da saúde pelas elites: os medicamentos para mucopolissacaridose. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 1089-1098, abr. 2013. DOI: 10.1590/S1413-81232013000400022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/MVQRZNRb6zBSLs6M-F8Rmx3Q/?lang=pt>. Acesso em: 3 ago. 2025.

NACI, H.; NICHOLL, D.; SULLIVAN, R.; *et al.* Population-health impact of new drugs recommended by the National Institute for Health and Care Excellence in England during 2000-20: a retrospective analysis. **The Lancet**, London, v. 405, n. 10472, p. 50-60, 4 jan. 2025. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(24\)02352-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(24)02352-3). Acesso em: 3 ago. 2025.

NAPOLEÃO DE SENA, D. Judicialização da saúde no Brasil: os impactos para o Sistema Único de Saúde (SUS). **Revista Jurídica da EBSERH**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 139-159, jun. 2024.

NATIONAL INSTITUTE FOR HEALTH AND CARE EXCELLENCE. **NICE health technology evaluations: the manual (PMG36)**. London: National Institute for Health and Care Excellence, 2022. Disponível em: <https://www.nice.org.uk/process/pmg36/resources/nice-health-technology-evaluations-the-manual-pdf-72286779244741>. Acesso em: 3 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Global report on health equity for all**. Geneva, 2023. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240071146>. Acesso em: 3 ago. 2025.

SCHULZE, Clenio Jair. Justiça busca acordo com farmacêuticas para reduzir custos com medicamentos de alto custo. **Jota**, São Paulo, nov. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/saude/judicializacao-da-saude>. Acesso em: 3 ago. 2025.

VILELA E MELO, Juliana Melissa Lucas. A judicialização da saúde e os precedentes do STF. **Revista Jurídica da EBSEH**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 205-218, jun. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh-e-covid-19-confira-a-situacao-nos-hospitais-universitarios-federais-em-29-de-maio/pt-br/ensino-e-pesquisa/revista-juridica-da-ebserh/numeros-anteriores/volume-1-numero-1-junho-2024/a-judicializacao-da-saude-e-os-precedentes-do-stf.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2025.

Justiça climática e inteligência institucional: o papel dos centros de inteligência no enfrentamento de demandas ambientais e de sustentabilidade no contexto brasileiro

Eduardo Augusto Gonçalves Dahas¹

Anthony Rayner Dantas Saff²

Marilu Izabela dos Santos³

Resumo

O presente artigo, por meio de um método hipotético dedutivo, apresenta uma análise da atuação dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário como mecanismos estratégicos de enfrentamento das demandas ambientais e de promoção da justiça climática. O agravamento da crise ambiental e climática intensifica a judicialização de conflitos ecológicos e exige um sistema de Justiça preparado para lidar com questões estruturais que envolvem sustentabilidade, responsabilidade socioambiental e governança pública. A pesquisa, de caráter qualitativo e bibliográfico, examina relatórios oficiais do Conselho Nacional de Justiça e contribuições doutrinárias que abordam o papel do Judiciário na proteção dos direitos ambientais. O estudo demonstra que a inteligência institucional, apoiada por inovação tecnológica, pode aprimorar a prevenção de litígios, a análise de dados ambientais, a articulação interinstitucional e a criação de políticas públicas judiciais voltadas à sustentabilidade. Os resultados apontam que os Centros de Inteligência forta-

¹ Pós-Doutor em Direito pela Universidade Fumec, Pós-Doutor em Psicologia pela EBWU, Doutor em Direito Processual pela PUC/MG, Mestre em Direito Privado pela Fumec, Mestrando em Science of Dispute Resolution pela Ambra University, Professor e pesquisador bolsista da Faculdade Anhanguera Campus Antônio Carlos, Fupac Nova Lima, IEC-Pucminas e do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Fumec.

² Bacharelado em Direito pela Faculdade Anhanguera de Belo Horizonte Campus Antônio Carlos e pesquisador do Grupo de Pesquisa Multicêntrico em Direito Ambiental da Cogna Educação.

³ Bacharelada em Direito pela Faculdade Anhanguera de Belo Horizonte, Campus Antônio Carlos, e pesquisadora do Grupo de Pesquisa Multicêntrico em Direito Ambiental da Cogna Educação.

lecem a eficiência processual e a construção de soluções sistêmicas capazes de gerar políticas sustentáveis e assegurar justiça socioambiental à presente e às futuras gerações.

Palavras-chave: Justiça climática; Centros de Inteligência; Sustentabilidade; Governança Judicial; Demandas Ambientais.

Introdução

O século XXI tem sido inequivocamente marcado pela emergência e pelo aprofundamento da crise ambiental e climática global. Fenômenos como o aumento da temperatura média do planeta, a intensificação de eventos climáticos extremos e a perda acelerada de biodiversidade não são mais previsões distantes, mas realidades que impõem um imperativo categórico para que todas as esferas de governança e a sociedade em geral adotem respostas urgentes e coordenadas.

No Brasil, essa crise manifesta-se com agravo alarmante, impactando diretamente os recursos naturais e a vida das comunidades mais vulneráveis, expondo e aprofundando as desigualdades sociais e econômicas preexistentes.

A complexidade dessa pauta exige que o Poder Judiciário, tradicionalmente focado na resolução de conflitos estritamente legais, expanda seu escopo de atuação, reconhecendo a dimensão estrutural, sistêmica e intergeracional dos conflitos ecológicos.

A defesa do meio ambiente equilibrado e a proteção contra os impactos das mudanças climáticas, portanto, deixam de ser temas marginais e se consolidam como imperativos constitucionais e éticos, haja vista a natureza de direito transindividual atribuída ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A capacidade de articular a informação, mapear as zonas de maior risco de litigância e monitorar a eficácia das decisões judiciais permite que o Judiciário transite de uma postura meramente reativa, focada na reparação em seguida, para uma abordagem proativa, preventiva e planejada. Essa transição auxilia a sustentabilidade, que exige planejamento de longo prazo e previsibilidade.

Neste contexto, a inovação tecnológica se estabelece como o motor da inteligência institucional a serviço da agenda climática. A adoção de ferramentas como a Inteligência Artificial, o georreferenciamento e a análise avançada de *big data* permite aos CIs identificar

padrões de degradação ambiental, rastrear os maiores poluidores e auxiliar na uniformização de entendimentos sobre temas de alta complexidade técnica.

A IA, por exemplo, como demonstrado em projetos do Laboratório de Inovação e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do CNJ e em tribunais como o TJMG, pode agilizar a identificação de precedentes e a análise de textos jurídicos ambientais. O georreferenciamento, por sua vez, oferece um suporte visual e factual inestimável para a verificação de ilícitos e o monitoramento de áreas sensíveis, fornecendo subsídios concretos para a decisão judicial.

A atuação estratégica dos Centros de Inteligência está, portanto, intrinsecamente ligada ao compromisso do Brasil com a Agenda 2030 da ONU e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Ao promover a eficácia institucional, a transparência e a uniformização de decisões, os CIs fortalecem a governança judicial e tornam-se um parceiro efetivo na busca por um desenvolvimento verdadeiramente sustentável.

Sob o prisma processual, os CIs, como ferramenta de uniformização de decisões e formação de precedentes dos Tribunais, são um ponto positivo ao auxiliar os Tribunais na observância da sistemática processual prevista no art. 927 do Código de Processo Civil, de modo que a dificuldade encontrada pelo Poder Judiciário em construir uma lógica de precedentes sem atropelar os que já existem ou, a cada demanda específica ou de natureza repetitiva, criar novo precedente, pode ser superada com o surgimento e a atuação dos Centros de Inteligência.

Iniciativas como o programa Justiça Carbono Zero, planos de descarbonização e os Guias de Contratações Sustentáveis demonstram a tradução desses objetivos globais em ações administrativas e judiciais concretas.

Diante do exposto, o presente artigo propõe-se a analisar, de forma breve, por meio do método hipotético-dedutivo, como os Centros de Inteligência e a inteligência institucional configuram-se como o principal vetor para a consolidação da Justiça Climática no Brasil, examinando o papel da inovação tecnológica e da governança colaborativa no enfrentamento das demandas ambientais.

A pesquisa é de natureza qualitativa e utiliza o método bibliográfico e documental, baseando-se em resoluções e relatórios do CNJ, notas técnicas de Centros de Inteli-

gência e literatura especializada em Direito Ambiental, Justiça Climática e Inovação no Poder Judiciário.

O desenvolvimento do trabalho está estruturado em eixos que abordam a fundamentação teórica da Justiça Climática e a demanda por um Judiciário especializado, a análise da Inteligência Institucional, dos Centros de Inteligência e da inovação tecnológica como ferramentas de prevenção e gestão de litígios ambientais, e o exame das ações de sustentabilidade e do alinhamento do Poder Judiciário à Agenda 2030.

1. Justiça climática e o papel do poder judiciário

A justiça climática surge como resposta às desigualdades sociais e territoriais que influenciam diretamente os impactos ambientais. Grupos economicamente vulneráveis são os mais afetados pelas consequências das mudanças climáticas e, muitas vezes, são aqueles com menor capacidade de acesso às instituições públicas. O Judiciário, portanto, torna-se instrumento fundamental na proteção dessas populações e na defesa dos direitos das gerações futuras.

Nesse aspecto, ponto fundamental é que o papel de protagonismo do Poder Judiciário, ou mesmo sua atuação necessária e emergencial, tem como causa a atuação de um Poder Legislativo omissivo e incapaz de cumprir seu dever constitucional.

A verdade é que o Judiciário do século XXI é marcado pela missão de suprir ora o Poder Executivo, que conscientemente age com irresponsabilidade, seja fiscal, gerencial ou legal, ora o Poder Legislativo, que escancara um despreparo e negligência inquestionáveis:

Este conceito é utilizado para se referir a disparidades em termos de impactos sofridos e responsabilidades no que tange aos efeitos e às causas das mudanças do clima. Os defensores da Justiça Climática argumentam que aqueles que são os menos responsáveis pelas emissões de gases de efeito estufa serão aqueles que mais sofrerão com os impactos das mudanças climáticas. Para tentar minimizar esses problemas, eles propõem que sejam colocadas em prática iniciativas e políticas que busquem tratar das dimensões éticas de direitos humanos das mudanças climáticas de forma a reduzir a vulnerabilidade de grupos sociais desproporcionalmente afetados pelas mudanças do clima (Milanez, Ferraz, 2011, p. 6).

Apesar de a Justiça Climática ser um tema de grande relevância, que carece da criação de políticas públicas e regulamentações cada vez mais claras, a preocupação dos representantes do povo está voltada para demandas que visam burlar a ordem constitucional do Estado Democrático de Direito brasileiro.

A resposta do Poder Judiciário brasileiro a essa demanda por especialização, eficiência e visão sistêmica tem sido pautada pela Inteligência Institucional. O Conselho Nacional de Justiça, por meio de iniciativas como a Resolução CNJ n. 349/2020, estabeleceu a Rede de Centros de Inteligência do Poder Judiciário.

Os CIs nascem com a missão primária de identificar as causas estruturais da litigância de massa, prevenir a judicialização repetitiva e produzir conhecimento estratégico para a uniformização da jurisprudência e a tomada de decisão qualificada. No entanto, o papel desses centros expandiu-se rapidamente para se tornar um catalisador fundamental da Justiça Climática.

No enfrentamento das demandas ambientais e de sustentabilidade, os Centros de Inteligência assumem, assim, um papel estratégico crucial. Eles atuam como laboratórios de soluções sistêmicas, utilizando a tecnologia para transformar dados brutos e dispersos em conhecimento estratégico aplicável.

A capacidade de articular a informação, mapear as zonas de maior risco de litigância e monitorar a eficácia das decisões judiciais permite que o Judiciário transite de uma postura meramente reativa, focada na reparação em seguida, para uma abordagem proativa, preventiva e planejada. Essa transição auxilia a sustentabilidade, que exige planejamento de longo prazo e previsibilidade.

Decisões recentes do Supremo Tribunal Federal reforçam a obrigação do Estado de atuar de forma eficiente no planejamento e na execução de políticas climáticas. Ao reconhecer o caráter jurídico das obrigações ambientais, tais decisões demonstram que a omissão governamental em temas climáticos configura violação de direitos fundamentais.

A atuação judicial em matéria ambiental deve buscar, sempre que possível, soluções sistêmicas que contribuam para a prevenção de novos danos. A promoção da justiça climática exige, portanto, uma governança judicial integrada, que dialogue com instituições ambientais e que compreenda a interdependência entre sistemas ecológicos e sociais.

Segundo dados fornecidos pelo CNJ⁴, em 2024, o STJ e os Tribunais Estaduais julgaram aproximadamente 86 mil processos envolvendo questões ambientais. Em complemento, dados do Departamento de Gestão Estratégica do CNJ apontam que, por meio do Programa Meta 10, houve o direcionamento para 175.963 processos judiciais sobre meio ambiente e populações indígenas e quilombolas ajuizados até o ano de 2024.

Ademais, segundo mapeamento feito pelo SIRENEJUD⁵ no ano de 2024, ainda havia cerca de 229.852 processos pendentes de julgamento. Todos os casos de natureza ambiental envolvem danos contra áreas de desmatamento e áreas protegidas.

A chegada dos CIs, além de acelerar o julgamento eficiente desses processos, auxilia na tomada de decisões para mitigar os danos de demandas repetitivas. Ou seja, na medida em que o SIRENEJUD mapeia, os Centros de Inteligência auxiliam nas decisões e na implementação de políticas públicas voltadas para os temas mapeados.

A lógica de auxiliar os magistrados contribui para a consolidação de um sistema jurídico processualmente mais estável, consagrando a segurança jurídica na formação de jurisprudências. Por outro lado, o Poder Judiciário deve ter cautela, ainda que a construção de precedentes permita ao magistrado segui-los e a própria lei exija que o Tribunal se vincule aos seus precedentes, cada caso deve ser observado com as especificidades que contém.

Tal cautela está pautada na própria natureza do direito que está em julgamento: a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Diferentemente das demandas judiciais mais comuns, o processamento e julgamento de causas ambientais expande seus efeitos para além das partes envolvidas no processo.

2. Os centros de inteligência do poder judiciário como estruturas de governança ambiental

Os Centros de Inteligência, instituídos pela Resolução CNJ n. 349/2020, representam uma inovação da governança judicial brasileira. Funcionam como espaços de articulação, análise estratégica, prevenção de litígios e proposição de melhorias processuais. Ao identifi-

⁴ <https://www.cnj.jus.br/meta-pela-protecao-do-meio-ambiente-impulsionou-ao-menos-86-mil-processos-judiciais-em-2024>

⁵ <https://www.cnj.jus.br/meta-pela-protecao-do-meio-ambiente-impulsionou-ao-menos-86-mil-processos-judiciais-em-2024>

car temas com forte potencial de judicialização, promovem soluções preventivas e colaborativas antes que conflitos se tornem massivos e sobrecarreguem o Judiciário:

Tem-se, portanto, que a criação dos Centros de Inteligência representa a formalização de um canal aberto, horizontal, plural e dialógico de prevenção e monitoramento de demandas, sobretudo repetitivas, com abordagem interdisciplinar e sistêmica, livre das amarras tradicionais do processo judicial (Koehler, Silveira, Bueno, 2022, p. 11)

No campo ambiental, a prevenção e o mapeamento estratégico de litígios mostram-se especialmente relevantes diante da litigância predatória ou em massa que envolve, por exemplo, desmatamento ilegal, poluição de rios, invasão de terras indígenas ou áreas protegidas. A atuação dos Centros de Inteligência pode permitir que esses conflitos sejam identificados em estágios iniciais, evitando a judicialização tardia e promovendo encaminhamentos extrajudiciais ou interinstitucionais.

Ademais, os Centros de Inteligência favorecem a uniformização jurisprudencial, o que reduz o risco de decisões discrepantes que fragilizem a proteção ambiental ou a segurança jurídica em matéria ambiental, tema particularmente sensível em processos que versam sobre litígios estruturais e intergeracionais. “Precisamos de uma inteligência capaz de reunir, contextualizar e globalizar os saberes, e não de uma inteligência que os separe e fragmente.” (Morin, 2021, p. 72).

Desenvolver indicadores sobre causas estruturais dos conflitos e propor estratégias integradas com outras instituições, como Ministério Público, Ibama, ICMBio, Defensorias, órgãos de fiscalização e principalmente entes da Federação, será base de dados essencial para a formulação de políticas públicas ambientais mais eficazes, para o direcionamento estratégico das ações judiciais e para o fortalecimento da atuação preventiva do Poder Judiciário, permitindo que decisões sejam fundamentadas em evidências empíricas e alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O alcance dessas metas também será possível pelo fato de esses órgãos atuarem em rede nacional ligados por uma rede de comunicação contínua, que possibilita a uniformização de entendimentos judiciais em temas como mudanças climáticas, licenciamento ambiental, proteção de povos tradicionais e indenizações por danos ecológicos.

A atuação do Poder Judiciário sob o prisma de governança ambiental apresenta-se como aspecto fundamental para que os operadores do Direito e, sobretudo, a sociedade civil enxerguem mais credibilidade e segurança. Nesse cenário, os Centros de Inteligência atuam como estruturas de governança judicial, capazes de integrar políticas públicas, conhecimento científico e inovação tecnológica à prática jurisdicional.

Em nível constitucional, todos os esforços, até o presente momento, indicam forte busca por integralização, seja no empenho em defender o meio ambiente ou uniformizar a atuação jurisdicional no país.

A busca por essa integralização reforça a lógica de Federação, e de República, na medida em que a utilização de ferramentas auxilie na busca por decisões judiciais que visem reparar danos e articular estratégias para a defesa de um direito transindividual, galgando a preservação do bem comum:

A criação de uma doutrina de inteligência do Poder Judiciário representa o amadurecimento institucional necessário para a atuação preventiva, estratégica e integrada entre os órgãos do sistema de justiça, permitindo uma resposta mais célere e eficaz às demandas complexas da sociedade” (Nunes, Pinto, 2022, p.14).

Por tais razões, a inovação tecnológica, além de ser imprescindível para a construção do Estado Democrático de Direito por meio do processo, possibilita ainda uma visão sustentável do meio ambiente.

3. A inovação tecnológica a serviço da sustentabilidade

A evolução tecnológica amplia as possibilidades de monitoramento ambiental e de análise de dados para prevenção de litígios. *Softwares* de georreferenciamento, ferramentas de IA para processamento de informações ambientais e sistemas de integração de bancos de dados são recursos fundamentais para identificar padrões e prever riscos.

Os Centros de Inteligência podem se utilizar dessas ferramentas para compreender as causas e os avanços da destruição ambiental. A tecnologia não se limita a otimizar os processos; ela atua como um pilar fundamental para o governo ambiental judicial e para a construção de soluções mais eficazes pelo Poder Executivo.

Além disso, orientar magistrados na compreensão de casos complexos e desenvolver boas práticas sustentáveis no funcionamento do Judiciário tem peso significativo no contexto da sustentabilidade.

Iniciativas como o LIODS e a Rede de Governança Colaborativa já demonstram resultados importantes, ao conectar especialistas ambientais, gestores públicos e profissionais do Judiciário na construção de soluções inovadoras que aliam eficiência e sustentabilidade.

Os Laboratórios de Inovação, Inteligência e ODS (LIODS) ganharam destaque por buscarem soluções inovadoras, a fim de prevenir litígios reduzir a judicialização para assuntos que têm conexão com algum dos Objetivos Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais, em junho de 2020, foram incorporados à Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 pela Resolução 325 do CNJ, reposicionando a Meta 9 como meta qualitativa de inovação (Koehler, Silveira, Bueno, 2022 p. 16).

Sistemas de *big data*, inteligência artificial e análise preditiva permitem mapear padrões de judicialização, monitorar políticas públicas e identificar riscos socioambientais. Essa abordagem transforma a atuação do Judiciário, tornando-a proativa, estratégica e orientada por evidências, em sintonia com os princípios da sustentabilidade e da eficiência administrativa.

Com a estruturação correta dos dados é possível obter informações mais assertivas e condizentes com a realidade, para que, então, seja possível a aplicação de estratégias e criação de políticas públicas. Além disso, há um alinhamento de ações inovadoras e tecnológicas, com abertura à sociedade acadêmica, privada e em geral para contribuir com propostas de melhorias (Gomes, Wandscheer, Jessen, Santa, Teixeira, Moura Júnior, 2021, p.9).

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem se destacado nacionalmente pela adoção de práticas inovadoras e sustentáveis que refletem seu compromisso com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU:

O fortalecimento das agendas mundiais de desenvolvimento, com o estabelecimento de objetivos, metas e indicadores integrados e interdependentes, serviu como arcabouço para a delimitação de diversos institutos jurídicos,

trazendo um relevante auxílio na parametrização, delimitação, efetivação e controle das políticas públicas, inclusive pelo Poder Judiciário. Os estudiosos do desenvolvimento repetem reiteradamente, com acerto, que só é possível gerir o que se pode medir. Ao passo em que são estabelecidas metas e indicadores quantificáveis para avaliação do desempenho dos governos [...] O papel do Poder Judiciário na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável é fundamental e o Conselho Nacional de Justiça, órgão administrativo central do sistema, vem assimilando em suas metas e políticas as diretrizes estabelecidas na Agenda 2030. Nesse sentido, cabe destacar a celebração do Pacto pela implementação dos ODS da Agenda 2030 no Poder Judiciário com a ONU, em agosto de 2019 (Koehler, Silveira, Bueno, 2022, p. 6).

Em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça, em especial com o Protocolo de Sustentabilidade do Poder Judiciário e o Plano de Logística Sustentável, o TJMG desenvolve políticas de gestão ambiental, inovação tecnológica e responsabilidade social, consolidando-se como referência em governança institucional sustentável.

Entre as iniciativas de maior relevância, destacam-se a implantação do Núcleo Socioambiental e do Centro de Inteligência do TJMG, que atuam de forma integrada na coleta e análise de dados, na redução do impacto ambiental das atividades administrativas e na promoção de boas práticas alinhadas aos ODS.

O tribunal tem incorporado o uso de tecnologias verdes e digitais, como o Processo Judicial Eletrônico, painéis de gestão de sustentabilidade, monitoramento de consumo energético e hídrico, além de projetos de gestão de resíduos e eficiência energética, todos voltados para a minimização da pegada ecológica institucional.

4. Desafios e perspectivas

A consolidação dos Centros de Inteligência na agenda climática ainda enfrenta desafios importantes, desafios esses que se situam na intersecção entre a necessidade de modernização tecnológica, a complexidade científica do tema e as barreiras institucionais tradicionais.

O primeiro obstáculo é a inexistência de um sistema nacional unificado de informações ambientais, comprometendo a atuação dos Centros de Inteligência, que dependem de

dados consistentes para mapear padrões de judicialização, identificar áreas de conflito socioambiental e avaliar o cumprimento de decisões judiciais.

Sem acesso a dados integrados e interoperáveis, torna-se difícil desenvolver modelos de inteligência artificial, painéis de monitoramento climático ou indicadores de sustentabilidade com base científica sólida.

Outro obstáculo relevante é a necessidade de especialização de profissionais do Judiciário, que precisam compreender aspectos técnicos de biologia, climatologia, hidrologia e geopolítica ambiental para decidir com segurança e precisão. É difícil mapear e atuar sobre as verdadeiras causas estruturais da litigância ambiental que envolvem políticas públicas complexas, sem o devido preparo do agente competente sobre o assunto.

Isso posto, o julgamento de uma demanda ambiental ultrapassa os limites teóricos e práticos do Direito em si, e exige do julgador conhecimentos específicos que envolvam outras faces de conhecimento. E a atuação de ferramentas tecnológicas integradas e interligadas que fornecem tais conhecimentos é de grande valia para decisões mais técnicas e que considerem as especificidades da matéria ambiental.

A formação interdisciplinar é, portanto, condição indispensável para a consolidação da inteligência institucional sustentável. Apesar disso, o cenário apresenta perspectivas promissoras. O fortalecimento da governança judicial climática pode transformar o Brasil em referência internacional no enfrentamento jurídico da crise ambiental e na construção de soluções sustentáveis para o futuro, e a atuação do Judiciário preocupado e preparado reforça essa visão na política e no direito internacional. “O destino da humanidade é inseparável do destino da biosfera: o planeta é um todo em que tudo se liga e interdepende.” (Morin, 2021, p. 38).

Considerações finais

A justiça climática demanda um Poder Judiciário preparado, inovador e comprometido com a defesa do meio ambiente e das comunidades mais afetadas pelas mudanças climáticas. Os Centros de Inteligência do Poder Judiciário assumem papel estratégico ao fortalecer a cooperação interinstitucional, o planejamento processual e a utilização de dados para decisões seguras.

No contexto apresentado, o fortalecimento da justiça climática no Brasil depende diretamente do aprimoramento da inteligência institucional e da consolidação dos Centros de Inteligência como núcleos de articulação e produção de conhecimento estratégico.

É necessário que essas estruturas aprimorem o uso de ferramentas tecnológicas emergentes, como a IA, *big data* e georreferenciamento, para resultados mais assertivos, acompanhamento de desastres, mapeamento de vulnerabilidades socioambientais e avaliação do cumprimento de políticas públicas ambientais.

Ao mesmo tempo, torna-se imprescindível investir na capacitação técnica e interdisciplinar dos atuantes, para que compreendam as complexas interações entre o Direito, a ecologia, a economia e a sociedade.

O enfrentamento das demandas ambientais não pode depender de ações isoladas. Uma abordagem estruturada e inteligente fortalece a capacidade do Estado de garantir direitos fundamentais e assegurar condições de vida dignas à atual e às próximas gerações.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais e outros Tribunais que já implementam práticas alinhadas à Agenda 2030 demonstram que é possível conciliar inovação, sustentabilidade e eficiência institucional. A adoção de planos de gestão socioambiental, a criação de núcleos de sustentabilidade e o uso de painéis de dados climáticos e processuais representam passos concretos rumo a uma atuação judicial mais sustentável e inteligente.

Conclui-se que a justiça climática no contexto brasileiro só se tornará efetiva quando for sustentada por uma inteligência institucional robusta, colaborativa e baseada em evidências.

Os Centros de Inteligência do Poder Judiciário são favoráveis a essa evolução e mostram seu diferencial por seu intermédio, devendo ser compreendidos não apenas como instrumentos de gestão processual, mas como espaços de governança ambiental e inovação judicial, capazes de articular informações, promover decisões integradas e fortalecer o compromisso ético do Judiciário com as futuras gerações.

A consolidação dessa cultura institucional é, portanto, condição crucial para que o Poder Judiciário brasileiro se afirme como agente ativo da transição ecológica e da construção de um modelo de desenvolvimento justo, inclusivo e sustentável.

Em síntese, a inteligência institucional é elemento indispensável para uma justiça climática efetiva, preventiva e socialmente transformadora.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020: dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. **Diário da Justiça [do] C.N.J.**, Brasília, DF, n. 346, p. 8-10, 27 out. 2020. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/178672>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Agenda 2030 e o Poder Judiciário**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/agenda-2030-e-o-poder-judiciario/>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/centro-de-inteligencia-do-poder-judiciario-cipj/>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. CNJ atualiza política de sustentabilidade com foco em inovação e eficiência nas contratações**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-atualiza-politica-de-sustentabilidade-com-foco-em-inovacao-e-eficiencia-nas-contratacoes/>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Relatório do Comitê Interinstitucional – Proposta de integração das Metas do Poder Judiciário com as Metas dos ODS (Agenda 2030)**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/Segundo-Relatorio-Comite-Interinstitucional-14022020.pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Poder Judiciário usará IA em processos sobre meio ambiente**. Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/18551/poder-judici%C3%A1rio-usar%C3%A1-ia-em-processos-sobre-meio-ambiente>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Meta pela proteção do meio ambiente impulsionou ao menos 86 mil processos judiciais em 2024. **Portal CNJ**, 1 dez. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/meta-pela-protecao-do-meio-ambiente-impulsionou-ao-menos-86-mil-processos-judiciais-em-2024/>. Acesso em: 25 out. 2025.

CENTRO BRASILEIRO DE JUSTIÇA CLIMÁTICA (CBJC). **Cartografias negras pela justiça climática:** cartografias negras e (in)justiças climáticas no Brasil. Disponível em: <https://cbjc.com.br/pt/cbjc-lanca-dossie-inedito-sobre-justica-climatica-a-partir-de-saberes-e-territorios-negros-no-brasil/>. Acesso em: 25 out. 2025.

GOMES, Jordânia de Sousa; OLIVEIRA, Kátia Michelle Matos de; FERREIRA, Rafaella Lopes; COSTA, Ricardo Alexandre da Silva. Uso da Inteligência Artificial no Poder Judiciário brasileiro: um ensaio teórico. **Encontros Nacionais da Justiça [EnAJUS], Anais**, 2024. Disponível em: <https://www.enajus.org.br/anais/2024/uso-da-inteligencia-artificial-no-poder-judiciario-brasileiro-um-ensaio-teorico>. Acesso em: 29 out. 2025.

KOEHLER, Frederico Augusto Lepoldino; SILVEIRA, André Luiz Cavalcanti; BUENO, Raquel Barofaldi. Centros de inteligência: um caminho para a efetivação da Agenda 2030 no Judiciário. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 99-119, set./dez. 2022. Disponível em: <https://www.redp.uerj.br>. Acesso em: 29 out. 2025.

MILANEZ, Bruno; FONSECA, Igor Ferraz da. Justiça climática e eventos climáticos extremos: uma análise da percepção social no Brasil. **Revista Terceiro Incluído**, Goiânia, v. 1, n. 2, p. 82-100, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/teri/article/view/17842>. Acesso em: 30 out. 2025.

MORIN, Edgar. **A via para o futuro da humanidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.

NUNES, Alexandre Magno de Souza; PINTO, Maurício Viegas. Inteligência de segurança institucional: operacionalização do sistema após a aprovação do Ato Normativo que institui a doutrina de inteligência do Poder Judiciário. **Revista Eletrônica CNJ**, v. 6, n. 2, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/172495>. Acesso em: 25 out. 2025.

Legalidade e moralidade na administração pública: a responsabilidade solidária dos entes federados na assistência à saúde

141

*Lorena Almeida Brito*¹

*Camile Silveira Camargo*²

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar a aplicação dos princípios da legalidade e da moralidade na administração da receita pública da saúde, com ênfase na ponderação dos referidos princípios em casos concretos de concessão de tratamentos e medicamentos de alto custo não incorporados em atos normativos do Sistema Único de Saúde (SUS). Para fundamentar a discussão teórica, utilizou-se o método dedutivo, uma vez que a pesquisa parte da lei, doutrina e jurisprudência, aplicando-se aos casos práticos. Em relação ao método de procedimento, utilizou-se o comparativo, visto que a investigação desenvolveu-se por meio da análise de dois ou mais fatos e fenômenos. Além disso, aplicou-se a técnica de pesquisa bibliográfica, pois houve um levantamento de referências já publicadas que investiga o material teórico sobre o assunto de interesse e a documental, que analisa a jurisprudência e a legislação do tópico proposto. Por fim, o trabalho visa examinar o entendimento dos Tribunais Superiores entre os anos de 2017 a 2024, a fim de compreender como ocorre a ponderação dos princípios da Administração Pública nesses litígios e até que ponto existe margem de discricionariedade do Estado para se eximir do fornecimento de serviços ou medicamentos essenciais à saúde dos indivíduos hipossuficientes, baseando-se nas teorias da Reserva do Possível e do Mínimo Existencial.

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Montes Claros. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-1357-8351>. E-mail: lorenaalmeidabrito123@gmail.com

² Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Montes Claros. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-0874-9967>. E-mail: camilecamargo1507@gmail.com.

Palavras-chave: Legalidade. Moralidade. Saúde pública. Judicialização da saúde. Responsabilidade Solidária.

Introdução

A Administração Pública Orçamentária, no âmbito do Direito Público, é regida pelo princípio da legalidade, que limita a atuação do gestor ao que está previsto em lei. Esse princípio assegura a supremacia da norma sobre a vontade dos governantes e exige conformidade às legislações orçamentárias e fiscais para garantir eficiência na gestão dos recursos públicos. Contudo, sua aplicação isolada mostra-se insuficiente diante de demandas sociais urgentes, especialmente na saúde pública.

Nessa perspectiva, o princípio da moralidade complementa a legalidade ao exigir condutas éticas e voltadas ao interesse coletivo. A tensão entre ambos surge quando a falta de previsão orçamentária impede o fornecimento de tratamentos essenciais, contrariando o dever constitucional de garantir acesso universal à saúde. Assim, cabe ao gestor equilibrar a rigidez legal com a efetivação dos direitos fundamentais.

Diante do conflito entre a Reserva do Possível e o Mínimo Existencial, bem como entre as normas orçamentárias e as garantias constitucionais, torna-se necessária a análise da ponderação entre legalidade e moralidade na administração dos recursos da saúde, especialmente em casos de concessão de medicamentos e tratamentos de alto custo não incorporados ao SUS.

Desse modo, o presente artigo busca examinar o entendimento dos Tribunais Superiores entre 2017 e 2024, a fim de compreender como ocorre a ponderação dos princípios da Administração Pública nesses litígios e até que ponto o Estado possui discricionariedade para garantir o fornecimento de serviços e medicamentos essenciais à saúde dos indivíduos hipossuficientes, baseando-se nas teorias da Reserva do Possível e do Mínimo Existencial.

1. A Legalidade e a Moralidade

A Administração Pública compreende as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos que têm o encargo de exercer a função administrativa, incumbida predominantemente

mente ao Poder Executivo, que depende de uma vontade externa, vinculada a uma finalidade que deve ser útil ao interesse público. Tal vontade decorre da lei, que determina a finalidade que deve ser perseguida pelo administrador. Para melhor ilustrar, Maria Sylvia Zanella Di Pietro define:

[...] em sentido material ou objetivo, a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos (Di Pietro, 2022, p. 220).

Em razão da vontade externa de exercer função administrativa decorrente da lei, nasce o Princípio da Legalidade, o qual prevê que só é permitido à Administração fazer o que a lei determina.

Em virtude da constitucionalização da Administração, houve a ampliação da legalidade, que implicou a redução da discricionariedade, o que possibilitou ao Poder Judiciário e aos demais órgãos de controle da Administração a viabilidade de examinar aspectos antes vedados ao Poder Judiciário. Assim, princípios como o da razoabilidade, proporcionalidade e moralidade previstos no ordenamento jurídico são utilizados no controle de atos administrativos, visto que a Administração deve ser submissa não só à lei, mas ao Direito. Nesse sentido, Di Pietro resume:

A Constituição adotou a fórmula do Estado de Direito, significando que toda atividade estatal está submetida à lei e ao direito, cada um dos Poderes exercendo suas atribuições com independência em relação aos demais, e cabendo ao Judiciário, cercado de garantias de imparcialidade e independência, apreciar a legalidade dos atos da Administração e a constitucionalidade de leis e atos normativos editados pelos demais Poderes. (Di Pietro, 2012)

O princípio é consolidado na jurisprudência brasileira, como demonstra decisão do Supremo Tribunal Federal em julgamento de mandado de segurança, que entendeu:

Ementa: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. A Administração Pública submete-se ao princípio da legalidade, sobrepondo-se ao regulamento a lei em sentido formal e material (...). (Mandado de Segurança,

MS28033DF, Tribunal Pleno, STF, Relator: Min. Marcos Aurélio, Ac. Eletrônico, Julgado em 23/04/2014, DJe 213 de 29/10/2014).

Entretanto, parte da doutrina observa que o princípio da legalidade vem sendo reinterpretado ao longo do tempo, pois a obediência estrita à lei pode inviabilizar a atuação administrativa em certos casos concretos. Nesse sentido, Gustavo Binbenbim (2008) destaca que a fundamentação das atividades administrativas nos direitos fundamentais previstos na Constituição representa uma superação da concepção tradicional do princípio da legalidade, uma vez que “a Constituição, e não mais a lei, passa a situar-se no cerne da vinculação administrativa à juridicidade”.

Já o Princípio da Moralidade constitui também um princípio norteador da Administração Pública, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal. O referido princípio é uma orientação e inspiração para a Administração, e impõe:

O administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. (Carvalho Filho, 2010, p.23)

Desse modo, o agente público deve orientar suas ações por padrões éticos em qualquer esfera de poder. Enquanto a legalidade exige atuação conforme a lei, a moralidade impõe que essa atuação se baseie em princípios de bem, justiça e na própria ideia de função administrativa (Meirelles, 1979, p. 72).

Por isso, é preciso que a Administração Pública, tendo em vista o princípio da moralidade, observe princípios que valorizem a dignidade humana e a construção de uma sociedade justa e solidária. Para ilustrar o alcance da moralidade nos atos administrativos, Tauã Lima Verdian afirma:

Com realce, o preceito da moralidade administrativa apresenta primazia sobre os demais corolários constitucionalmente formulados, porquanto é constituído, em sua essência, de elemento interno a fornecer a substância válida do comportamento público. Nesta esteira, toda atuação administrativa tem como ponto de partida os influxos decorrentes do cânone em exame e a ele se volta. Os demais princípios constitucionais, expressos ou implícitos,

somente podem ter a sua leitura correta no sentido de admitir a moralidade como parte integrante de seu conteúdo. (Verdan, 2009, p. 10)

Portanto, mesmo em situações de anormalidade, o administrador não tem a prerrogativa de deixar de exercer funções que se distanciam do princípio da moralidade. Assim, o administrador deve, sempre, praticar ato, até mesmo o indispensável, pautado na moralidade, não sendo permitido se escusar disso. O referido princípio torna imperativo que os atos dos agentes públicos preservem valores essenciais a uma sociedade justa e solidária, sempre aplicando o respeito à dignidade da pessoa humana.

1.1 A Reserva do Possível e o Mínimo Existencial

A expressão “Reserva do Possível” originou-se no Tribunal Constitucional alemão, o qual demonstrou que o conceito do termo em questão deve ser avaliado por no mínimo duas vertentes básicas: o que pode ser razoavelmente exigido do Estado de forma individual, mas sempre tendo em vista o interesse coletivo, em razão da capacidade financeira limitada do Estado (Krell, 2002).

Nesse sentido, a Reserva do Possível no ordenamento jurídico brasileiro constitui uma capacidade de limitação e restrição ao benefício pleno de um direito fundamental social pelos titulares desse direito, em razão da limitação orçamentária Estatal. De acordo Moraes, os direitos sociais:

(...) são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado Democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal (Moraes, 2007, p. 177).

Dessa forma, os direitos fundamentais sociais são aqueles garantidos constitucionalmente, e é responsabilidade do Estado fornecer os insumos necessários para garanti-los, a fim de que haja condições de vida digna a todos os membros da coletividade.

Nesse sentido, a Reserva do Possível nasce como uma escusa do cumprimento dessa responsabilidade ao invocar a impossibilidade de o Estado, por meio de prestações posi-

tivas, garantir a plena efetivação de todos os direitos fundamentais sociais, sem que seja comprometido gravemente o erário e, conseqüentemente, toda a sociedade.

Porém, não se pode permitir ao Estado a escusa de implementar pelo menos uma parcela mínima dos direitos pleiteados, visto que seria uma afronta direta à Constituição Federal. Por isso, surge o Mínimo Existencial, que configura o direito mínimo dos indivíduos às condições mínimas para a existência humana, que não é apenas o aspecto físico, relacionado à manutenção do corpo (alimentação e saúde, por exemplo), mas aos aspectos intelectuais e espirituais, bem como ao direito à educação.

De acordo com Barroso (2010, p. 26), o Mínimo Existencial compreende direitos sem os quais não é possível a pessoa ser verdadeiramente livre, igual e capaz de exercer sua cidadania, considerados indispensáveis à sua existência física e psíquica. São esses os direitos à educação fundamental, à saúde básica, à assistência aos necessitados e ao acesso à justiça.

Dessa forma, a restrição que o Estado invoca com a Reserva do Possível em determinadas situações não é justificável quando viola o Mínimo Existencial, visto que a Administração Pública não tem a prerrogativa de fazer escolhas no que diz respeito a concretizar ou não o Mínimo Existencial, visto que não pode ser olvidado.

Portanto, caso haja desrespeito à efetivação do núcleo essencial de algum dos direitos fundamentais sociais, o Poder Judicial deve intervir, já que, em virtude da indisponibilidade dos referidos direitos, são dotados de proteção judicial.

2. Direito Constitucional à Saúde

A Constituição Federal de 1988 considera formalmente o direito à saúde como um dos direitos fundamentais da República, disposto detalhadamente em capítulo próprio nos artigos 196 a 200 da CF. Por essa razão, foi atribuído ao Estado o dever de fornecer o acesso universal e igualitário aos serviços essenciais de saúde, conforme dita o art. 196 da CF.

Assim, é resguardado a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito de usufruir das ações e dos serviços necessários para promoção, proteção e recuperação da saúde oferecidos pelo governo, independentemente da sua condição socioeconômica.

Segundo Schulze (2019), para que o Estado possa instrumentalizar esse direito fundamental, alguns fatores que devem ser observados, dentre os quais:

i) o princípio da dignidade humana; ii) o direito ao mínimo existencial em saúde, que se refere a um conjunto de bens indispensáveis para satisfação dos seus direitos fundamentais primários; iii) a vedação do retrocesso social, que impede que haja redução da atuação estatal que já tenha sido consolidada socialmente; e iv) o dever de progresso, que diz respeito à melhoria qualitativa e quantitativa das prestações de saúde (Schulze, 2019, p. 29).

Desse modo, visando cumprir com preceito constitucional, a Lei 8.080/1990 estabeleceu a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), e, desde então, o Sistema é o principal mecanismo estatal gratuito de auxílio da população brasileira ao que se refere ao bem-estar de todos os cidadãos nas mais diversas esferas da promoção da saúde.

Tais fatores são tidos como norteadores das políticas públicas estatais para a efetivação do direito à saúde, mas são limitados pelo princípio da Reserva do Possível, no qual é estabelecido que o Estado cumprirá com o seu dever, desde que sua responsabilidade corresponda ao limite orçamentário previamente estabelecido.

Nesse propósito, a Lei nº 8.080/90 dispõe que esse orçamento é financiado com recursos da seguridade social e dos entes federados, além de outras fontes, federais, estaduais e municipais, a depender da competência legislativa prevista na própria Constituição, permitindo aos entes políticos a liberdade de definir quem irá concretizar o direito à saúde (Sarlet, 2006).

Nesse viés, a promoção da saúde pública segue o modelo organizativo descentralizador, no qual a responsabilidade pelo sistema de saúde se dá de forma solidária, permitindo assim compartilhar este dever entre os entes federados, a fim de garantir uma prestação eficiente de serviços (Silva; Branco; Lelis *apud* Cruz, 2025).

Entretanto, ao contrário do que fora almejado constitucionalmente, a falta de investimentos contínuos em recursos humanos, infraestrutura e tecnologia têm impedido que as diretrizes estabelecidas no SUS sejam verdadeiramente efetivas, impulsionando inevitavelmente a intervenção do Poder Judiciário nas demandas da saúde pública, fenômeno conhecido atualmente como “judicialização da saúde”.

Nesse íterim, Avila (2013, p. 13) acrescenta que as consequências jurídicas da crescente negativa do Estado em cumprir com esta obrigação são graves, uma vez que pode representar uma renúncia do reconhecimento dos Direitos Fundamentais como verdadeiros direitos.

Nesse momento, surge um grande questionamento: a efetivação das ações judiciais de saúde deve limitar-se ao controle das verbas públicas ou o acesso ao Sistema Único de Saúde aos hipossuficientes deve sempre ser garantido, tendo em vista os princípios da dignidade da pessoa humana e do Mínimo Existencial?

3. Legislação Orçamentária e Judicialização da Saúde

No Brasil, existe um Sistema Orçamentário tripartido, composto por três leis que são interdependentes: o Plano Plurianual (planejamento mais amplo e estratégico do governo, que estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública relativas aos programas de duração continuada), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (fixa metas e prioridades da Administração, orientando a elaboração da LOA) e a Lei Orçamentária Anual (planejamento operacional que tem a finalidade de prever a destinação dos recursos em ações concretas).

Nesse sentido, portanto, a condição primordial que precisa ser atendida para a utilização de recursos públicos é que o gasto tenha sido devidamente previsto e autorizado na LOA.

Assim, as leis orçamentárias, com base no princípio da legalidade, devem ser seguidas pela Administração Pública, visto que possui papel essencial na movimentação da máquina estatal, principalmente no que diz respeito à realização das necessidades públicas.

Porém, ao analisar a questão orçamentária pela ótica do princípio da moralidade, o orçamento público não pode ser inflexível ao ponto de impossibilitar a efetivação de direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição, como o direito à saúde, em razão de não ser permitido aos entes federados eximirem-se de prestar assistência à saúde com base na Reserva do Possível, haja vista a necessidade de garantir o Mínimo Existencial àqueles que necessitam de medicamentos e tratamentos que fogem do que foi planejado nas leis orçamentárias.

Nesse sentido, no que diz respeito ao SUS, a insuficiência de recursos é problema exponencial, o que desencadeou o fenômeno da judicialização da saúde, que é a crescente quantidade de ações judiciais contra o Estado, as quais buscam garantir o acesso a serviços de saúde.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que nenhum serviço de saúde pode ser criado ou ampliado sem a indicação de sua fonte de custeio, limitando a inclusão de novas ações durante o exercício orçamentário. Contudo, é difícil prever demandas individuais por tratamentos não incorporados ao SUS, o que pode levar o ente público a ultrapassar os limites da LRF e sofrer responsabilização fiscal, administrativa ou penal.

Com isso, as divergências interpretativas entre as diferentes jurisdições tendem a proliferar, visto que alguns entendimentos pendem para o estrito cumprimento das leis orçamentárias, enquanto outros pendem para o princípio da moralidade e o dever assistencialista.

Assim, o Supremo Tribunal Federal fixou em 2015 a tese julgada em 2010 acerca do tema 793, e a reafirmou no ano de 2019, a qual conclui que:

União, Estados, Distrito Federal e Municípios são responsáveis solidários pela saúde, tanto do indivíduo quanto da coletividade e, dessa forma, são legitimados passivos nas demandas cuja causa de pedir é a negativa, pelo SUS (seja pelo gestor municipal, estadual ou federal), de prestações na área de saúde. O fato de o Sistema Único de Saúde ter descentralizado os serviços e conjugado os recursos financeiros dos entes da Federação, com o objetivo de aumentar a qualidade e o acesso aos serviços de saúde, apenas reforça a obrigação solidária e subsidiária entre eles. As ações e os serviços de saúde são de relevância pública, integrantes de uma rede regionalizada e hierarquizada, segundo o critério da subsidiariedade, e constituem um sistema único. (Brasil, 2010)

A fim de resolver o impasse entre a legalidade (cumprimento da Lei Orçamentária) e a moralidade (fornecimento da assistência à saúde), Dantas (2023, p. 55) leciona que:

Existe uma prática comum no Poder Judiciário de impor exclusivamente aos entes estaduais o custeio e o fornecimento imediatos de tratamentos não incorporados ao SUS, mesmo havendo determinação legal de que a respon-

sabilidade pela incorporação de novos tratamentos seja da União. Nesses casos, os Estados acabam custeando prestações que não seriam de sua responsabilidade, devendo fazer jus ao ressarcimento dos valores despendidos, conforme disposto no art. 35, VII, da Lei nº 8.080/90.

Portanto, é importante destacar que, para decidir demandas nesse sentido, os juízes devem, por força do art. 927 do CPC/2015, observar em suas decisões os precedentes judiciais, como acórdãos proferidos em julgamento de recursos extraordinários repetitivos. Assim, faz-se necessário analisar jurisprudencialmente como vêm decidindo os tribunais nesse sentido.

4. Análise de Jurisprudência de 2017 a 2024

O aumento significativo da judicialização da saúde resultou em uma série de julgamentos nos Tribunais Superiores (STF e STJ), estabelecendo-se desde então critérios para o fornecimento de medicamentos não incorporados às normativas do SUS.

Em 2017, o Superior Tribunal de Justiça firmou a seguinte tese no julgamento do Tema nº 106:

A concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos:

- i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS;
- ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito;
- iii) existência de registro do medicamento na ANVISA, observados os usos autorizados pela agência.

Observa-se que o posicionamento do Tribunal seguiu no sentido de acolher o direito à saúde pública dos hipossuficientes, sem analisar os impactos orçamentários da referida concessão aos entes políticos.

Assim, apesar de a medida ter possibilitado a expansão das ações e dos serviços de saúde oferecidos pelo governo, não foi capaz de conter o aumento massivo de ações judiciais para fornecimento de serviços de saúde por parte do Poder Público, uma vez que

não houve qualquer movimentação dos governantes para solucionar a má gestão de recursos e a alocação ineficiente dos investimentos no SUS.

Nesse sentido, em 2024, o Supremo Tribunal Federal julgou o Tema nº 6 e trouxe novos parâmetros para a obtenção de medicamentos de alto custo não incorporados ao SUS:

SAÚDE - ASSISTÊNCIA - MEDICAMENTO DE ALTO CUSTO - FORNECIMENTO. Possui repercussão geral controversa sobre a obrigatoriedade de o Poder Público fornecer medicamento de alto custo.

Tema 6 - Dever do Estado de fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo.

1. A ausência de inclusão de medicamento nas listas de dispensação do Sistema Único de Saúde - SUS (RENAME, RESME, REMUME, entre outras) impede, como regra geral, o fornecimento do fármaco por decisão judicial, independentemente do custo.

2. É possível, excepcionalmente, a concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não incorporado às listas de dispensação do Sistema Único de Saúde, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos, cujo ônus probatório incumbe ao autor da ação:

(a) negativa de fornecimento do medicamento na via administrativa, nos termos do item '4' do Tema 1234 da repercussão geral; (b) ilegalidade do ato de não incorporação do medicamento pela CONITEC, ausência de pedido de incorporação ou da mora na sua apreciação, tendo em vista os prazos e critérios previstos nos artigos 19-Q e 19-R da Lei nº 8.080/1990 e no Decreto nº 7.646/2011; (c) impossibilidade de substituição por outro medicamento constante das listas do SUS e dos protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas; (d) comprovação, à luz da medicina baseada em evidências, da eficácia, acurácia, efetividade e segurança do fármaco, necessariamente respaldadas por evidências científicas de alto nível, ou seja, unicamente ensaios clínicos randomizados e revisão sistemática ou meta-análise; (e) imprescindibilidade clínica do tratamento, comprovada mediante laudo médico fundamentado, descrevendo inclusive qual o tratamento já realizado; e (f) incapacidade financeira de arcar com o custeio do medicamento.

3. Sob pena de nulidade da decisão judicial, nos termos do artigo 489, § 1º, incisos V e VI, e artigo 927, inciso III, § 1º, ambos do Código de Processo Civil, o Poder Judiciário, ao apreciar pedido de concessão de medicamentos não incorporados, deverá obrigatoriamente: (a) analisar o ato

administrativo comissivo ou omissivo de não incorporação pela CONITEC ou da negativa de fornecimento da via administrativa, à luz das circunstâncias do caso concreto e da legislação de regência, especialmente a política pública do SUS, não sendo possível a incursão no mérito do ato administrativo; (b) aferir a presença dos requisitos de dispensação do medicamento, previstos no item 2, a partir da prévia consulta ao Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NAT-Jus), sempre que disponível na respectiva jurisdição, ou a entes ou pessoas com expertise técnica na área, não podendo fundamentar a sua decisão unicamente em prescrição, relatório ou laudo médico juntado aos autos pelo autor da ação; e (c) no caso de deferimento judicial do fármaco, oficiar aos órgãos competentes para avaliarem a possibilidade de sua incorporação no âmbito do SUS. (RE 566471, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 26-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 27-11-2024 PUBLIC 28-11-2024)

O tema de repercussão geral estabeleceu mudanças significativas, dentre elas, o entendimento do STF de que poderiam também ser concedidos judicialmente fármacos não incorporados ao SUS independentemente do valor, e não apenas aqueles de alto custo, desde que o remédio esteja registrado na ANVISA e que sejam preenchidos os requisitos fixados pela Corte.

Além disso, nota-se que a argumentação dos ministros durante o julgamento observou as premissas da escassez de recursos e da imperatividade de eficiência das políticas públicas (Reserva do Possível), da promoção da isonomia e da igualdade no acesso a serviços de saúde (Mínimo Existencial) e do respeito à expertise técnica e à medicina baseada em evidências (Pantaleão, 2024, p.39).

Adicionalmente, os ministros reiteraram, no voto vencedor, a importância em analisar o Tema nº 6 em conjunto com o Tema nº 1.234, julgado no mesmo ano (2024), dada a afinidade dos temas.

O Tema nº 1.234 firmou a seguinte tese de julgamento no que se refere aos critérios de competência:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1.234. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO E COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL NAS

DEMANDAS QUE VERSAM SOBRE FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS REGISTRADOS NA ANVISA, MAS NÃO INCORPORADOS NO SUS. NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DO DIÁLOGO, DADA A COMPLEXIDADE DO TEMA, DESDE O CUSTEIO ATÉ A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS. DESIGNAÇÃO DE COMISSÃO ESPECIAL COMO MÉTODO AUTOCOMPOSITIVO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS. INSTAURAÇÃO DE UMA INSTÂNCIA DE DIÁLOGO INTERFEDERATIVA. Questão em discussão: Análise administrativa e judicial quanto aos medicamentos incorporados e não incorporados, no âmbito do SUS. Acordos interfederativos: Análise conjunta com Tema

Tema 1234 - Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal, nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, mas não padronizados no Sistema Único de Saúde – SUS.

Tese: I - Competência. 1) Para fins de fixação de competência, as demandas relativas a medicamentos não incorporados na política pública do SUS e medicamentos oncológicos, ambos com registro na ANVISA, tramitarão perante a Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, quando o valor do tratamento anual específico do fármaco ou do princípio ativo, com base no Preço Máximo de Venda do Governo (PMVG – situado na alíquota zero), divulgado pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED - Lei 10.742/2003), for igual ou superior ao valor de 210 salários mínimos, na forma do art. 292 do CPC. 1.1) Existindo mais de um medicamento do mesmo princípio ativo e não sendo solicitado um fármaco específico, considera-se, para efeito de competência, aquele listado no menor valor na lista CMED (PMVG, situado na alíquota zero). 1.2) No caso de inexistir valor fixado na lista CMED, considera-se o valor do tratamento anual do medicamento solicitado na demanda, podendo o magistrado, em caso de impugnação pela parte requerida, solicitar auxílio à CMED, na forma do art. 7º da Lei 10.742/2003. 1.3) Caso inexista resposta em tempo hábil da CMED, o juiz analisará de acordo com o orçamento trazido pela parte autora. 1.4) No caso de cumulação de pedidos, para fins de competência, será considerado apenas o valor do(s) medicamento(s) não incorporado(s) que deverá(ão) ser somado(s), independentemente da existência de cumulação alternativa de outros pedidos envolvendo obrigação de fazer, pagar ou de entregar coisa certa. II - Definição de Medicamentos Não Incorporados. 2.1) Consideram-se medicamentos não incorporados aqueles que não constam na política pública do SUS; medicamentos previstos nos PCDTs para outras finalidades; medicamentos sem registro na ANVISA; e medicamentos off label sem PCDT ou que não integrem listas do componente básico. 2.1.1) Conforme decidido

pelo Supremo Tribunal Federal na tese fixada no tema 500 da sistemática da repercussão geral, é mantida a competência da Justiça Federal em relação às ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na Anvisa, as quais deverão necessariamente ser propostas em face da União, observadas as especificidades já definidas no aludido tema. (RE 1366243, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 10-10-2024 PUBLIC 11-10-2024)

O Tema 1.234 do STF tratou da competência nas ações sobre medicamentos não incorporados às listas do SUS, mas registrados na ANVISA, estabelecendo que ela deve ser definida conforme o valor da causa. Assim, demandas com valor igual ou superior a 210 salários mínimos devem tramitar na Justiça Federal, enquanto as demais competem à Justiça Estadual, assegurado o direito de ressarcimento aos Estados e Municípios (Pantaleão, 2024, p. 41).

Por sua vez, durante o julgamento do Tema nº 6 do STF, os ministros decidiram que o magistrado deverá realizar consulta no NAT-Jus (recurso para assegurar que sejam oferecidas ao julgador as informações técnicas necessárias para seu convencimento nas ações que envolvam o direito à saúde), a fim de que o juiz não esteja restrito apenas às alegações do autor para fundamentar sua decisão.

Nesse sentido, Pantaleão (2024, p. 43) esclarece que o magistrado também será responsável por, na hipótese de deferimento da concessão do fármaco, oficiar aos órgãos competentes para que seja avaliada a sua incorporação no âmbito do SUS. Desse modo, a judicialização contribuirá para o desenvolvimento da política pública de saúde e o aprimoramento dos serviços oferecidos.

Posteriormente, para garantir a efetividade dos Temas nº 6 e 1.234, foram aprovadas pelo STF as súmulas vinculantes nº 60 e 61. A primeira estabelece que pedidos e análises de medicamentos na rede pública, bem como a judicialização desses casos, devem seguir os acordos interfederativos homologados pelo STF no Tema 1.234, adotando governança judicial colaborativa. Já a segunda determina que a concessão judicial de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados às listas do SUS, deve respeitar as teses fixadas no Tema 6 da Repercussão Geral.

Portanto, as súmulas conferiram às teses o efeito vinculante para a Administração Pública e o Poder Judiciário, evitando controvérsias entre órgãos judiciários e a multiplicação de processos sobre questões idênticas.

Considerações finais

Conclui-se, portanto, que, de acordo com o princípio da legalidade, as leis orçamentárias devem ser rigorosamente observadas pela Administração Pública, uma vez que desempenham papel essencial na execução das necessidades coletivas. Contudo, quando as ações judiciais envolvem direitos fundamentais, como a saúde e a vida, a chamada Reserva do Possível não pode ser utilizada de forma absoluta, pois, em determinadas situações, sua aplicação viola o princípio do Mínimo Existencial, que deve ser assegurado pelo Estado.

Nesse contexto, a judicialização da saúde surge como instrumento de equilíbrio entre os princípios da legalidade, que exige o cumprimento da Lei Orçamentária, e da moralidade, que impõe o dever ético de garantir o acesso à saúde. Assim, busca-se a pacificação dos entendimentos jurisprudenciais e a promoção da segurança jurídica nas decisões dos tribunais, evitando contradições e garantindo maior previsibilidade nas ações do Poder Público.

Além disso, a jurisprudência demonstra que os Poderes Judiciário e Executivo reconhecem o direito à saúde dos hipossuficientes, mas vêm adotando critérios mais objetivos para limitar a judicialização. O Tema 1.234 do STF, por exemplo, definiu que ações sobre tecnologias não incorporadas ao SUS e com valor acima de 210 salários mínimos cabem à Justiça Federal, enquanto as demais permanecem na Justiça Estadual.

Por fim, por se tratarem de princípios constitucionais, é indispensável a ponderação entre legalidade e moralidade, a fim de que ambas coexistam de forma harmônica nas decisões administrativas e judiciais. Para tanto, o STF conferiu efeito vinculante às teses relacionadas ao tema, assegurando uniformidade nas interpretações, evitando controvérsias e contribuindo para uma aplicação mais íntegra e ética do direito à saúde pública.

Referências

BARROSO, L. R.. **A dignidade da pessoa humana no Direito Constitucional contemporâneo**: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. Disponível em: https://www.luis-robertobarroso.com.br/wpcontent/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 566.471/RN**. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 20/09/2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2565078>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1366243/SC**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 13/12/2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6335939>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Extraordinário 1657156/RJ**. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/AT-C?seq=87894339&tipo=0&nreg=&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário**, RE 0005840-11.2009.4.05.8500 SE 0005840-11.2009.4.05.8500. Plenário, Sessão Virtual. Relator: Min. Luiz Fux (Presidente). Julgamento: 13/05/2020. [...] O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4678356&numero-Processo=855178&classeProcesso=RE&numeroTema=793>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Segurança. Agravo Regimental. Saúde pública. Direitos fundamentais sociais. Art. 196 da Constituição. Audiência Pública. Sistema Único de Saúde - SUS. Políticas públicas. Judicialização do direito à saúde. Separação de poderes. Parâmetros para solução judicial dos casos concretos que envolvem direito à saúde. Responsabilidade solidária dos entes da Federação em matéria de saúde. Fornecimento de medicamento: Zavesca (miglustat). Fármaco registrado na ANVISA. Não comprovação de grave lesão à ordem, à economia, à saúde e à segurança públicas. Possibilidade de ocorrência de dano inverso. Agravo regimental a que se nega provimento. **Agravo regimental na Suspensão de Tutela Antecipada n. 175 - Ceará.** Clarice Abreu de Castro Neves, Ministério Público Federal, Município de Fortaleza, Estado do Ceará, União. Relator: Gilmar Mendes DJe 076. Data do julgamento: 17 mar. 2010. Data de Publicação: 30 abr. 2010. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?numero=175&classe=STA-AgR>. Acesso em: 20 mai. 2025.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO JÚNIOR, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 24. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

DANTAS, Patrícia Virgínia Padilha. **Direito à saúde, orçamento público e responsabilidades dos entes federativos à luz do STF.** 2023. 93 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas, Maceió, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. **Atualidades Jurídicas – Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 83-106, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Da-constitucionalizacao-do-direito-administrativo.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2025.

KRELL, A.J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha:** os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro.** 38. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento-Cv n.1.0000.22.299443-6/001**. Ação Pública Cível. Estado de Minas Gerais versus Ministério Público de Minas Gerais e Município de Fama. Relator: Desa. Área Brasil. Paraguaçu, 09 de março de 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PANTALEÃO, LUIZ EDUARDO FERNANDES. **Judicialização da saúde e a definição de critérios para a concessão judicial de medicamentos não incorporados ao SUS**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/32728>. Acesso em: 25 maio 2025.

SOUZA, Lucas Daniel Ferreira de. Reserva do Possível e o Mínimo Existencial: embate entre direitos fundamentais e limitações orçamentárias. **Revista da Faculdade de Direito Sul de Minas**, Pouso Alegre, vol. 29, n-1, p. 205-226, jan/jun. 2013. Disponível em: <https://revista.fdsm.edu.br/index.php/revistafdsm/article/view/524/414>. Acesso em: 30 mar. 2025.

Litigância abusiva e a disfunção da autonomia privada: desafios institucionais à integridade da jurisdição

159

*Luiz Victor Ferreira Cândido*¹

*Ricardo da Costa Alves*²

Resumo

O presente estudo analisa a litigância abusiva como disfunção estratégica no exercício da autonomia privada, examinando seus efeitos sobre a integridade do sistema de justiça e os limites jurídicos e institucionais à sua instrumentalização. Parte-se da compreensão de que o processo judicial, concebido como instrumento de pacificação social, vem sendo apropriado por determinados agentes como meio de pressão econômica e obtenção de vantagens extraprocessuais, comprometendo sua função pública e violando os princípios da boa-fé, da cooperação e da isonomia processual. Adotando método dedutivo e abordagem qualitativa, a pesquisa utiliza revisão bibliográfica, análise jurisprudencial e estudo de casos representativos em demandas repetitivas e de massa. Examina-se a atuação do Poder Judiciário como instância reguladora do exercício abusivo de direitos e os mecanismos normativos disponíveis para sua repressão, com destaque

¹ luiz.candido@fragataeantunes.com.br; Advogado, sócio do Fragata e Antunes Advogados. Mestrando em Direito. Pós-graduado em Direito Civil, Tributário e Processual Civil. Atua na gestão estratégica de contencioso cível e bancário.

² ricardo.alves@fragataeantunes.com.br; Graduado em Direito pela Faculdade Nacional de Direito da UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro – 1999 – Com curso de Especialização em Banking Fundamentos de Direito Bancário (FGV Rio – 2008), DPO – Data Protection Officer – Proteção de Dados e Privacidade (FGV Rio – 2020) e Ciência de Dados Aplicada ao Direito (2018). Curso de extensão A Nova Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) em 2022, ambos pela PUC-Rio. Membro das Comissões de Direito Bancário e de Juizados Especiais da OAB/RJ. Foi chefe do Departamento Legal da Credicard no Rio de Janeiro e Controller do Jurídico em SP. Sócio do escritório Fragata e Antunes Advogados desde 2002, atualmente DPO e Head de Inovação do escritório e responsável pela área de Saneamento.

para os negócios jurídicos processuais, os precedentes qualificados e o controle judicial de cláusulas abusivas. Conclui-se que a litigância abusiva configura forma de captura institucional do Judiciário por estratégias econômicas privadas e que seu enfrentamento requer articulação entre regulação pública e privada, atuação proativa dos magistrados e fortalecimento de uma cultura jurídica orientada pela integridade, pela equidade e pela função social do processo.

Palavras-chave: Litigância abusiva. Autonomia privada. Abuso do direito de ação. Processo civil. Função social do processo.

1. Introdução

O presente estudo investiga a litigância abusiva, como forma de desvirtuamento do processo civil contemporâneo. Trata-se de uma prática caracterizada pela utilização reiterada e padronizada do Poder Judiciário com finalidades estratégicas alheias à tutela jurisdicional legítima, mediante o uso de estruturas jurídicas organizadas que transformam o processo em instrumento de pressão ou especulação, em detrimento da boa-fé e da função pública da jurisdição.

O problema central consiste na apropriação estratégica do direito de ação, constitucionalmente assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, como meio de obtenção de vantagens externas ao processo. Essa conduta distorce o papel público da jurisdição, viola a boa-fé objetiva e a cooperação processual e compromete a isonomia entre as partes, convertendo o exercício da autonomia privada em técnica de dominação institucional.

A relevância do estudo decorre da necessidade de compreender os impactos sistêmicos da litigância abusiva sobre a integridade do sistema de justiça. A utilização indevida do processo gera sobrecarga estrutural, favorece a multiplicação artificial de demandas e ameaça a legitimidade da jurisdição, exigindo uma resposta coordenada entre os diversos atores institucionais. Nesse contexto, destaca-se o papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na implementação de políticas de prevenção e repressão à litigância abusiva, por meio de resoluções e sistemas de inteligência, e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), cuja atuação disciplinar é fundamental para coibir práticas profissionais que violem os deveres éticos da advocacia e desvirtuem o direito de ação.

Ademais, sustenta-se que a litigância abusiva configura uma forma de disfunção estratégica da autonomia privada, exigindo a investigação de seus impactos sobre a integridade da jurisdição e os limites jurídicos e institucionais à sua instrumentalização. Parte-se da premissa de que o processo civil, enquanto técnica estatal de pacificação social e garantia institucional de direitos, não pode ser convertido em instrumento privado de coerção, intimidação econômica ou obtenção de vantagem indevida. Nesse contexto, o uso desviacionista da via judicial viola a função pública da jurisdição, tensiona a boa-fé objetiva e desafia o princípio da cooperação processual, impondo a necessidade de mecanismos de controle aptos a desestimular condutas oportunistas e assegurar o equilíbrio entre liberdade contratual, tutela jurisdicional e proteção da confiança legítima no sistema de justiça.

A pesquisa adota método dedutivo e abordagem qualitativa, com base em análise doutrinária, jurisprudencial e documental, contemplando precedentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dos Tribunais de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e do Rio de Janeiro (TJRJ). O marco teórico ancora-se nos princípios constitucionais do acesso à justiça (art. 5º, XXXV), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), do devido processo legal (art. 5º, LIV) e da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII), bem como nas cláusulas da função social dos contratos (art. 421 do Código Civil) e da proibição do abuso de direito (art. 187 do Código Civil), aplicadas ao campo processual.

Ao final, pretende-se contribuir para o fortalecimento dos mecanismos normativos e institucionais de controle da litigância abusiva, reforçando o papel do Poder Judiciário como guardião da integridade processual e da função pública da jurisdição no Estado Democrático de Direito.

A litigância predatória tornou-se mais sofisticada com o uso de automação de petições, captação digital de dados e ajuizamento robotizado de ações. Sob o argumento de facilitar o acesso à Justiça, determinados agentes têm utilizado ferramentas tecnológicas para maximizar o volume de processos sem avaliar a aderência do caso ao direito material. A tecnologia, nesse cenário, não é neutra, pois pode funcionar tanto como catalisadora de abusos quanto como mecanismo de integridade do sistema judicial. A diferença está no propósito do uso e na postura ética do operador do Direito.

2. A autonomia privada no direito privado contemporâneo

A autonomia privada, núcleo estruturante do Direito Civil, representa a liberdade dos indivíduos de regularem suas próprias relações jurídicas conforme seus interesses. No entanto, no contexto constitucional contemporâneo, essa liberdade deixou de ser absoluta e passou a ser condicionada por valores públicos e comunitários, especialmente a dignidade da pessoa humana, a função social dos contratos e a boa-fé objetiva. A Constituição Federal de 1988 consagrou esse novo paradigma ao integrar a liberdade individual ao projeto de um Estado Democrático de Direito comprometido com a justiça social, de modo que o exercício de direitos privados deve observar limites éticos e finalidades coletivas.

O Código Civil de 2002 consolidou essa transformação ao prever, nos artigos 421 e 422, que a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato, e que as partes devem agir com probidade e lealdade. Tais dispositivos materializam um modelo ético de liberdade, no qual a autonomia privada se converte em instrumento de concretização da igualdade substancial e da confiança recíproca, e não em meio de dominação econômica ou oportunismo jurídico.

Nesse sentido, Theodoro Júnior afirma que a autonomia da vontade consiste na faculdade conferida às partes para estruturarem, segundo seus próprios interesses, as condições e modalidades de seus vínculos jurídicos, desde que observados os limites impostos pela ordem pública e pela função social do contrato (Theodoro Junior, 2001). Essa concepção reforça que a liberdade contratual somente é legítima quando harmonizada com a justiça e a solidariedade social.

Em linha semelhante, Farias e Rosendal explicam que a boa-fé objetiva opera como regra de conduta baseada na confiança, lealdade e cooperação, funcionando como parâmetro ético destinado a evitar comportamentos oportunistas e assegurar equilíbrio nas relações jurídicas (Farias; Rosendal, 2007). Esse princípio orienta tanto a formação quanto a execução dos contratos, impedindo que a autonomia privada seja utilizada como mecanismo de abuso ou vantagem indevida.

A esse cenário soma-se a crescente digitalização das relações privadas, marcada pela expansão de contratos eletrônicos. Como observa Schreiber, a proteção de dados, a informação clara e a transparência passaram a constituir elementos estruturais da autonomia

privada no ambiente digital, ampliando o papel da boa-fé como instrumento de proteção contra assimetrias informacionais e práticas predatórias (Schreiber, 2022).

Essa racionalidade constitucional não se limita ao campo contratual. Projeta-se igualmente sobre o processo civil. A autonomia privada processual, prevista nos artigos 190 e 191 do Código de Processo Civil, não corresponde a um espaço absoluto de disposição das partes, mas a uma faculdade instrumental voltada à concretização da cooperação, do contraditório e da eficiência processual. Seu exercício pressupõe boa-fé, capacidade plena e proporcionalidade, sob pena de nulidade do pacto e intervenção judicial. Como reconhece a doutrina contemporânea, o processo é técnica estatal de pacificação social e, portanto, não pode ser apropriado para finalidades particulares que contrariem sua função pública (Marinoni, 2021, p. 20).

Nesse contexto, a litigância abusiva representa a expressão patológica da autonomia privada. Em vez de atuar como mecanismo legítimo de organização de interesses, converte-se em estratégia de instrumentalização do Poder Judiciário para obtenção de vantagens indevidas, manipulação econômica do litígio ou pressão negocial. Trata-se de desvio finalístico que viola a boa-fé objetiva, a lealdade processual e a própria razão de ser do direito de ação. Ao ser utilizada para sobrecarregar o Judiciário, induzir condutas econômicas ou forçar acordos, a autonomia privada perde seu caráter constitucionalmente legitimado e assume feição disfuncional, atentando contra a integridade da jurisdição.

Assim, a autonomia privada contemporânea deve ser compreendida como liberdade relacional funcionalizada pelos valores constitucionais e inseparável da boa-fé objetiva, da transparência e da função social do processo e dos contratos. Sua utilização como mecanismo de litigância abusiva evidencia uma forma de captura do sistema de justiça e exige resposta institucional firme, de modo a assegurar que o direito de ação permaneça instrumento de tutela legítima e não de vantagem estratégica indevida. A defesa da autonomia privada, portanto, coincide com a preservação de sua finalidade constitucional e com o fortalecimento da integridade do sistema jurídico.

3. O abuso no direito de litigar e a apropriação estratégica do processo

O processo civil contemporâneo é técnica estatal voltada à pacificação social e à efetividade do direito, superando o antigo modelo privatista que via a jurisdição como arena

entre vontades individuais. Nesse paradigma público, o direito de litigar, embora garantido pelo artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, não é absoluto: seu exercício deve respeitar a boa-fé, a cooperação e a finalidade pública da jurisdição.

O uso do processo como meio de pressão econômica, de protelação indevida ou de obtenção de vantagens extraprocessuais configura abuso de direito, em violação ao artigo 187 do Código Civil e aos princípios estruturantes do Código de Processo Civil de 2015. Fredie Didier Jr. sustenta que o processo pode ser utilizado de forma estratégica como instrumento de pressão e obtenção de vantagens externas ao mérito, revelando seu potencial de apropriação negocial quando desvinculado da finalidade jurisdicional legítima (Didier Jr., 2022). Esse desvio compromete a integridade do sistema e converte o processo em instrumento de opressão.

Na prática forense, especialmente em demandas massificadas de consumo e bancárias, observa-se padrão recorrente de atuação. Escritórios estruturados ingressam com milhares de ações idênticas, com procuradores diferentes dos subscritores, utilização de documentos suspeitos e replicação de argumentos sem individualização dos fatos. Não se trata de litigância de má-fé isolada, mas de uma sistemática industrial de produção de litígios, cujo objetivo real é criar assimetria econômica para induzir acordos rápidos.

A doutrina identifica o abuso processual como ilicitude civil e ofensa à função social do processo. Para Cândido Rangel Dinamarco, o processo constitui instrumento de justiça e sua utilização desviada rompe o equilíbrio entre liberdade e responsabilidade, comprometendo a finalidade pública da jurisdição (Dinamarco, 2017). Essa perspectiva dialoga com a análise econômica do direito, segundo a qual a litigância predatória decorre de incentivos racionais, com a multiplicação de ações infundadas porque o custo imposto ao adversário é inferior ao risco de derrota, ainda que tal conduta seja socialmente ineficiente. O fenômeno também compromete a credibilidade institucional do Judiciário, sendo reiteradamente apontado pelo Conselho Nacional de Justiça como uma das causas relevantes do congestionamento estrutural decorrente de demandas repetitivas e temerárias.

O Código de Processo Civil de 2015 oferece instrumentos para conter esse fenômeno. A boa-fé objetiva e a cooperação são deveres de todos os sujeitos do processo (arts. 5º e 6º), enquanto os arts. 79 a 81 preveem sanções para a litigância de má-fé. O art. 139 autoriza o juiz a adotar medidas coercitivas e atípicas para assegurar a efetividade da jurisdição,

e o art. 927 impõe a uniformização de precedentes como mecanismo de prevenção de comportamentos oportunistas.

Essas medidas expressam o dever do magistrado de preservar a integridade e a legalidade processual, impedindo que o processo seja transformado em instrumento de especulação. Como observa Marinoni, litigar não constitui ato puramente volitivo, mas comportamento condicionado pelos fins da ordem jurídica democrática, orientado pela boa-fé e pelos deveres estruturantes da jurisdição. O abuso, portanto, representa disfunção que viola a função pública do processo e compromete a confiança social na Justiça (Marinoni, 2015).

O enfrentamento da litigância predatória exige, além de repressão judicial, a construção de uma cultura jurídica orientada pela ética, pela boa-fé e pela transparência. Nesse cenário, compreende-se que órgãos como o Conselho Nacional de Justiça e os Centros de Inteligência Judiciária desempenham papel relevante no aperfeiçoamento de mecanismos destinados à identificação de padrões de litigância predatória, contribuindo para a preservação da integridade da jurisdição. Da mesma forma, reconhece-se a importância da atuação da Ordem dos Advogados do Brasil na promoção de práticas éticas e no acompanhamento de condutas profissionais, especialmente naquelas situações em que a atividade advocatícia possa ser indevidamente utilizada com viés especulativo.

Em resposta ao aumento dessas práticas, soluções de inteligência artificial têm sido adotadas tanto por tribunais quanto por grandes escritórios. Plataformas capazes de analisar metadados, identificar padrões textuais e cruzar dados de milhares de processos permitem detectar indícios de litigância predatória, como distribuição concentrada em determinadas comarcas, desistências sucessivas após indeferimento de liminares ou documentação repetida entre autores distintos. O uso da IA, nesse contexto, fortalece a integridade da jurisdição, viabilizando a triagem antecipada de demandas suspeitas e promovendo maior segurança jurídica.

Litigar é direito-função, cujo exercício legítimo depende do equilíbrio entre autonomia e responsabilidade. O acesso à justiça não se confunde com o direito de litigar sem limites: o processo deve permanecer instrumento de justiça, e não de vantagem econômica. A repressão ao abuso processual reforça a integridade da jurisdição e a legitimidade do Estado de Direito.

4. Autonomia privada como instrumento de poder negocial: limites à instrumentalização abusiva

A autonomia privada, tradicionalmente compreendida como expressão da liberdade individual, foi ressignificada pela Constituição Federal de 1988 como elemento estruturante do Estado Democrático de Direito. Implícita nos princípios da liberdade, da livre iniciativa e da dignidade da pessoa humana, essa autonomia passou a ser vista não como poder absoluto, mas como faculdade condicionada à sua função social. O artigo 421 do Código Civil traduz essa virada ao afirmar que a liberdade de contratar deve ser exercida “em razão e nos limites da função social do contrato”. Como observa Gustavo Tepedino, o Estado Constitucional demanda que os direitos subjetivos sejam compreendidos em consonância com os valores constitucionais, o que implica uma releitura ética e funcional da liberdade negocial e dos efeitos que dela irradiam no plano social (Tepedino, 2019).

No campo processual, a autonomia privada encontra expressão nos negócios jurídicos processuais previstos nos artigos 190 e 191 do Código de Processo Civil de 2015, que permitem às partes ajustar o procedimento conforme suas necessidades. Contudo, essa liberdade é condicionada pela boa-fé objetiva, pelo contraditório substancial e pela vedação a comportamentos abusivos. Daniel Mitidiero adverte que a autonomia processual deve ser compreendida como instrumento voltado à realização da justiça, e não como mecanismo de dominação estratégica. Assim, pactos processuais unilaterais ou assimétricos, quando aptos a comprometer a igualdade material entre as partes, desafiam controle judicial atento e proporcional (Mitidiero, 2023).

A Constituição impõe limites normativos objetivos ao exercício dessa liberdade, especialmente por meio dos princípios da igualdade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Nenhum pacto negocial pode se sobrepor à proteção da parte vulnerável ou comprometer a integridade da jurisdição. O artigo 190 do CPC (Brasil, 2015) reforça essa exigência ao exigir a plena capacidade das partes e ao impor ao juiz o dever de controlar de ofício a validade dos pactos processuais quando houver indícios de desequilíbrio material ou hipossuficiência.

O uso abusivo da autonomia privada manifesta-se quando a liberdade negocial é instrumentalizada como forma de poder. Em relações contratuais e processuais marcadas por assimetria, a autonomia pode converter-se em instrumento de coerção ou exclusão. Isso

ocorre, por exemplo, em contratos de adesão com cláusulas arbitrais compulsórias, prazos desiguais, renúncias antecipadas ao direito de ação e convenções que impõem ônus processuais desproporcionais. Como alerta Lênio Streck, a autonomia privada, quando desvinculada de sua função constitucional e de seu papel garantista no Estado Democrático de Direito, pode converter-se em instrumento retórico utilizado como fachada ideológica para práticas autoritárias e excludentes (Streck, 2017). Em sentido relacionado, Michele Taruffo identifica o risco de manipulação estratégica do processo com o objetivo de obtenção de vantagens indevidas em ambientes marcados por assimetrias econômicas e informacionais, comprometendo a igualdade substancial e a justiça procedimental (Taruffo, 2014).

Essas distorções exigem do Judiciário uma atuação proativa, cabendo ao juiz exercer o controle de validade e funcionalidade dos pactos processuais e garantir que a autonomia não seja usada como instrumento de dominação. Como defende Luiz Guilherme Marinoni, a neutralidade judicial não pode ser concebida como indiferença ao contexto social e econômico das partes, pois tal postura, sob o pretexto de liberdade formal, tende a reproduzir desigualdades materiais e comprometer a efetividade da tutela jurisdicional (Marinoni, 2015). Em linha semelhante, Fernando da Fonseca Gajardoni observa que a autonomia processual, embora admitida como instrumento de flexibilização procedimental, não ostenta caráter absoluto, devendo ser exercida em conformidade com as garantias constitucionais do devido processo e com a preservação da igualdade material entre as partes (Gajardoni, 2008, p. 215).

Assim, embora a autonomia privada seja pilar da liberdade e da democracia, seu exercício deve estar subordinado aos princípios constitucionais que asseguram isonomia, boa-fé e função pública da jurisdição. O controle judicial e doutrinário desses abusos não restringe a liberdade negocial, mas a aperfeiçoa, assegurando que o processo permaneça espaço de justiça e não de desigualdade. Garantir a integridade da autonomia privada é, portanto, preservar a coerência do Estado de Direito e a legitimidade da jurisdição democrática.

5. Regulação pública e o papel do judiciário no exercício privado de direitos

O Poder Judiciário, guardião da Constituição e da integridade do sistema jurídico, exerce função essencial na regulação do exercício dos direitos privados. Sua atuação ultrapassa

a decisão de casos concretos e alcança a contenção de abusos, a prevenção de práticas desleais e a preservação do interesse público.

O Código de Processo Civil de 2015 reforça essa perspectiva ao impor sanções contra a litigância de má-fé (arts. 79 a 81) e ao consagrar o princípio da cooperação (art. 6º), que obriga juiz e partes a atuarem de forma colaborativa e transparente.

Fredie Didier Jr. assinala que incumbe ao Poder Judiciário moderar o exercício das autonomias no âmbito processual, evitando que a estrutura procedimental seja desviada de sua finalidade institucional e utilizada como meio de coerção econômica ou mecanismo estratégico de obtenção de vantagens indevidas. Nesse sentido, práticas litigiosas com finalidade oportunista demandam resposta jurisdicional atenta, orientada à preservação da função social do processo e à observância da boa-fé objetiva (Didier Jr.; Cunha, 2020).

A regulação do exercício privado de direitos, portanto, não é monopólio estatal: ela se dá também na esfera privada, por meio de mecanismos autorregulatórios, como cláusulas contratuais, acordos e sanções negociais. Todavia, quando essas práticas colidem com valores constitucionais, impõe-se a intervenção do Estado.

A regulação pública manifesta-se na atuação normativa e jurisdicional do Estado para coibir abusos e assegurar o equilíbrio das relações jurídicas. O CPC/2015 atribui ao juiz poderes expressos para prevenir comportamentos abusivos (art. 139, I e IX), garantir o contraditório efetivo (art. 10) e interpretar o processo conforme os valores constitucionais (art. 8º).

Essa função regulatória não compromete a imparcialidade judicial; ao contrário, reforça-a. O juiz é chamado a agir como garantidor da integridade do processo, impedindo a manipulação do sistema por interesses estratégicos.

Nesse cenário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) desempenham papéis complementares. O CNJ, pela recomendação nº 127/2022 e notas técnicas recentes, instituiu mecanismos de inteligência artificial para identificar padrões de litigância predatória, promovendo uniformização e responsabilização institucional. A OAB, por sua vez, combate a captação indevida de clientela e a conduta antiética de litigantes profissionais, por meio de seu Provimento nº 205/2021 e do Tribunal de Ética e Disciplina.

Casos analisados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, no âmbito do Centro de Inteligência, evidenciaram o ajuizamento massivo de ações padronizadas por um mesmo patrono, com identidade substancial de causa de pedir e replicação argumentativa. Em procedimento administrativo autuado como Processo n. 2024-06077233 (Requerimentos Diversos), gerado em 03 de julho de 2024, registrou-se a existência de milhares de demandas seriadas, apontando possível estratégia de litigância predatória. A publicação da Nota Técnica 02/2025 (TJRJ, 2025) indicou o risco de instrumentalização do processo judicial como mecanismo de pressão negocial, ressaltando a necessidade de atuação sistêmica para preservação da boa-fé processual e da função pública da jurisdição. A articulação entre os Centros de Inteligência do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça e a Ordem dos Advogados do Brasil revela um modelo coordenado de governança institucional voltado ao enfrentamento da litigância oportunista.

Em síntese, o combate à litigância abusiva depende de uma estrutura regulatória articulada, que una a função moderadora do Judiciário, o controle ético-profissional da advocacia e o desenvolvimento de políticas públicas de inteligência judicial.

6. Litigância abusiva: conceito, elementos e casuística

O acesso à justiça constitui um dos pilares do Estado Democrático de Direito, assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. Contudo, o direito de ação não é absoluto e não autoriza a utilização do processo com finalidades alheias à tutela jurisdicional legítima. Nesse cenário, a litigância abusiva surge como fenômeno de crescente relevância, representando o uso reiterado, padronizado e disfuncional do aparato judicial não para a realização de direitos, mas para a obtenção de vantagens extraprocessuais.

A litigância abusiva caracteriza-se pela utilização instrumental e massiva da jurisdição como meio de coação econômica, negociação forçada ou indução do Judiciário em erro, conforme a Recomendação n.º 159/2024 do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2024b), que a define como prática de ajuizamento de demandas infundadas, frívolas, artificiais, procrastinatórias ou temerárias, capazes de comprometer a integridade do sistema de justiça. Fredie Didier Jr. descreve a litigância predatória como uma forma patológica de exercício do direito de ação, destinada a finalidades estranhas à tutela jurisdicional e capaz de converter o processo em verdadeira arma negocial, instrumen-

talizando a atividade jurisdicional para produzir assimetrias estratégicas e vantagens indevidas (Didier Jr.; Cunha, 2020). Essa perspectiva reforça a compreensão contemporânea de que o processo, enquanto instituição pública voltada à pacificação social e à tutela de direitos, não pode ser apropriado como mecanismo de coerção econômica, pressão comercial ou geração artificial de litígios, sob pena de violação da boa-fé processual e da função social da jurisdição.

Essa prática é juridicamente ilícita, mas tende a ser impulsionada, considerando os incentivos estruturais do sistema. Entre os fatores que sustentam sua recorrência, destacam-se: a concessão indiscriminada da gratuidade de justiça, que elimina o custo de ingresso e estimula demandas frágeis; o baixo risco de sanções processuais e disciplinares, que reduz o efeito dissuasório das penalidades previstas nos artigos 79 a 81 do CPC; e a remuneração baseada em êxito (*success fee*)³, que privilegia o volume de ações em detrimento da consistência técnica. Soma-se a isso o uso crescente de tecnologias de automação, que reduzem custos e viabilizam a produção em massa de petições com mínima intervenção humana.

Dados obtidos em projeto recente de jurimetria aplicado a mais de trezentos e sessenta e cinco mil processos indicaram que cerca de trinta e três por cento das ações apresentavam elementos sugestivos de litigância predatória. O cruzamento de dados revelou discrepâncias injustificadas entre instituições com perfil operacional semelhante, o que indica que certos litigantes são mais expostos a práticas abusivas por se tornarem alvos estratégicos de litigância automatizada. O enfrentamento do problema exige, portanto, atuação preventiva e baseada em dados.

A litigância predatória distingue-se da litigância de má-fé individualizada por sua natureza estruturada e estratégica. Trata-se de uma forma de apropriação econômica do processo, que inverte o ônus da jurisdição e transforma o custo do litígio em mecanismo de coerção, forçando réus a transigir ou aceitar acordos desvantajosos. Marinoni observa que “a repetição intencional e mecanizada de ações judiciais representa apropriação indevida da estrutura judiciária e afronta à boa-fé processual” (Marinoni, ano, p. ?).

³A remuneração baseada em êxito, conhecida como *success fee*, consiste na pactuação de honorários condicionados ao resultado favorável do processo ou da negociação, refletindo a lógica de incentivo e alinhamento de interesses entre cliente e advogado, observados os limites éticos e a vedação de quota litis ampla previstos no Estatuto da OAB e no Código de Ética e Disciplina.

A jurisprudência recente tem contribuído para o delineamento de respostas institucionais à judicialização massiva e à utilização estratégica do processo. No Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o IRDR Tema 91 (IRDR n.º 1.0000.22.157099-7/002) discutiu a necessidade de comprovação de tentativa prévia de solução extrajudicial para a configuração do interesse de agir em demandas consumeristas, estabelecendo parâmetros objetivos para aferição desse requisito e admitindo exceções em hipóteses de risco de perecimento de direito. Embora a tese tenha sido posteriormente suspensa em razão da admissão de recursos especial e extraordinário, o incidente ilustra o movimento de parte do Judiciário no sentido de estimular mecanismos consensuais e evitar o ajuizamento automático de ações seriadas sem prévia busca de solução administrativa. Outros tribunais e o Conselho Nacional de Justiça também têm sinalizado preocupação com o uso massificado e padronizado da via judicial, reforçando a necessidade de mecanismos de filtragem procedimental, preservação do interesse de agir e tutela da boa-fé processual. Esses movimentos demonstram o fortalecimento de uma compreensão funcional do direito de ação, orientada à integridade do sistema de justiça e à proteção contra práticas oportunistas.

A identificação e repressão a tais práticas vêm ganhando espaço no Judiciário, sobretudo diante da sobrecarga processual e do crescimento da chamada “indústria da demanda”. Do ponto de vista dogmático, a repressão a esse tipo de comportamento encontra fundamento direto na vedação ao abuso de direito (art. 187 do Código Civil), na função social dos contratos (art. 421) e na exigência de boa-fé objetiva (art. 422). O ajuizamento padronizado de demandas sem substrato fático verificável e sem consentimento válido do suposto titular do direito afronta a ética profissional e a função pública da jurisdição, transformando o processo em instrumento de ganho paralelo.

Além dos mecanismos sancionatórios previstos no CPC (arts. 330, 485 e 80), o Estatuto da Advocacia (Lei n.º 8.906/1994) veda expressamente a captação indevida de clientela (art. 34, VIII), infração reconhecida pelos tribunais em casos de litigância predatória.

Em síntese, a litigância predatória representa uma disfunção estratégica da autonomia privada e um risco à credibilidade do sistema de justiça. O enfrentamento desse fenômeno exige atuação coordenada entre o Poder Judiciário, o CNJ e a OAB, fortalecendo mecanismos de responsabilização e controle capazes de assegurar que o acesso à justiça se exerça de forma legítima, ética e compatível com a função social do processo.

7. Conclusão

A partir da análise desenvolvida, verifica-se que a litigância abusiva configura uma disfunção estratégica no exercício da autonomia privada e compromete diretamente a legitimidade do sistema jurisdicional. Trata-se de uma prática que, ao instrumentalizar o processo judicial como mecanismo de obtenção de vantagem econômica dissociada de conflito real e legítimo, afronta os fundamentos éticos e sociais que estruturam o Direito Privado contemporâneo.

A autonomia da vontade, embora reconhecida como expressão de liberdade individual nas relações contratuais e processuais, não se exerce de forma ilimitada. Submete-se aos princípios da boa-fé objetiva, da lealdade processual e da função social do processo, os quais impõem balizas jurídicas e morais ao comportamento das partes em juízo.

A atuação predatória, identificada sobretudo em litígios massificados e em estruturas organizadas de captação e judicialização seriada, revela uma prática sistemática sustentada por modelos de atuação jurídica orientados por lógica produtivista e automatizada, nos quais a litigância se transforma em estratégia de escala e não em mecanismo legítimo de tutela jurisdicional.

Nesses casos, verifica-se a utilização reiterada de petições padronizadas, ajuizamento em massa sem individualização fática e captação ilícita de clientela, gerando não apenas congestionamento do Judiciário, mas comprometimento da sua função pública de pacificação social.

Nesse contexto, os instrumentos legais existentes, como os dispositivos dos arts. 77 a 80 do Código de Processo Civil e os arts. 187 e 422 do Código Civil, devem ser aplicados com maior efetividade, não apenas de forma corretiva, mas como instrumento preventivo de integridade processual. Além disso, é essencial o fortalecimento dos mecanismos institucionais de monitoramento, como os Centros de Inteligência dos tribunais, e a atuação coordenada de órgãos como o Ministério Público, a Polícia Civil, a Ordem dos Advogados do Brasil e as corregedorias judiciais, no sentido de promover ações integradas de fiscalização, responsabilização e combate a práticas abusivas.

A superação do problema, contudo, exige mais do que respostas jurídicas fragmentadas. Impõe-se uma abordagem multidimensional que contemple a revisão ética da prática

advocatória, a regulação das novas tecnologias aplicadas à produção de litígios em série e a implementação de políticas públicas de prevenção à judicialização artificial. Entre essas medidas, destacam-se a promoção da educação jurídica para consumidores, a regulamentação da publicidade digital de serviços advocatícios e o incentivo à mediação e à solução extrajudicial de conflitos, como formas legítimas de preservar o equilíbrio das relações jurídicas.

A autonomia privada, enquanto vetor do pluralismo jurídico e da liberdade individual, deve ser preservada, mas nunca à custa da isonomia, da boa-fé e da cooperação processual. Sua utilização como disfarce para abusos precisa ser denunciada, coibida e superada. Nesse esforço, o Judiciário assume papel decisivo como guardião dos limites da litigância legítima e defensor da integridade do sistema de justiça.

Conclui-se, portanto, que a litigância abusiva transcende a dimensão individual da má-fé processual, constituindo um fenômeno estrutural que desafia a credibilidade da justiça e a integridade do Estado de Direito.

A evolução das ferramentas de análise de dados e de inteligência artificial inaugura nova etapa no enfrentamento desse problema. A tecnologia permite identificar padrões, classificar riscos, auditar movimentos processuais e detectar indícios de fraude documental. No entanto, o mesmo aparato tecnológico que fortalece a atuação institucional tem sido igualmente utilizado para a produção artificial de litígios, por meio da geração automatizada de petições, replicação de documentos e estímulo à propositura de demandas sem lastro probatório consistente. Desse uso distorcido resulta não apenas a multiplicação de ações com conteúdo padronizado, mas também o incentivo a verdadeiras aventuras jurídicas travestidas de acesso à justiça, que sobrecarregam o Judiciário e distorcem a finalidade pública do processo. Longe de substituir o trabalho jurídico, as ferramentas de inteligência artificial, quando orientadas por critérios éticos, reforçam a advocacia responsável, fortalecem a atuação judicial e devolvem ao processo sua função pública, que é a resolução justa e legítima de conflitos.

Somente por meio de uma resposta articulada entre normas, instituições, tecnologia e cultura jurídica será possível restaurar a coerência entre o exercício da autonomia privada e os imperativos constitucionais da ordem jurídica, assegurando que o acesso à justiça ocorra de forma legítima, ética e comprometida com os fins públicos do processo.

Referências

BRASIL. Código Civil (2002). Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Código de Defesa do Consumidor (1990). Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 1990.

BRASIL. Código de Processo Civil (2015). Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Provimento n. 205, de 14 de setembro de 2021. Regulamenta a publicidade e a propaganda na advocacia. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 set. 2021. Seção 1, p. 118.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n. 127, de 25 de julho de 2022. Institui diretrizes para o enfrentamento da litigância predatória e da judicialização em massa. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 27 jul. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n. 159, de 23 de outubro de 2024. Recomenda medidas para identificação, tratamento e prevenção da litigância abusiva. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 25 out. 2024b.

BRASIL. Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (1994). Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jul. 1994.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n.º 1.0000.22.157099-7/002 (Tema 91): Litigância predatória e abusiva no ajuizamento de demandas massificadas. Rel. Des. Corrêa Junior. Julgado em 25 mar. 2024. **Diário da Justiça Eletrônico**, Belo Horizonte, 27 mar. 2024a. Disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_movimentacoes2.jsp?listaProcessos=10000221570997002. Acesso em: 7 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Nota Técnica n.º 02/2025**, referente ao Processo n.º 2024-06077233 (Requerimentos Diversos), que trata da identificação de padrões indicativos de litigância predatória no ajuizamento massivo de demandas seriadas. Centro de Inteligência do TJRJ. Rio de Janeiro, 03 jul. 2024. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/313361 Acesso em: 28 jan. 2025.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Manual de Direito Civil: contratos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil brasileiro: teoria geral das obrigações contratuais e extracontratuais**. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. v. 3.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. v. 1.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: teoria da prova, direito probatório, decisão e coisa julgada**. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2024. v. 2.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil**. 21. ed. Salvador: JusPodivm, 2022. v. 1.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de Direito Processual Civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais**. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. v. 3.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilização procedimental**. São Paulo: Atlas, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de processo civil: teoria geral do processo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de Direito Processual Civil**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. v. 1.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no Direito Privado**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MONTERO, William B. **Boa-fé objetiva e função social no Direito Privado**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil: contratos**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. v. 3.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Centro de Inteligência. **Nota Técnica n. 02/2025**. Referente ao Processo n. 2024-06077233 (Requerimentos Diversos), de 03 jul. 2024. Rio de Janeiro: TJRJ, 2025.

SCHREIBER, Anderson. **Direito dos contratos digitais**. São Paulo: Saraiva, 2024.

STRECK, Lênio Luiz. Verdade e consenso: **Constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TARUFFO, Michele. **A prova**. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2019.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: contratos em espécie**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2023. v. 3.

Núcleo de justiça 4.0

Reformulação do modelo tradicional de acesso à justiça

177

Sabrina da Cunha Peixoto Ladeira¹

Resumo:

O texto analisa o Núcleo de Justiça 4.0 como estratégia de reformulação do modelo tradicional de acesso à justiça. Aponta-se como o Conselho Nacional de Justiça tem se destacado na condução de políticas públicas de racionalização administrativa e transformação digital, amparado no artigo 103-B, da Constituição Federal. Examina-se o Programa Justiça 4.0, do CNJ, e seus instrumentos, como o Juízo 100% Digital e o Balcão Virtual, culminando com a regulamentação dos Núcleos de Justiça 4.0 pelas Resoluções de n. 385/2021 e 398/2021. Em recorte específico, apresenta-se a implementação do modelo do Núcleo de Justiça 4.0 no Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Para a elaboração, foi utilizado o método dedutivo, a partir de pesquisas bibliográficas e das resoluções do Conselho Nacional de Justiça e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Palavras-chave: Núcleo de Justiça 4.0; acesso à justiça; Justiça 100% Digital; Conselho Nacional de Justiça; eficiência judicial.

Sumário: 1. Introdução - 2. Programa de Justiça 4.0: fundamentos e contexto normativo - 2.1 Juízo 100% Digital e Balcão Virtual - 2.2. Núcleos de Justiça 4.0: conceito, objetivos e formatos - 3. Recorte empírico: implementação dos Núcleos de Justiça 4.0 no TJMG - 4. Conclusão - 5. Referências.

¹ Juíza de Direito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Especialista em nível de pós-graduação *lato sensu* em Design de sistemas aplicado à resolução de conflitos e gestão processual pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestranda em Direito Processual Civil pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Área do Direito: Processual Civil

1. Introdução

O Poder Judiciário brasileiro enfrenta cenário de sobrecarga processual, decorrente de uma conjugação de fatores estruturais, normativos e sociais. A cultura da judicialização, a complexidade do ordenamento jurídico, as deficiências estruturais, a escassez de recursos humanos e materiais, dentre outros, contribuem para o volume excessivo de demandas e para a ineficiência do sistema de justiça.

Nesse contexto, a adoção de técnicas de gestão pelo Poder Judiciário apresenta-se como medida promissora para o enfrentamento da disfunção apontada e promoção da eficiência judicial.

O Conselho Nacional de Justiça tem exercido papel fundamental na gestão administrativa do Poder Judiciário, por meio da implementação de políticas públicas voltadas ao redesenho de processos, à racionalização de recursos e à superação de gargalos sistêmicos. Seu foco tem sido o aprimoramento da qualidade da prestação jurisdicional, a redução do tempo de resposta ao cidadão e o fortalecimento da credibilidade institucional.

O inciso II do § 4º do artigo 103-B da Constituição Federal estabelece que compete ao Conselho Nacional de Justiça exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, incumbindo-lhe, além de outras atribuições, zelar pela observância do artigo 37 da Constituição Federal.

A partir desse dispositivo, extrai-se o poder implícito conferido ao CNJ para disciplinar, de forma primária e em abstrato, a organização administrativa e o planejamento estratégico do Poder Judiciário, com vistas à concretização dos princípios constitucionais que regem a administração pública, notadamente os previstos no já citado artigo 37 da Constituição.

Tal poder normativo foi, inclusive, objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12, na qual se reconheceu a competência do CNJ, conforme Emenda Constitucional nº 45/2004, para editar resoluções de natureza normativa primária. Nesse sentido: ADC 12 MC, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, julgado em 16/02/2006, DJ 01/09/2006.

Impulsionado pelos desafios impostos pela pandemia da Covid-19 e aproveitando as oportunidades proporcionadas pela transformação digital, o CNJ, no exercício dessa

competência normativa, propôs a reformulação dos modelos tradicionais de acesso à justiça, com o objetivo de garantir uma prestação jurisdicional mais célere, eficiente e acessível aos jurisdicionados.

2. Programa de Justiça 4.0: fundamento e contexto normativo

Em consonância com o Código de Processo Civil (arts. 236, 385, 453, 461 e 937) e com a Lei nº 11.419/2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial e a ampliação da eficiência administrativa, foi instituído, no ano de 2020, o Programa Justiça 4.0.

O Poder Judiciário inseriu-se, assim, na chamada sociedade 4.0, com o propósito fundamental de aproximar-se do jurisdicionado, democratizando o acesso à justiça por meio da inserção de ambiente tecnológico, que busca eliminar as barreiras impostas pela exigência de comparecimento físico às serventias, reduzir os custos estruturais dos tribunais e a aumentar a produtividade dos órgãos julgadores, contribuindo, dessa forma, para a promoção da eficiência na administração judiciária.

O Programa Justiça 4.0 estrutura-se em quatro eixos temáticos fundamentais: (i) inovação e tecnologia; (ii) prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, bem como recuperação de ativos; (iii) gestão da informação e políticas judiciárias; e (iv) fortalecimento das capacidades institucionais do Conselho Nacional de Justiça.

2.1 Juízo 100% Digital e Balcão Virtual

Com foco específico nos eixos de inovação, tecnologia e gestão da informação, o CNJ editou, ainda no ano de 2020, a Resolução nº 345, que instituiu o Juízo 100% Digital no âmbito do Poder Judiciário.

A proposta do Juízo 100% Digital consiste na substituição integral da tramitação física de processos pelo meio eletrônico, com o objetivo de racionalizar a utilização de recursos orçamentários, fomentar a celeridade processual e promover maior eficiência na prestação jurisdicional.

Nesse modelo, todos os atos processuais são praticados exclusivamente de forma eletrônica e remota, por meio da internet, no âmbito da mesma unidade jurisdicional à qual

a ação foi originariamente distribuída. A adesão ao Juízo 100% Digital é facultativa, devendo ser exercida pela parte autora no momento da distribuição da demanda.

Compete aos tribunais assegurar a infraestrutura tecnológica necessária ao funcionamento do modelo, garantindo atendimento remoto durante o horário de expediente, por meio de canais como telefone, e-mail, videochamadas, aplicativos digitais ou outros meios de comunicação, bem como a realização de audiências e sessões exclusivamente por videoconferência.

Em continuidade, no ano de 2021, também no escopo dos eixos mencionados, o CNJ editou a Resolução nº 372, que instituiu a ferramenta Balcão Virtual, plataforma de videoconferência destinada a viabilizar o contato imediato entre o cidadão e o Poder Judiciário, em analogia funcional ao comparecimento presencial às unidades de atendimento.

2.2. Núcleos de Justiça 4.0: conceito, objetivos e formatos

Na sequência, foram editadas as Resoluções nº 385/2021 e nº 398/2021, que regulamentaram a criação dos Núcleos de Justiça 4.0, modelo que representa a consolidação da Justiça 100% Digital, com estrutura de funcionamento desvinculada de sede física e com competência que pode abranger toda ou parte da jurisdição do respectivo Tribunal.

Os Núcleos de Justiça 4.0 materializam um novo paradigma organizacional, em que a jurisdição se dissocia da concepção clássica de territorialidade e da estrutura física das Comarcas, para operar integralmente em ambiente digital.

Os objetivos centrais desse modelo consistem em: ampliar o acesso à Justiça; promover maior celeridade e eficiência na tramitação processual; qualificar a prestação jurisdicional; desburocratizar as atividades judiciais; racionalizar a aplicação dos recursos orçamentários do Judiciário; e reduzir a sobrecarga de trabalho das unidades jurisdicionais tradicionais.

O CNJ estabeleceu dois formatos para os Núcleos de Justiça 4.0.

O primeiro modelo corresponde a uma verdadeira unidade jurisdicional autônoma, nos termos da Resolução nº 385/2021 do CNJ. Trata-se de uma unidade especializada por matéria, com competência originária exclusiva, delimitada pelo Tribunal por meio de ato

administrativo e com atuação que pode abranger uma ou mais regiões administrativas da respectiva jurisdição.

A delimitação territorial dessa unidade não se fundamenta em critérios tradicionais de comarca, mas sim em ambiente virtual definido pelo próprio Tribunal. A especialização por matéria justifica-se pela potencial melhoria na qualidade da prestação jurisdicional, pelo aumento da produtividade e pela uniformização dos entendimentos, promovendo, assim, isonomia e segurança jurídica.

A ausência da necessidade de deslocamento físico, proporcionada pelo “Juízo 100% Digital”, também contribui para o aprimoramento da experiência do usuário.

A opção pelo Núcleo de Justiça 4.0, nesse formato, é facultativa e deve ser exercida pela parte autora no momento da distribuição da ação. Caso o réu se oponha, o feito será remetido à unidade física territorialmente competente para nova distribuição.

Dado que a fixação da competência depende do consentimento de ambas as partes, a escolha pelo trâmite no Núcleo configura verdadeiro negócio jurídico processual, nos termos do artigo 190 do Código de Processo Civil.

O segundo modelo, por sua vez, refere-se às unidades de apoio às jurisdições existentes, nos termos da Resolução nº 398/2021 do Conselho Nacional de Justiça.

Nessa hipótese, o Núcleo atua como órgão de suporte, destinado ao processamento de feitos especializados por critérios de complexidade, de identidade de partes ou da fase processual, bem como de demandas repetitivas, precedentes obrigatórios, descumprimento de metas ou atraso significativo na realização de audiências, sessões de julgamento ou na prolação de sentenças e votos, conforme disposto no artigo 1º da referida resolução.

Sob essa perspectiva, estabelece-se o compartilhamento de competência entre as unidades físicas preexistentes e o Núcleo de Justiça 4.0. Os processos, oriundos de diferentes unidades físicas, poderão ser redistribuídos ao Núcleo, por decisão do Tribunal, com atuação de magistrado distinto, não vinculado à base territorial da unidade jurisdicional originária.

Há posicionamento no sentido de que, tratando-se de órgão de apoio, não ocorre alteração da competência com o deslocamento do processo para o Núcleo, mas sim mera divisão interna de trabalho no âmbito da jurisdição previamente estabelecida.

Considerando-se tal natureza de divisão interna, o envio de processos ao Núcleo, sob essa configuração de apoio, é de caráter impositivo, nos termos do ato normativo do Tribunal que estabelecerá os critérios de remessa, prescindindo da anuência das partes, salvo em caso de oposição fundamentada.

Independentemente do formato adotado, cabe aos tribunais implementar os Núcleos de Justiça 4.0, definindo, por meio de ato administrativo, suas competências material e territorial, conforme análise de gestão do acervo processual.

Cada Núcleo deverá contar com um juiz coordenador e, no mínimo, dois magistrados auxiliares, além do suporte de servidores, dimensionado de acordo com o volume processual e a complexidade das demandas.

Considerando suas diretrizes mais flexíveis, funcionais e adaptáveis, os Núcleos serão submetidos, anualmente, à avaliação pelo respectivo Tribunal, com vistas à proposição de eventuais ajustes ou alterações, seja em sua estrutura, seja na redefinição de suas competências, sempre em observância ao compromisso institucional com a eficiência.

Como se observa, os Núcleos de Justiça 4.0 promovem uma verdadeira reestruturação do design organizacional do Poder Judiciário em prol da eficiência, ao incorporarem: a delimitação territorial de competência por ato administrativo do Tribunal instituidor; a convenção processual sobre competência entre as partes; o compartilhamento de competência entre unidades físicas e virtuais, inclusive no âmbito decisório; a especialização por matéria; e a designação de magistrados em caráter temporário, entre outros mecanismos.

Conforme dados do “Mapa de Implantação do Juízo 100% Digital e do Núcleo de Justiça 4.0” (Painel CNJ, junho de 2025), estão instaladas 338 unidades judiciárias do Núcleo de Justiça 4.0 em 49 tribunais brasileiros.

3. Recorte empírico: implementação dos Núcleos de Justiça 4.0 no TJMG

Para os fins deste artigo, selecionou-se o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) como objeto específico de análise, com o propósito de sistematizar os atos relativos à criação dos Núcleos de Justiça 4.0 no primeiro grau de jurisdição e traçar um perfil de sua constituição e atuação resolutiva.

No âmbito do TJMG, observa-se que, até o momento, não foram implementados os dois modelos previstos nas Resoluções nº 385/2021 e nº 398/2021 do Conselho Nacional de Justiça. Os Núcleos de Justiça 4.0 em funcionamento no Estado de Minas Gerais seguem a sistemática estabelecida pela Resolução nº 398/2021, atuando como órgãos de apoio às unidades jurisdicionais.

Importa destacar que o TJMG já dispunha, em sua estrutura, de núcleos de apoio voltados ao primeiro grau, especialmente em unidades com baixo desempenho nos indicadores institucionais, no âmbito do denominado “Projeto Pontualidade”. Tal iniciativa foi posteriormente convertida e aprimorada, de forma a se adequar aos atos normativos do CNJ retrocitados.

Atualmente, encontram-se em funcionamento cinco Núcleos de Justiça 4.0 na primeira instância do TJMG, assim denominados: (i) Núcleo de Justiça 4.0 – Cooperação Judiciária; (ii) Núcleo de Justiça 4.0 – Cível; (iii) Núcleo de Justiça 4.0 – Criminal; (iv) Núcleo de Justiça 4.0 – Fazenda Pública; e (v) Núcleo de Justiça 4.0 – Juizado Especial.

A instituição dos Núcleos de Justiça 4.0 no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais teve início com a edição da Portaria Conjunta nº 1.338, de fevereiro de 2022, da Presidência do TJMG, posteriormente alterada pela Portaria Conjunta nº 1.615/2024. Foi criado o “Núcleo de Justiça 4.0 – Cooperação Judiciária”, com a finalidade de efetivar os princípios da eficiência e da celeridade processual na prestação jurisdicional de primeira instância.

A delimitação das hipóteses de atuação e das regras procedimentais observou os parâmetros estabelecidos pela já mencionada Resolução nº 398/2021 do Conselho Nacional de Justiça.

Ficou expressamente estabelecido que ato da Presidência do Tribunal, após manifestação da Corregedoria-Geral de Justiça e do Comitê de Monitoramento e Suporte à Prestação Jurisdicional, definiria: (i) as unidades jurisdicionais físicas abrangidas pela cooperação; (ii) as fases processuais; e (iii) as matérias que seriam encaminhadas ao Núcleo.

Publicada a norma administrativa da Presidência disciplinando tais critérios, incumbirá aos juízos de origem a remessa dos feitos ao “Núcleo de Justiça 4.0 – Cooperação Judiciária”, nos termos ali definidos.

A partir desse modelo, impõe-se a reflexão sobre a natureza jurídica do Núcleo de Justiça 4.0: tratar-se-ia, efetivamente, de instrumento de cooperação judiciária?

Embora não tenham sido localizados textos doutrinários específicos sobre o tema, é certo que as interações cooperativas no âmbito judiciário são marcadas por elementos como a voluntariedade, o engajamento, a informalidade e a humanização das relações institucionais (David, 2023, p. 87).

A cooperação intrajudiciária, nesse contexto, surge a partir da provocação de um dos órgãos jurisdicionais envolvidos e consolida-se por meio da resposta voluntária e positiva do outro. Trata-se, pois, de dinâmica caracterizada pela horizontalidade e pelo consenso entre os partícipes.

Ocorre que, no caso dos Núcleos de Justiça 4.0, não se verifica tal perspectiva dialógica e colaborativa. Ao contrário, a iniciativa parte da alta administração do Tribunal de Justiça, que, com base em critérios de gestão de acervo processual, define unilateralmente as comarcas a serem abrangidas pelo apoio, sem prévia pactuação com os juízos envolvidos.

Destarte, conquanto se reconheça a relevância institucional do projeto, voltado à otimização da prestação jurisdicional, conclui-se que, pela ausência de construção conjunta e de solução pactuada entre os juízos interessados, o Núcleo de Justiça 4.0, sob a forma atualmente adotada, não se configura como instrumento de cooperação judiciária, nos moldes delineados pela doutrina especializada.

O Núcleo de Justiça 4.0 – Cooperação Judiciária concentra sua atuação, desde a criação, em dois eixos principais: (i) processos oriundos das Varas Cíveis da Comarca de Brumadinho, notadamente aqueles em que a empresa Vale S.A. figura como ré, relacionados ao rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão; e (ii) processos em que figuram como partes instituições de previdência social e segurados, em tramitação na Justiça Estadual por força de competência delegada, nos termos do artigo 109, § 3º, da Constituição Federal.

Em continuidade à implementação do modelo, a Portaria Conjunta nº 1.388, da Presidência do TJMG, de setembro de 2022, regulamentou a atuação dos Núcleos de Justiça 4.0 – Cível e Criminal, qualificando-os como instrumentos de apoio à prestação

jurisdicional das unidades judiciárias da Justiça Comum de Primeira Instância do Estado de Minas Gerais.

Desde sua instituição, o Núcleo de Justiça 4.0 – Cível tem se dedicado ao apoio no julgamento de processos que se encontrem em situação de descumprimento das metas nacionais do Poder Judiciário ou que apresentem elevado tempo de tramitação. Dentre os casos destacados, incluem-se: (i) processos oriundos de comarcas diversas, destinados à prolação de sentença; (ii) processos encaminhados pela Central de Cumprimento de Sentenças (CENTRASE); e (iii) execuções fiscais de baixo valor, nos moldes do Tema 1.184 do Supremo Tribunal Federal e da Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça.

No ano de 2025, como projeto-piloto de expansão, foram editadas as Portarias nº 7.129/PR/2025, nº 7.174/PR/2025, nº 7.202/PR/2025 e nº 7.246/PR/2025, com o objetivo de ampliar a atuação do Núcleo de Justiça 4.0 – Cível em todo o Estado de Minas Gerais.

Foi mantida a competência anteriormente regulamentada pela Portaria Conjunta nº 1.388/PR/2022, com o acréscimo, nos termos do artigo 1º da Portaria nº 7.129/PR/2025, das seguintes classes e assuntos processuais:

- I – Procedimento comum, em que figurem instituições financeiras no polo passivo, versando sobre revisão de contratos bancários, empréstimos consignados, cartões de crédito, tarifas, capitalização de juros, revisão de juros remuneratórios e matérias correlatas;
- II – Procedimento comum, envolvendo inclusão indevida em cadastros de proteção ao crédito, utilização de plataformas de renegociação de dívidas e temas relativos ao score de crédito do consumidor;
- III – Ações de busca e apreensão em alienação fiduciária, excetuadas aquelas convertidas em ação de depósito ou execução;
- IV – Produção Antecipada de Provas, com assuntos provas, desde que a pretensão diga respeito à exibição de documentos das matérias indicadas nos incisos anteriores.

Foram expressamente excluídas do escopo de atuação do Núcleo de Justiça 4.0 – Cível as ações que se encontrem suspensas por decisão judicial, em razão da instauração de inci-

dente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) e por afetação de recursos repetitivos do Superior Tribunal de Justiça.

Em conformidade com a Recomendação nº 149/2024, do Conselho Nacional de Justiça, e com o objetivo de assegurar a equivalência na distribuição da carga de trabalho entre os magistrados, restou consignado que a ampliação do Núcleo de Justiça 4.0 – Cível observaria os seguintes critérios: (i) comarcas sem juiz titular ou com designação exclusiva; (ii) comarcas com elevados índices de congestionamento processual; (iii) necessidade de melhoria na celeridade da prestação jurisdicional; e (iv) atendimento às metas nacionais estabelecidas pelo CNJ.

O Núcleo de Justiça 4.0 – Cível permanece atuando em regime de apoio às unidades jurisdicionais físicas previamente indicadas por ato da Presidência do Tribunal.

A principal inovação consiste no seguinte: uma vez distribuída a ação na comarca de origem, e estando ela compreendida nas hipóteses do artigo 1º da Portaria nº 7.129/PR/2025, será automaticamente remetida ao Núcleo, onde tramitará desde o despacho inicial até a prolação da sentença ou, se for o caso, até o julgamento de eventuais embargos de declaração.

A concentração de feitos que envolvem matéria de direito bancário, conforme disciplinado nas Portarias retrocitadas, tem como propósito testar, em ambiente controlado de experimentação, um novo modelo de administração judiciária voltado à eficiência, padronização e racionalização dos atos processuais, à razoável duração dos processos, ao enfrentamento da litigância abusiva e ao incremento da produtividade judicial.

A depender dos resultados obtidos, vislumbra-se a possibilidade de ampliação da competência territorial e, eventualmente, da reestruturação do Núcleo de Justiça 4.0 – Cível para que passe a funcionar como unidade jurisdicional autônoma, nos moldes da Resolução nº 385/2021 do Conselho Nacional de Justiça.

O Núcleo de Justiça 4.0 – Criminal concentra sua atuação no apoio à realização de audiências em processos que apresentem elevado tempo de espera, com vistas a mitigar a morosidade processual.

A Portaria Conjunta nº 1.406/PR/2022, posteriormente alterada pela Portaria Conjunta nº 1.616/PR/2024, regulamentou a criação do Núcleo de Justiça 4.0 – Fazenda Pública,

igualmente instituído como unidade de apoio, observando-se, para tanto, as regras procedimentais previstas na Portaria Conjunta nº 1.338/PR/2022.

O referido Núcleo tem por finalidade auxiliar no julgamento de processos que se encontrem em situação de descumprimento das metas nacionais do Poder Judiciário ou que apresentem tempo excessivo de tramitação.

Por sua vez, em abril de 2025, foi editada a Portaria Conjunta nº 1.655/PR/2025, que instituiu o Núcleo de Justiça 4.0 – Juizados Especiais, com a finalidade de prestar apoio às unidades judiciárias dos Juizados Especiais no âmbito do Estado de Minas Gerais.

A atuação deste Núcleo foi prioritariamente direcionada para: (i) comarcas desprovidas de unidades de Juizados Especiais instaladas; (ii) comarcas sem juízes titulares ou com magistrados com designação exclusiva; e (iii) unidades jurisdicionais em situação de descumprimento de metas nacionais ou com elevado índice de congestionamento.

Assim como previsto nas Portarias Conjuntas nº 7.129/PR/2025, nº 7.174/PR/2025 e nº 7.202/PR/2025, a atuação do Núcleo dos Juizados Especiais abrange o processamento e julgamento de ações inseridas nas seguintes classes e assuntos:

- I – Procedimento do Juizado Especial Cível, conforme classificação das Tabelas Processuais Unificadas (TPU) do Conselho Nacional de Justiça;
- II – Assuntos relacionados à revisão de contratos bancários, abrangendo empréstimos consignados, cartões de crédito, tarifas, capitalização de juros (anatocismo), revisão de juros remuneratórios e matérias correlatas, com instituições financeiras no polo passivo;
- III – Assuntos atinentes à inclusão indevida em cadastros de proteção ao crédito, ao uso de plataformas de renegociação de débitos ou à avaliação do score do consumidor.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, conforme se depreende dos atos normativos citados, a estrutura organizacional dos Núcleos de Justiça 4.0 está vinculada diretamente à Presidência do Tribunal. Compete à Presidência, ouvida a Corregedoria-Geral de Justiça, a definição das comarcas abrangidas pelo projeto, bem como do quantitativo de feitos a serem periodicamente remetidos aos Núcleos, consideradas a capacidade de absorção das unidades e a gestão do acervo processual.

Atualmente, seis magistrados estão temporariamente designados para atuação exclusiva nos cinco Núcleos de Justiça 4.0 instituídos. Esses juízes não exercem atividades cumulativas com outras unidades jurisdicionais. A estrutura de apoio conta com servidores específicos, uma Secretaria de apoio institucional e assessores diretamente vinculados aos respectivos magistrados, garantindo suporte técnico-operacional ao desempenho das funções jurisdicionais.

De acordo com dados obtidos junto à Secretaria Cível do Núcleo de Justiça 4.0 – Cível, desde a implementação, em setembro do ano de 2022, até o mês de junho de 2025, foram proferidas 40.075 sentenças, 9.101 decisões e 21.032 despachos.

4. Conclusão

As Resoluções nº 385/2021 e nº 398/2021, do Conselho Nacional de Justiça, embora versem sobre matérias que tangenciam o direito processual, inserem-se legitimamente no espaço normativo reservado ao CNJ, conforme disposto no artigo 103-B da Constituição Federal e no artigo 196 do Código de Processo Civil, uma vez que se destinam à administração da Justiça e à concretização do dever estatal de incentivo à inovação institucional.

O Poder Judiciário, historicamente marcado por uma estrutura hierárquica, conservadora e burocratizada, atravessa um processo de profunda transformação. Os Núcleos de Justiça 4.0 representam uma verdadeira revolução digital na organização judiciária, cuja implementação se mostra imprescindível para o enfrentamento das disfunções sistêmicas decorrentes da apontada sobrecarga processual.

Os tribunais, ao se desvincularem das limitações estruturais impostas pelas leis tradicionais de organização judiciária, vislumbram, a partir do perfil instrumental e flexível dos Núcleos de Justiça 4.0, a possibilidade de, por meio de atos administrativos, realizar ajustes na distribuição das demandas, inclusive com especialização de competência, conforme as necessidades concretas de sua jurisdição.

O modelo de Justiça 100% Digital, desterritorializado e desvinculado da concepção clássica de competência territorial, bem como da rigidez da interpretação tradicional do princípio do juiz natural, apresenta-se como tendência irreversível no contexto da modernização da prestação jurisdicional.

No tocante ao princípio do juiz natural, sua observância restará assegurada desde que existam regras claras e objetivas quanto à lotação dos magistrados, garantida a independência funcional, a autonomia decisória e a imparcialidade na atuação jurisdicional, de forma indistinta para todos os casos que se enquadrem nos critérios previamente definidos por ato normativo legítimo. Preserva-se, assim, a essência do devido processo legal, compatibilizada com uma compreensão contemporânea do sistema de Justiça.

Como se observa, os Núcleos de Justiça 4.0 demonstram potencial significativo para otimizar a utilização dos recursos humanos e materiais disponíveis, incrementar a celeridade processual, aperfeiçoar a qualidade da prestação jurisdicional e ampliar o acesso à Justiça.

Entretanto, a consolidação do modelo exige reflexão contínua e permanente aprimoramento, especialmente para que a inovação tecnológica não resulte em agravamento de desigualdades ou na restrição de direitos fundamentais.

O êxito da experiência institucional dos Núcleos de Justiça 4.0 dependerá, em última análise, da capacidade dos tribunais em equilibrar inovação e inclusão, eficiência e garantias processuais, preservando os fundamentos que sustentam o Estado Democrático de Direito.

5. Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números: ano-base 2023**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Mapa de Implantação do Juízo 100% Digital e do Núcleo de Justiça 4.0**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 345**, de 9 de outubro de 2020. Institui o Juízo 100% Digital no Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 372**, de 12 de fevereiro de 2021.

Institui o Balcão Virtual no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 385**, de 6 de abril de 2021. Institui os Núcleos de Justiça 4.0 no Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 398**, de 7 de junho de 2021. Regula o funcionamento dos Núcleos de Justiça 4.0 como unidades de apoio às unidades jurisdicionais físicas. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação n. 149**, de 19 de junho de 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12**, Medida Cautelar, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, julgado em 16 fev. 2006, DJ 1 set. 2006.

DAVID, Fernanda Rocha. **Coordenação de competências na recuperação judicial: repensando a universalidade do juízo da recuperação pela cooperação judiciária nacional**. Salvador: JusPodivm, 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Portaria Conjunta n. 1.338/PR**, de fevereiro de 2022, alterada pela Portaria Conjunta n. 1.615/PR/2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Portaria Conjunta n. 1.406/PR/2022**, alterada pela Portaria Conjunta n. 1.616/PR/2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Portarias n. 7.129/PR/2025, 7.174/PR/2025, 7.202/PR/2025**.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Portaria Conjunta n. 1.655/PR/2025**.

NAVARRO, Trícia. Case management no Brasil. **Revista ANNEP de Direito Processual**, v.1, n. 2, p. 4, jul./dez. 2020.

TAFARELLO, Bruna; SOUZA, Gonçalo Brandão de; CARACAS, Jaqueline Reis; COSTA, Rafael Lima da. **Núcleos de Justiça 4.0 e inovação no design organizacional do Poder Judiciário: pesquisa empírica sobre a eficiência do programa**. Curitiba: ENAJUS, 2022.

TOSCAN, Anissara. Núcleo de Justiça 4.0: sandboxes para a experimentação judiciária. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 361, p. 419-477, mar. 2025.

O papel do centro de inteligência do TJAM na identificação e no enfrentamento da litigância abusiva: estratégias para a proteção do acesso qualificado à justiça

*Antonio de Azevedo Maia*¹

*Edvania Barbosa Oliveira Rage*²

*Robson Christiano Lobato Campelo Júnior*³

Resumo

A presente pesquisa tem como foco o papel do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM) na identificação e no enfrentamento da litigância abusiva, bem como suas estratégias para assegurar o acesso qualificado à Justiça. A litigância abusiva, caracterizada por condutas protelatórias, maliciosas ou repetitivas, compromete a eficiência do Judiciário e prejudica a equidade na prestação jurisdicional, onerando recursos públicos e prejudicando partes legítimas. O estudo analisa a estrutura, o funcionamento e as competências do Centro de Inteligência, destacando os recursos tecnológicos, os indicadores de risco e os sistemas de alerta utilizados para detectar padrões de comportamento processual indevido. Além disso, evidencia a importância da integração do Centro com órgãos como Ministério Público, Defensoria Pública e Procuradorias, promovendo a cooperação interinstitucional e ações coordenadas. A pesquisa também enfatiza

¹ Mestre em Direito Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas UEA (2018). Especialista em direito público (UEA). Membro do Tribunal de Ética e Disciplina da OAB/AM, além de atuar como Coordenador do Curso de Direito da Faculdade Martha Falcão Wyden, instituição na qual também é docente nos cursos de Graduação e Pós-Graduação. Desenvolve atividades de pesquisa junto ao Grupo de Estudos de Direito das Águas (GEDA/UEA). E-mail: antoniomaia.maia@hotmail.com.

² Mestre pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental – PPGDA, da Universidade do Estado do Amazonas – UEA. Advogada, Professora do Curso de Direito da Faculdade Martha Falcão Wyden e-mail: edv.adv@hotmail.com.

³ Acadêmico do curso de Direito do Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas – CIESA. E-mail: robsoncampelo@aufiero.adv.br

a dimensão pedagógica do Centro, que capacita magistrados e servidores para o reconhecimento e a prevenção da litigância abusiva, fortalecendo a cultura de responsabilidade, transparência e ética no uso do sistema judicial. Por fim, conclui-se que a atuação do Centro de Inteligência do TJAM contribui significativamente para modernizar a Justiça estadual, tornando-a mais eficiente, íntegra e confiável, ao mitigar os efeitos da litigância abusiva e garantir o acesso equitativo e efetivo aos direitos fundamentais. A experiência analisada apresenta potencial de servir como referência para outros tribunais que buscam estratégias inovadoras de controle e prevenção de condutas processuais indevidas.

PALAVRAS-CHAVES: Centro de Inteligência; litigância abusiva; acesso qualificado à Justiça.

ABSTRACT

This research focuses on the role of the Intelligence Center of the Amazonas Court of Justice (TJAM) in identifying and addressing abusive litigation, as well as its strategies to ensure qualified access to justice. Abusive litigation, characterized by delaying, malicious, or repetitive behavior, compromises the efficiency of the Judiciary and undermines the fairness of the delivery of justice, burdening public resources and harming legitimate parties. The study analyzes the structure, functioning, and competencies of the Intelligence Center, highlighting the technological resources, risk indicators, and warning systems used to detect patterns of improper procedural behavior. Furthermore, it highlights the importance of the Center's integration with agencies such as the Public Prosecutor's Office, the Public Defender's Office, and the Attorney General's Office, promoting inter-institutional cooperation and coordinated actions. The research also emphasizes the Center's educational dimension, which trains judges and court staff to recognize and prevent abusive litigation, strengthening a culture of responsibility, transparency, and ethics in the use of the judicial system. Finally, it concludes that the work of the TJAM Intelligence Center contributes significantly to modernizing the state justice system, making it more efficient, honest, and reliable, by mitigating the effects of abusive litigation and ensuring equitable and effective access to fundamental rights. The experience analyzed has the potential to serve as a reference for other courts seeking innovative strategies to control and prevent improper procedural conduct.

KEYWORDS: Intelligence Center; abusive litigation; qualified access to justice.

1. Introdução

O acesso à Justiça é um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988, previsto nos artigos 5º, incisos XXXV e LXXIV, e 37, *caput*, sendo essencial para a consolidação do Estado Democrático de Direito (Brasil, 1988). No entanto, a litigância abusiva, caracterizada pelo uso indevido do processo judicial para procrastinar decisões, multiplicar ações ou obter vantagens indevidas, representa um obstáculo significativo ao exercício pleno desse direito, impactando a eficiência do Judiciário e comprometendo o acesso qualificado à Justiça (Costa, 2020). Diante deste contexto, o presente estudo propõe-se a analisar o papel do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM) na identificação e no enfrentamento da litigância abusiva, buscando compreender como suas estratégias contribuem para a proteção do acesso qualificado à Justiça.

Os objetivos da pesquisa são, de forma geral, investigar a atuação do Centro de Inteligência do TJAM no monitoramento e na mitigação de práticas de litigância abusiva. Entre os objetivos específicos, destacam-se: descrever os mecanismos e as ferramentas utilizados pelo Centro de Inteligência para detectar padrões de condutas abusivas; analisar a efetividade das estratégias adotadas para prevenção e repressão à litigância abusiva; e propor medidas que possam fortalecer a atuação institucional e melhorar o acesso qualificado à Justiça.

A justificativa da pesquisa decorre da necessidade de compreender o impacto da litigância abusiva na administração da Justiça e de avaliar como a inteligência judicial pode atuar de forma proativa, prevenindo abusos processuais e promovendo maior eficiência. Este estudo é relevante, pois possibilita o aprimoramento das políticas judiciais no Estado do Amazonas, fornecendo subsídios para gestores, magistrados e órgãos de controle sobre estratégias de combate a práticas que prejudicam o sistema judicial (Freitas, 2021; Silva, 2019).

O problema central da pesquisa é: como o Centro de Inteligência do TJAM contribui para a identificação e o enfrentamento da litigância abusiva, garantindo a proteção do acesso qualificado à Justiça? A hipótese norteadora é que a atuação integrada, tecnológica e interinstitucional do Centro potencializa a prevenção e repressão de condutas processuais abusivas, promovendo maior eficiência, transparência e equidade no sistema judicial.

A relevância da pesquisa evidencia-se tanto do ponto de vista científico quanto social. Do ponto de vista acadêmico, a análise da atuação do Centro de Inteligência contribui para o avanço do conhecimento sobre mecanismos de gestão processual e prevenção de condutas abusivas no Judiciário. Socialmente, o estudo evidencia como a utilização estratégica de informações processuais e a cooperação interinstitucional podem assegurar maior justiça, celeridade e efetividade aos cidadãos.

A metodologia adotada envolve pesquisa bibliográfica, análise documental dos instrumentos institucionais do TJAM e estudo de casos de atuação do Centro de Inteligência em processos caracterizados por litigância abusiva, possibilitando compreender tanto os aspectos estruturais quanto os impactos práticos da atuação do órgão.

2. A litigância abusiva e seus impactos no acesso à justiça

A litigância abusiva consiste em um comportamento processual que busca, de forma deliberada, distorcer o uso legítimo do sistema judicial, objetivando vantagens indevidas, procrastinação de decisões ou confusão das partes adversas (Dinamarco, 2019). Trata-se de um fenômeno que afeta diretamente a eficiência e a credibilidade do Poder Judiciário, gerando atrasos injustificados e oneração dos serviços judiciais. Entre suas modalidades mais recorrentes estão a litigância protelatória, caracterizada pela tentativa de retardar o andamento processual mediante recursos ou manobras processuais; a litigância maliciosa, quando há intenção de prejudicar a outra parte ou obter benefícios indevidos; e a litigância repetitiva, que se manifesta pela multiplicação de ações sobre o mesmo objeto, mesmo sem nova controvérsia (Theodoro Júnior, 2020).

O impacto da litigância abusiva no acesso qualificado à Justiça é significativo. Ao comprometer a celeridade processual, práticas abusivas dificultam o acesso efetivo das partes que possuem demandas legítimas, gerando desigualdade no tratamento e sobrecarga do sistema judicial (Costa, 2020). A morosidade decorrente desses atos contribui para a percepção de ineficiência e desconfiança social nas instituições, prejudicando a realização da justiça como princípio constitucional. A eficiência do Judiciário, prevista no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, aliada à garantia do devido processo legal, deve ser assegurada a todos, sem que abusos comprometam o direito de acesso à Justiça (Brasil, 1988).

Segundo Marcellino Jr. (2016, p. 186):

O acesso à justiça não é pleno e efetivo por várias razões. No entanto, existem duas causas dessa problemática que se destacam e que merecem estudo mais aprofundado para melhor compreender a dificuldade pela qual passa o Poder Judiciário, a fim de oferecer aos jurisdicionados respostas céleres e eficazes. Refere-se aos fenômenos da litigância frívola e da existência dos litigantes habituais.

De acordo com o autor, embora diversos fatores contribuam para a morosidade processual e a sobrecarga dos tribunais, o texto chama atenção para dois fenômenos particularmente relevantes: a litigância frívola e os litigantes habituais.

A litigância frívola diz respeito ao ajuizamento de ações desnecessárias, infundadas ou abusivas, que não buscam uma solução legítima de conflito, mas sim retardar, pressionar ou até manipular o sistema de justiça. Esse comportamento acarreta sérios prejuízos à eficiência judicial, pois ocupa tempo e recursos públicos com demandas artificiais, prejudicando o atendimento de causas realmente relevantes e urgentes.

Os litigantes habituais, geralmente grandes empresas, instituições financeiras ou entes públicos, representam outro desafio, pois concentram uma enorme quantidade de processos sobre temas semelhantes, contribuindo para o congestionamento das varas e tribunais. Embora muitas dessas ações possam ser legítimas, a repetição excessiva de demandas demonstra falhas estruturais, tanto no acesso preventivo à resolução de conflitos quanto na adoção de políticas públicas e regulatórias eficazes.

Assim, evidencia-se a necessidade de o Poder Judiciário desenvolver estratégias de inteligência e gestão processual, como as promovidas pelos Centros de Inteligência, para identificar e mitigar essas práticas. Somente assim será possível concretizar o verdadeiro sentido do acesso qualificado à justiça, equilibrando o direito de ação com o dever de responsabilidade no uso dos instrumentos processuais.

Diversos dispositivos legais regulam o combate à litigância abusiva. O Código de Processo Civil de 2015, em seus artigos 79 e 80, prevê sanções a atos de má-fé, estabelecendo que a parte que litiga com abuso ou intuito protelatório poderá ser condenada a indenizar a

parte adversa e arcar com custas e honorários advocatícios (Brasil, 2015). O princípio da boa-fé objetiva, incorporado ao ordenamento processual, impõe às partes um padrão de conduta ético e leal, buscando impedir a utilização indevida do processo judicial (Nery Junior; Nery, 2021).

A identificação da litigância abusiva requer análise criteriosa da conduta processual, considerando a intenção das partes e a repercussão prática dos atos no andamento processual. Operacionalmente, a implementação de centros de inteligência judicial tem se mostrado uma ferramenta estratégica para monitorar padrões de litigância abusiva, permitindo que juízes e servidores identifiquem condutas repetitivas ou maliciosas de forma antecipada e direcionem medidas preventivas e corretivas (Santos, 2019). Essa atuação contribui diretamente para a proteção do acesso qualificado à Justiça, garantindo que as demandas legítimas sejam apreciadas em tempo hábil, preservando a equidade e a confiança social no Poder Judiciário.

A Recomendação nº 159, aprovada recentemente na 13ª Sessão Ordinária do Conselho Nacional de Justiça, em 22 de outubro de 2024, sob relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, define como abusivas as condutas e demandas que carecem de fundamento probatório, que sejam temerárias, artificiais, protelatórias, infundadas, fraudulentas, desnecessariamente fragmentadas, caracterizadoras de assédio processual ou que violem o dever de mitigação de prejuízos, entre outras hipóteses. Esse ato normativo tem como objetivo assegurar um acesso à Justiça equilibrado e eficiente, por meio da adoção de medidas que regulem o volume processual, de forma a não comprometer o andamento das ações legítimas e relevantes para a tutela dos direitos das partes. O direito de provocar a jurisdição, assim como os demais direitos fundamentais, deve ser exercido dentro de limites éticos e jurídicos, pois o abuso desse direito pode gerar distorções e prejudicar a celeridade e a regularidade do processo judicial (CNJ, 2024).

Portanto, a litigância abusiva representa um desafio contemporâneo para o sistema judicial brasileiro, exigindo mecanismos de prevenção, monitoramento e sanção. A compreensão de suas modalidades, impactos e respostas legais é essencial para fortalecer o acesso qualificado à Justiça, promovendo a celeridade, eficiência e equidade processual, pilares fundamentais para a efetivação do Estado Democrático de Direito.

3. Estrutura, funcionamento e competências do centro de inteligência do tjam

O Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Amazonas (CI-TJAM), criado através da resolução Resolução n.º 10/2021, tem como fundamento promover maior eficiência e celeridade ao andamento processual das demandas repetitivas e de massa, através da consolidação das tecnologias utilizadas no sistema eletrônico da Corte de Justiça Estadual, para fornecer subsídios estratégicos para a prevenção e o combate à litigância abusiva, promovendo um acesso qualificado à Justiça. A criação desse órgão especializado insere-se em um contexto mais amplo de modernização do Judiciário brasileiro, pautado pelo princípio da eficiência previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que impõe à Administração Pública a necessidade de racionalização de recursos e aprimoramento de suas atividades (Brasil, 1988; Silva, 2020). Regulamentado por atos internos do TJAM, o Centro de Inteligência atua como núcleo central na análise de processos judiciais, identificação de padrões de comportamento processual e proposição de medidas estratégicas voltadas à otimização do trâmite processual e à mitigação de condutas protelatórias ou maliciosas.

A criação do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Amazonas (CIJEAM) surgiu da necessidade de cumprir as determinações da Resolução CNJ nº 349/2020 e de aprimorar a aplicação dos precedentes judiciais com eficácia vinculante, bem como o julgamento das demandas repetitivas, conforme previsto no Código de Processo Civil de 2015 (TJAM, 2025).

A estrutura organizacional do CI-TJAM é composta por equipes multidisciplinares, integrando servidores especializados em análise jurídica, estatística, tecnologia da informação e inteligência estratégica. Os recursos humanos são capacitados para lidar com grandes volumes de dados processuais, realizando análises criteriosas e construindo indicadores que permitem identificar potenciais práticas de litigância abusiva. Além disso, a infraestrutura tecnológica do Centro inclui *softwares* avançados de processamento de dados, sistemas de alertas automáticos e plataformas de visualização de informações que facilitam a tomada de decisões pelos magistrados e gestores judiciais (Oliveira, 2019; Pereira, 2021).

O CIJEAM está diretamente subordinado à Presidência do TJAM e é estruturado em dois núcleos principais: o Grupo Decisório e o Grupo Operacional. O primeiro tem a

função de definir as diretrizes estratégicas de atuação e deliberar sobre a aprovação ou rejeição das notas técnicas elaboradas pelo segundo grupo. O Grupo Decisório é composto por dois Desembargadores, enquanto o Grupo Operacional conta com oito servidores de diferentes setores do Tribunal, todos designados pelo presidente do TJAM. Além da composição interna formada por magistrados e servidores, a Resolução nº 10/2021, em seu artigo 3º, autoriza a participação de membros colaboradores externos, escolhidos em razão de seu notório saber técnico, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo Centro. Ademais, o CIJEAM também estimula a participação da sociedade, permitindo que cidadãos encaminhem sugestões por e-mail, fortalecendo o diálogo entre o Poder Judiciário e os jurisdicionados, e promovendo maior transparência e cooperação institucional (TJAM, 2025).

Entre as competências do CI-TJAM, destaca-se a coleta sistemática de dados provenientes de processos judiciais eletrônicos, incluindo histórico de recursos, tempo médio de tramitação e perfil comportamental das partes. Esses dados são processados por meio de algoritmos que geram indicadores de risco, permitindo a identificação precoce de práticas litigiosas abusivas. A análise comportamental, combinada com a utilização de sistemas de alerta, possibilita aos magistrados e servidores uma visão estratégica do fluxo processual, facilitando a aplicação de medidas preventivas e corretivas (Santos, 2020). Essa abordagem proativa contribui para a redução da morosidade, o incremento da eficiência processual e a preservação da confiança social no Judiciário.

Outro aspecto fundamental do funcionamento do Centro de Inteligência é a integração com outros órgãos do sistema de Justiça, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e as Procuradorias, além de unidades administrativas internas do TJAM. Essa cooperação interinstitucional possibilita a troca de informações, a padronização de critérios de análise e a atuação conjunta em casos de litigância abusiva ou processos de grande relevância social. As parcerias viabilizam também o desenvolvimento de estratégias preventivas e pedagógicas, fortalecendo a atuação do Judiciário no combate a práticas processuais indevidas e garantindo que o acesso à Justiça seja efetivamente qualificado (Dinamarco, 2019; Costa, 2020).

Em síntese, o CI-TJAM representa uma inovação institucional significativa, combinando análise estratégica, tecnologia de ponta e cooperação interinstitucional para enfrentar desafios contemporâneos da Justiça estadual. Sua estrutura e suas competências refletem a necessidade de adaptação do Poder Judiciário aos fluxos complexos de informação e à crescente demanda por eficiência e celeridade, assegurando que o sistema judicial funcione de maneira equitativa, previsível e transparente. A consolidação desse modelo oferece importantes lições para outros tribunais brasileiros, demonstrando que a inteligência judicial é uma ferramenta essencial para a proteção do acesso qualificado à Justiça e a mitigação de práticas processuais abusivas.

4. Estratégias de atuação do centro de inteligência para enfrentar a litigância abusiva e proteger o acesso qualificado à justiça

O enfrentamento da litigância abusiva no âmbito do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM) exige a implementação de estratégias sistemáticas e coordenadas que integrem tecnologia, análise de dados e cooperação institucional. O Centro de Inteligência do TJAM, criado com vistas a promover um acesso qualificado à Justiça, desempenha papel central nesse processo, ao identificar padrões de comportamento processual que indiquem práticas protelatórias, repetitivas ou maliciosas (Dinamarco, 2019; Santos, 2020). Tais estratégias não se limitam à simples coleta de informações, mas envolvem a análise preditiva de fluxos processuais, permitindo que magistrados e gestores antecipem comportamentos de litigância abusiva e adotem medidas preventivas, reforçando os princípios constitucionais da eficiência e celeridade processual previstos no artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

O aumento expressivo e preocupante dos casos de litigância abusiva nos tribunais de todo o país exige uma atuação conjunta e mais eficiente dos órgãos do Poder Judiciário em seu enfrentamento. Para isso, é necessária não apenas a edição de atos normativos que tornem a atividade jurisdicional mais eficaz, mas também a implementação de instrumentos práticos que possibilitem a identificação e a contenção dessas condutas. Além disso, torna-se indispensável o desenvolvimento de programas abrangentes de filtragem processual e ações de conscientização social, voltadas à promoção do uso responsável do sistema de justiça por parte de toda a sociedade (Cunha; Barros, 2025).

Uma das principais ferramentas do CI-TJAM consiste na utilização de sistemas de alerta e indicadores de risco, capazes de sinalizar processos com histórico de recursos sucessivos, número elevado de petições sem fundamentação jurídica adequada ou padrões de litigância maliciosa. Por meio da análise desses dados, o Centro auxilia os magistrados na tomada de decisões estratégicas, como a imposição de multas processuais, limitação de recursos e aplicação de medidas coercitivas voltadas à contenção de abusos (Oliveira, 2019; Pereira, 2021). Além disso, a abordagem permite priorizar processos de grande relevância social, assegurando que o acesso à Justiça não seja comprometido por condutas que visam apenas atrasar ou dificultar a tramitação processual.

Além do monitoramento processual e da cooperação interinstitucional, o CI-TJAM adota medidas educativas e de capacitação dos servidores e magistrados, orientando-os quanto ao reconhecimento e tratamento de condutas processuais abusivas. Essa vertente preventiva é essencial para reduzir a litigância repetitiva ou protelatória e garantir que a utilização do sistema judicial seja coerente com os princípios constitucionais, promovendo justiça efetiva e equitativa (Silva, 2020). A combinação de tecnologia, análise estratégica e educação institucional representa uma abordagem inovadora, alinhada às demandas contemporâneas de gestão judicial.

Em síntese, as estratégias implementadas pelo Centro de Inteligência do TJAM configuram uma política robusta de enfrentamento à litigância abusiva, integrando monitoramento tecnológico, análise preditiva, cooperação interinstitucional e medidas preventivas. Essa atuação não apenas protege a eficiência do Judiciário, mas também assegura um acesso qualificado à Justiça, reforçando a confiança social nas instituições e promovendo uma cultura processual pautada pela responsabilidade, transparência e ética. O modelo adotado pelo TJAM demonstra a importância de centros de inteligência judiciária na modernização da Justiça e oferece referência para outras unidades jurisdicionais que buscam soluções inovadoras contra práticas processuais abusivas.

Conclusão

A presente pesquisa teve como objetivo analisar o papel do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM) na identificação e no enfrentamento da litigância abusiva, considerando suas estratégias para garantir o acesso qualificado à Justiça. Ao

longo do estudo, foi possível compreender que a litigância abusiva representa um sério obstáculo à eficiência do sistema judicial, comprometendo não apenas a celeridade processual, mas também a equidade e a confiança da sociedade nas instituições jurídicas. As práticas protelatórias, repetitivas e maliciosas dificultam a prestação de Justiça, oneram o Poder Judiciário e podem gerar prejuízos irreparáveis às partes envolvidas, reforçando a necessidade de mecanismos estruturados para prevenção, detecção e repressão desses comportamentos.

O estudo demonstrou que o Centro de Inteligência do TJAM se apresenta como uma ferramenta estratégica e inovadora, capaz de analisar grandes volumes de dados processuais e identificar padrões de litigância abusiva. A utilização de indicadores de risco, sistemas de alerta e análise preditiva permite que magistrados e gestores judiciários atuem de maneira preventiva, eficiente e direcionada, priorizando processos de maior relevância social e reduzindo o impacto de condutas processuais indevidas.

Outro ponto central identificado é a vertente pedagógica e preventiva do Centro de Inteligência, que capacita magistrados e servidores para o reconhecimento e tratamento da litigância abusiva.

Diante do exposto, conclui-se que a atuação do Centro de Inteligência do TJAM representa um avanço significativo na modernização da Justiça estadual, fortalecendo a eficiência, a integridade e a confiança social nas instituições. As estratégias implementadas contribuem para mitigar os efeitos da litigância abusiva, assegurando que o acesso à Justiça seja efetivo, equitativo e alinhado aos princípios constitucionais. A experiência do TJAM serve de referência para outras unidades jurisdicionais que buscam soluções inovadoras para problemas similares, demonstrando que a inteligência institucional é um instrumento indispensável para a promoção de um Judiciário mais justo, ágil e comprometido com a proteção dos direitos fundamentais da sociedade.

Referências

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Amazonas. Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Amazonas. Manaus, 2025. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/cijeam>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. A nova recomendação do CNJ sobre litigância abusiva: características e boas práticas. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/a-nova-recomendacao-do-cnj-sobre-litigancia-abusiva-caracteristicas-e-boas-praticas/>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

COSTA, L. Eficiência processual e o combate à litigância abusiva. **Revista Brasileira de Direito Processual**, v. 24, n. 3, p. 45-68, 2020.

CUNHA, Maurício Ferreira; BARROS, Jhonatta Braga. Litigância abusiva, medidas de combate e a devida interseção com a análise econômica do direito. **Revista EJEJ**, Belo Horizonte | ano 4 | n. 7 | jul./dez. 2025.

DINAMARCO, C. **Litigância de má-fé e abuso do direito de ação**. São Paulo: Malheiros, 2019.

FREITAS, M. Inteligência judicial e combate à litigância abusiva: estudo de estratégias institucionais. **Revista de Administração da Justiça**, v. 12, n. 2, p. 112-130, 2021.

MARCELLINO JR. Júlio Cesar. **Análise econômica do acesso à justiça**: a tragédia dos custos e a questão do acesso inautêntico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

NERY JUNIOR, N.; NERY, R. **Código de Processo Civil comentado**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

OLIVEIRA, M. Inteligência judicial e centros de análise processual: o caso do TJAM. **Revista de Administração da Justiça**, v. 12, n. 1, p. 78-95, 2019.

PEREIRA, F. Sistemas de alerta e análise preditiva no Judiciário. **Revista de Tecnologia e Direito**, v. 5, n. 2, p. 112-130, 2021.

SANTOS, M. Centros de inteligência judicial e monitoramento de litigância abusiva. **Revista de Administração da Justiça**, v. 12, n. 2, p. 112-130, 2019.

SILVA, J. **A modernização do Judiciário brasileiro**: eficiência e inteligência institucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SILVA, R. A litigância de má-fé e seus reflexos no acesso à Justiça. **Revista de Direito Público**, v. 17, n. 1, p. 88-105, 2019.

Os desafios do constitucionalismo digital: direito, tecnologia e responsabilidade algorítmica

204

The challenges of digital constitutionalism: law, technology and algorithmic responsibility

Matheus de Mendonça Teixeira¹

Resumo

O presente artigo analisa a interseção entre o Direito e a Inteligência Artificial sob a ótica do Constitucionalismo Digital, discutindo os impactos éticos, jurídicos e políticos da automação sobre a legitimidade das decisões judiciais e a responsabilidade algorítmica. A partir dos paradigmas filosóficos de Alan Turing e John Searle, são examinadas as limitações cognitivas da IA e suas implicações na imputação de responsabilidade. No cenário brasileiro, o estudo aborda o Marco Civil da Internet, a Lei Geral de Proteção de Dados, o Projeto de Lei nº 2.338/2023 e a Portaria nº 6.843/PR/2024 do TJMG, destacando a necessidade de supervisão humana e segurança institucional no uso de sistemas automatizados. Por fim, discute-se o papel político da regulação tecnológica e o desafio de equilibrar inovação e proteção de direitos fundamentais, à luz dos dados recentes do CNJ e das reflexões sobre o futuro do constitucionalismo digital e da responsabilidade jurídica diante da autonomia das máquinas.

¹ Assistente Jurídico no Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), pós-graduado em Inovações Jurídicas e Tecnológicas pela Anhanguera (2025), MBA em Liderança e Coaching na Gestão de Pessoas pela Anhanguera (2025), graduado em Direito pela Rede Doctum (2022). E-mail: matheus.mendonca@tjmg.jus.br.

Palavras-chave: Constitucionalismo Digital; Inteligência Artificial; Responsabilidade Jurídica; Automação; Direito e Tecnologia.

Abstract

This article analyzes the intersection between Law and Artificial Intelligence through the lens of Digital Constitutionalism, discussing the ethical, legal, and political impacts of automation on judicial legitimacy and algorithmic responsibility. Drawing on the philosophical paradigms of Alan Turing and John Searle, it examines AI's cognitive limitations and their implications for legal accountability. In the Brazilian context, the study addresses the Internet Civil Framework, the General Data Protection Law, Bill No. 2.338/2023, and TJMG's Ordinance No. 6.843/PR/2024, emphasizing the need for human supervision and institutional security in the use of automated systems. Finally, it explores the political dimension of technological regulation and the challenge of balancing innovation with the protection of fundamental rights, in light of CNJ data and reflections on the future of digital constitutionalism and legal responsibility amid machine autonomy.

Keywords: Digital Constitutionalism; Artificial Intelligence; Legal Responsibility; Automation; Law and Technology.

Introdução

A definição sobre o que é justo ou injusto sempre foi um desafio central da filosofia do direito. No entanto, o advento da inteligência artificial e sua aplicação crescente no âmbito jurídico — seja por magistrados, advogados ou servidores — introduz uma nova dimensão a esse dilema: a terceirização do juízo humano para sistemas algorítmicos capazes de gerar decisões e fundamentações de forma automática. Nesse cenário, emerge a problemática das chamadas “alucinações algorítmicas”, isto é, a produção de informações falsas ou distorcidas por modelos de linguagem, cujas consequências podem afetar direitos fundamentais, a confiança nas instituições e a própria legitimidade do processo judicial. A questão que se impõe, portanto, é como responsabilizar juridicamente os atores envolvidos quando escolhas humanas se confundem com *outputs*² de máquinas, sobretudo diante da ausência de conferência crítica e da crescente dependência tecnológica.

² O que a máquina devolve (resultado).

Não há novidade em falar nos conflitos e dilemas morais que enfrentamos no cotidiano, em especial na seara do direito. A questão que se propõe analisar neste artigo, todavia, é: e quando o parâmetro não são condutas humanas, mas condutas de robôs dotados de inteligência artificial? Nesse contexto, surgem indagações cruciais para a prática forense: quando um advogado utiliza um parecer elaborado por uma IA, sem revisão crítica, e descobre-se que a fundamentação citava precedentes inexistentes, quem deve responder pelo prejuízo causado ao cliente? E se um magistrado, pressionado pela celeridade processual, baseia parte de sua decisão em um resumo produzido por um sistema algorítmico que “alucina” sobre a legislação aplicável — trata-se de uma falha técnica ou de uma omissão judicial? E se servidores do Judiciário, encarregados de movimentações processuais, inserem informações sigilosas em sistemas de IA que comprometem garantias processuais ou sigilo documental, como delimitar a responsabilidade administrativa ou disciplinar? E ainda: quando promotores ou defensores públicos recorrem a assistentes inteligentes para preparar peças e argumentos, mas deixam de verificar a veracidade das informações, até onde vai a responsabilidade profissional frente à confiança cega no algoritmo?

Esses cenários, já cada vez mais frequentes no cotidiano jurídico, evidenciam que a questão central não se resume a perguntar se máquinas podem agir de forma imoral ou cometer injustiças, mas sim: como responsabilizar juridicamente condutas humanas mediadas por sistemas algorítmicos, cujos erros, embora técnicos, podem repercutir na vida, na liberdade e nos direitos fundamentais de pessoas reais?

Desde a literatura clássica, a ficção já antevia a ideia de agentes dotados de autonomia limitada: em *A tempestade*, Shakespeare apresenta Ariel, espírito servil ao comando de Próspero, capaz de executar tarefas complexas com precisão e obedecer a ordens, mas sujeito à influência e moralidade do seu controlador humano. Assim como Ariel depende do discernimento e das intenções de Próspero, agentes de inteligência artificial modernos reproduzem escolhas humanas, podendo gerar efeitos imprevisíveis quando expostos a *inputs*³ incorretos ou maliciosos. Essa analogia conecta-se diretamente aos dilemas contemporâneos retratados no cinema: em *O exterminador do futuro*⁴, o T-800⁵ evidencia

³ O que você coloca na máquina (comando ou dado).

⁴ Referência clássica do cinema que retrata a luta entre o homem e a máquina.

⁵ O modelo T-800, interpretado por Arnold Schwarzenegger.

os riscos de sistemas autônomos; em *Chappie*⁶, o robô aprende tanto a ética de seu criador quanto a criminalidade de influenciadores externos, refletindo a ambivalência do aprendizado algorítmico; e em *Alita: anjo de combate*⁷, a protagonista híbrida demonstra os desafios de máquinas parcialmente autônomas em cenários complexos. Em todos esses casos, surge a problemática central da era dos robôs: até que ponto a conduta de uma IA reflete escolhas humanas, como responsabilizar operadores jurídicos que confiam cegamente em *outputs* automatizados e como lidar com erros ou “alucinações” gerados por sistemas complexos.

Essa divagação preliminar pode parecer mera especulação futurista, mas está longe de ser ficção. No Supremo Tribunal Federal (2013), sistemas de inteligência artificial já fazem parte da rotina processual. O Victor atua na triagem de recursos, identificando temas de repercussão geral e auxiliando na filtragem de processos que chegam à Corte. Rafa 2030 classifica automaticamente ações de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, permitindo maior organização temática. Já a VitorIA agrupa processos por similaridade textual, facilitando a identificação de demandas repetitivas e o tratamento conjunto de casos. Embora representem avanços tecnológicos, essas ferramentas também trazem preocupações: alucinações algorítmicas, classificações equivocadas e o risco de se delegar excessiva autonomia podem comprometer garantias fundamentais e a legitimidade do processo. A urgência do debate reside, portanto, em estabelecer limites claros para que a automação sirva como apoio e não como substituta da decisão humana.

Convém, inicialmente, esclarecer de forma breve o que se entende por inteligência artificial, para que se estabeleça a base conceitual necessária à discussão.

Definir o que é inteligência artificial revela-se um exercício arriscado, justamente porque qualquer tentativa de conceituação tende a limitar um fenômeno em constante transformação. Mais do que uma definição estanque, a inteligência artificial deve ser compreendida como um campo dinâmico que reflete a interação entre dados, algoritmos e poder computacional, produzindo comportamentos que simulam aspectos da cognição humana (CJSUBIA, 2022). Pode ser analisada sob diferentes perspectivas: como objeto,

⁶ Filme sobre um robô com inteligência artificial que aprende emoções e moral com os humanos.

⁷ Filme que mistura ação e humanidade ao explorar identidade e memória em um corpo ciborgue.

por representar um produto tecnológico criado a partir de engenharia algorítmica; como ferramenta, ao ampliar capacidades humanas, automatizar tarefas e oferecer análises complexas em alta velocidade; e como meio, ao impulsionar a inovação em setores como o jurídico. Todavia, embora aparente raciocinar, a IA não possui consciência ou intencionalidade, restringindo-se a reproduzir padrões aprendidos (Divino; Magalhães, 2020). Essa ausência de cognição real impõe a necessidade de constante supervisão humana, controle ético e regulação jurídica, sobretudo diante de decisões automatizadas e riscos à proteção de dados e à responsabilidade institucional.

A responsabilidade jurídica na era da inteligência artificial exige debate e estudos. Quando um juiz adota um sistema automatizado para fundamentar sua decisão, um servidor movimentando processos por meio da máquina ou um advogado utiliza algoritmos para construir peças jurídicas, surge a questão central: a quem deve ser imputada a responsabilidade em caso de erro? À luz do direito, não há espaço para atribuir culpas à própria tecnologia, que não possui consciência, vontade ou capacidade moral (Divino; Magalhães, 2020). A responsabilidade, portanto, permanece humana, recaindo sobre os operadores que a utilizam e sobre os desenvolvedores que a projetam. Nesse último ponto, programadores e criadores de IA carregam a obrigação de alinhar seus sistemas à defesa dos direitos fundamentais — um desafio que não se restringe ao campo jurídico, mas que atravessa a engenharia, a ciência da computação e outras áreas que constroem as bases técnicas desses sistemas. Um algoritmo que não esteja em sintonia com valores humanos pode potencializar riscos e injustiças (Felipe, 2017), razão pela qual a automação deve apoiar o trabalho jurídico, mas jamais substituir a responsabilidade que é inerente à condição humana.

A hipótese central deste estudo parte do entendimento de que a responsabilidade jurídica decorrente de alucinações algorítmicas em sistemas de automação judicial não pode ser atribuída exclusivamente ao algoritmo, uma vez que este carece de consciência e intencionalidade. A responsabilização deve ser compartilhada entre desenvolvedores e os usuários envolvidos, que participam direta ou indiretamente da concepção, implementação e utilização desses sistemas. Tal perspectiva visa assegurar a segurança jurídica e a preservação dos direitos fundamentais, princípios que estruturam o Estado Democrático de Direito. Como hipóteses secundárias, considera-se que o uso acrítico e descontrolado de sistemas de IA pelo Judiciário pode ocasionar vícios processuais e

violações constitucionais, especialmente no tocante ao devido processo legal. Além disso, a ausência de uma regulação clara e específica favorece a insegurança jurídica e dificulta a reparação de eventuais danos causados por decisões automatizadas. Por fim, sustenta-se que a preservação do juiz como núcleo decisório é condição indispensável para a legitimidade da jurisdição, devendo a IA permanecer como instrumento auxiliar, e nunca como sujeito de decisão.

A metodologia adotada neste estudo baseia-se em uma abordagem qualitativa e exploratória, fundamentada na análise de artigos científicos, obras doutrinárias e documentos oficiais que tratam da aplicação da inteligência artificial no Poder Judiciário. Complementarmente, são utilizados exemplos de filmes, séries e documentários que exploram, sob a ótica da ficção e da crítica social, os limites éticos e morais da autonomia das máquinas, permitindo uma reflexão interdisciplinar sobre o tema. Por fim, o trabalho apoia-se em casos reais de uso de sistemas de IA em tribunais brasileiros, buscando estabelecer um diálogo entre teoria, prática e imaginação tecnológica, a fim de compreender os riscos e as responsabilidades envolvidas na automação judicial contemporânea.

Direito e inteligência artificial nos desafios do constitucionalismo digital

Definir o que é Inteligência Artificial é, por si só, um ato de ousadia. Isso porque, ao tentar conceituá-la, corre-se o risco de limitar algo que está em constante transformação. A IA não é um fenômeno estático, mas um campo em expansão que desafia até mesmo as categorias tradicionais do conhecimento humano (CJSUBIA, 2022, p. 78-80). De forma geral, pode-se dizer que ela corresponde à capacidade de sistemas computacionais executarem tarefas que dependem, em alguma medida, da inteligência humana — como aprender, interpretar, decidir e criar. No entanto, essa descrição é apenas uma aproximação. A Inteligência Artificial pode ser vista sob três dimensões complementares: como objeto, é o produto de códigos e algoritmos criados pelo ser humano; como ferramenta, serve para potencializar suas ações, ampliando a produtividade e a eficiência; e como meio, transforma profundamente a maneira como nos relacionamos com a informação e com o próprio trabalho. Apesar disso, é importante compreender que a IA não pensa, não sente e não possui consciência. Ela não entende o mundo, apenas processa dados e reproduz padrões de linguagem ou comportamento a partir deles (Divino; Magalhães,

2020). Reconhecer essa ausência de cognição é essencial para evitar a ilusão de que existe, por trás da máquina, uma intenção ou uma vontade autônoma.

O avanço exponencial das tecnologias digitais tem ampliado de forma inédita as possibilidades de atuação e, simultaneamente, os desafios da responsabilidade jurídica. A popularização de sistemas como o ChatGPT⁸, que ultrapassa a marca de 800 milhões de usuários ativos por semana (Exame, 2025), e o surgimento de plataformas corporativas de Inteligência Artificial, como o *Gemini Enterprise*⁹, demonstram a velocidade com que a IA se insere nas dinâmicas sociais e profissionais. Paralelamente, a integração entre o físico e o digital intensifica-se com os óculos inteligentes da Meta¹⁰, a entrega de produtos por drones (Calmon, 2025), como já realizado pelo iFood, e a incorporação, pelo Sistema Único de Saúde, de cirurgias robóticas (Vieira; Cossetti, 2025) para o tratamento do câncer de próstata. Esses exemplos revelam não apenas o potencial de inovação, mas também a emergência de novos riscos e responsabilidades. No contexto do constitucionalismo digital, tais inovações exigem uma reflexão sobre a extensão da responsabilidade civil e estatal diante de danos causados por algoritmos, robôs ou sistemas automatizados, sobretudo quando a autonomia tecnológica desafia os limites tradicionais da imputação jurídica e da previsibilidade causal.

Embora a utilização da Inteligência Artificial no sistema de justiça venha se ampliando, ainda há considerável dificuldade em distinguir o que efetivamente constitui um sistema de IA em oposição a uma simples automação. Toledo e Pessoa (2023) destacam que essa confusão conceitual é recorrente tanto na doutrina quanto na administração pública, mencionando que “todas as IAs são automações, mas nem todas as automações são sistemas inteligentes”. Essa imprecisão é apresentada em seu trabalho com base em dados da Fundação Getúlio Vargas, em estudo que mapeou iniciativas de IA no Judiciário brasileiro. Inicialmente, foram contabilizados 72 projetos; contudo, após análise mais detalhada, o número foi revisado para 64, uma vez que parte das ferramentas classificadas como IA tratava-se apenas de automações. Esse exemplo evidencia a ausência de uniformidade conceitual e de critérios claros para diferenciar automação e inteligência artificial no contexto judicial brasileiro.

⁸ Inteligência Artificial de produção de texto e imagem.

⁹ Nova ferramenta do Google. Plataforma que integra soluções de inteligência artificial ao ambiente corporativo.

¹⁰ Óculos com assistente Meta AI integrado, lançado por Mark Zuckerberg em 2025.

A série *Black mirror* (Netflix, 2025), ainda que ambientada em um futuro hipotético, reflete dilemas reais do constitucionalismo digital, como a proteção de dados, a dependência tecnológica e as decisões automatizadas. Ao expor a fragilidade da autonomia humana adiante da tecnologia, antecipa debates éticos e jurídicos que já desafiam a relação entre inteligência artificial e direitos fundamentais.

Os avanços tecnológicos contemporâneos, impulsionados pela Inteligência Artificial, têm produzido transformações profundas na estrutura social e, conseqüentemente, no equilíbrio constitucional. Essa nova realidade demanda uma releitura da teoria constitucional clássica, culminando no surgimento do chamado “constitucionalismo digital”, conceito que busca adaptar os fundamentos constitucionais às especificidades da sociedade digital (Celeste, 2019, p. 1-6). Chesterman (2024) observa que esse fenômeno repercute diretamente sobre direitos já consolidados, afetando especialmente os chamados “trabalhadores do conhecimento” — advogados, jornalistas e criadores de conteúdo nas áreas da arte, música e moda. Como afirmou Steve Jobs, “a tecnologia move o mundo”¹¹, e é justamente esse movimento que obriga o Direito a se remodelar diante das transformações culturais e tecnológicas. Miguel Reale (2001, p. 177), ao destacar a necessidade de interpretar o Direito em consonância com a evolução social, reforça a importância de uma leitura dinâmica e contextual da norma jurídica. Nesse cenário, emergem novos direitos e novos riscos: o constitucionalismo digital abre espaço para debates sobre proteção de dados, dependência tecnológica, decisões automatizadas, *workslop* (Niederhoffer; Rosen Kellerman; Lee; Liebscher; Rapuano; Hancock, 2025) e alucinações algorítmicas, evidenciando a urgência de se repensar as fronteiras entre autonomia humana e inteligência artificial no campo jurídico.

No contexto jurídico brasileiro, o fenômeno conhecido como *workslop*, termo que designa produções elaboradas por inteligências artificiais generativas que aparentam qualidade, mas carecem de substância e rigor técnico, tem se tornado uma realidade cada vez mais perceptível nas rotinas forenses. De acordo com pesquisa conduzida pela Harvard Business Review (2025), o *workslop* caracteriza-se como conteúdo automatizado que se apresenta como trabalho bem-feito, mas que, na prática, transfere o esforço cognitivo do criador para o revisor humano, gerando sobrecarga e perda de produtividade. No âm-

¹¹Frase popular no mundo acadêmico sobre tecnologia. É amplamente usada, mas não há registro oficial de quando ou onde foi usada por Steve Jobs.

bito da Justiça brasileira, esse fenômeno manifesta-se quando estagiários ou servidores recorrem a ferramentas como ChatGPT, Gemini ou outras IAs generativas para redigir minutas de despachos, decisões ou pareceres sem a devida revisão técnica, produzindo textos prolixos, desconexos ou juridicamente imprecisos. O resultado é um ciclo de retrabalho em que magistrados e assessores precisam reinterpretar, corrigir e reescrever essas minutas, arcando com o chamado “imposto cognitivo” do workslop — isto é, o deslocamento do esforço intelectual da criação para a correção. Esse cenário evidencia não apenas a superficialidade do uso indiscriminado da tecnologia, mas também a necessidade urgente de estabelecer parâmetros éticos e epistemológicos para o emprego da inteligência artificial no ambiente judicial, a fim de evitar que a promessa de eficiência se converta em um novo tipo de alienação cognitiva.

Consciência artificial e responsabilidade jurídica

A discussão acerca da responsabilidade jurídica aplicada à Inteligência Artificial exige, antes de tudo, uma reflexão sobre a própria natureza do pensamento mecanizado. Alan Turing, em seu célebre artigo *Computing machinery and intelligence* (Turing, 1950), propôs o que ficou conhecido como Teste de Turing: um experimento em que uma máquina é considerada inteligente caso consiga simular respostas humanas a ponto de enganar um interlocutor. Essa perspectiva inaugurou o paradigma funcionalista, segundo o qual não importa se a máquina “pensa”, mas se atua como se pensasse. Em contraposição, John Searle (1980), ao apresentar o Experimento do Quarto Chinês, desafiou esse raciocínio ao sustentar que manipular símbolos não implica compreender significados. Para o filósofo, uma máquina pode processar linguagem e produzir respostas coerentes sem qualquer entendimento real do conteúdo, ou seja, sem consciência ou intencionalidade.

Essa distinção filosófica repercute diretamente na seara jurídica. Se a Inteligência Artificial não compreende, mas apenas reproduz padrões, ela não possui capacidade moral ou jurídica, sendo, portanto, incapaz de responder por atos ilícitos. Assim, a responsabilidade por eventuais danos deve recair sobre os agentes humanos e institucionais que a criam, supervisionam ou utilizam. No campo do Direito, isso implica reconhecer que magistrados, advogados, promotores e servidores permanecem como os núcleos de imputação jurídica, ainda que deleguem parte de suas tarefas a sistemas automatizados.

No contexto brasileiro, a Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) já estabelece, em seu art. 19, que provedores de aplicações somente podem ser responsabilizados civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros quando, após ordem judicial específica, deixarem de tomar as providências cabíveis. Essa lógica reforça a ideia de que a responsabilidade nasce da omissão humana, e não da ação automática do sistema. De modo complementar, a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD) impõe, em seu art. 42, que controladores e operadores respondem solidariamente por danos patrimoniais e morais resultantes do tratamento indevido de dados, inclusive quando realizado por meio de algoritmos automatizados. Em ambos os casos, o legislador preserva a centralidade da culpa humana e institucional como elemento essencial da responsabilização.

Mais recentemente, o Projeto de Lei nº 2.338/2023, em tramitação no Congresso Nacional, busca instituir o Marco Legal da Inteligência Artificial no Brasil, estabelecendo princípios de transparência, responsabilização e supervisão humana obrigatória na utilização de sistemas de IA. O texto propõe que o desenvolvimento e a aplicação dessas tecnologias observem mecanismos de governança, controle e auditoria proporcionais ao risco e ao impacto que produzem na sociedade. Tal previsão reforça o entendimento de que a autonomia técnica não exime a responsabilidade jurídica, sendo imprescindível a presença de um agente humano capaz de revisar, auditar e intervir nas decisões automatizadas.

Em consonância com essa preocupação, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por meio da Portaria nº 6.843/PR/2024, estabeleceu diretrizes restritivas quanto ao uso de ferramentas de inteligência artificial não homologadas para atividades de apoio administrativo e jurisdicional, especialmente na degravação de audiências e manipulação de autos processuais. A medida parte da constatação de que o uso indiscriminado de plataformas externas, como o ChatGPT ou similares, tem resultado na exposição inadvertida de informações sigilosas e na violação de políticas de privacidade e proteção de dados, afrontando os princípios previstos na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018). A portaria evidencia a postura preventiva do tribunal ao reconhecer que, muitas vezes, a exposição de dados decorre não de má-fé, mas de mero desconhecimento técnico por parte dos operadores do Direito, que recorrem a soluções automatizadas sem plena consciência dos riscos envolvidos. Nessa linha, diversos tribunais brasileiros têm adotado postura semelhante, promovendo cartilhas de orientação, programas de

capacitação e cursos ofertados por suas escolas judiciais — como a Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes (EJEF) e a Escola do Poder Judiciário do Acre (ESJUD) —, com o objetivo de desmistificar o uso da inteligência artificial e consolidar uma cultura institucional de segurança digital e conformidade jurídica.

Transpondo essa lógica para o âmbito judicial, observa-se um risco crescente: a dependência acrítica de magistrados e servidores por sistemas automatizados, como o Victor, o Rafa 2030 e o VitorIA, implementados no Supremo Tribunal Federal. Ainda que esses sistemas representem avanços notáveis na eficiência processual, a ausência de revisão humana sobre decisões baseadas em algoritmos pode gerar vícios processuais, nulidades e afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa. A mera simulação de racionalidade não é suficiente para legitimar uma decisão judicial, pois o devido processo legal pressupõe compreensão, ponderação e motivação — atributos exclusivos da consciência humana.

Embora as teorias de Turing e Searle aparentem antagonismo, ambas se revelam complementares à luz do Constitucionalismo Digital. Alan Turing, ao propor seu teste, antecipou um paradigma em que a simulação de pensamento seria suficiente para caracterizar a inteligência funcional de uma máquina, antevendo os dilemas éticos e jurídicos que hoje permeiam a atuação humana mediada por algoritmos. John Searle, por sua vez, ao formular o seu experimento, advertiu que manipular símbolos não equivale a compreender significados, isto é, que a linguagem sem consciência não produz entendimento genuíno. Transposta para o campo jurídico, essa distinção evidencia um fenômeno contemporâneo: magistrados, advogados e servidores têm recorrido a sistemas de inteligência artificial não apenas como instrumentos de apoio, mas como verdadeiros coautores de decisões, fundamentações e peças processuais. Assim, o campo do Direito passa a dialogar com máquinas que “agem como se compreendessem”, ainda que desprovidas de qualquer intencionalidade. Diante desse cenário, impõe-se uma reflexão: até que ponto a simulação de racionalidade pode substituir o juízo humano? Estaríamos, em um futuro não tão distante, diante da necessidade de discutir não apenas a responsabilidade pelo uso da IA, mas também a possibilidade de um direito das máquinas?

Dessa forma, o debate entre Turing e Searle ultrapassa o campo da filosofia da mente e adquire relevância constitucional. A distinção entre agir como se compreendesse e compreender de fato torna-se o eixo delimitador entre a eficiência automatizada e a

legitimidade democrática. O Constitucionalismo Digital, enquanto nova vertente de leitura da Carta Constitucional à luz da sociedade tecnológica, exige que a automação seja compreendida como instrumento de apoio, e não de substituição do juízo humano.

Dimensões políticas e éticas da regulamentação da inteligência artificial e o futuro do constitucionalismo digital

O debate sobre a regulamentação da inteligência artificial insere-se não apenas em uma dimensão técnica, mas sobretudo política, na medida em que o Estado precisa equilibrar o avanço tecnológico com a preservação dos direitos fundamentais. O Projeto de Lei nº 2.338/2023, que busca instituir o Marco Legal da Inteligência Artificial no Brasil, representa um esforço inicial para estabelecer parâmetros de transparência, responsabilização e supervisão humana obrigatória em sistemas de IA. No entanto, embora avance ao reconhecer o risco e o impacto dessas tecnologias sobre a sociedade, o texto ainda padece de abstrações e lacunas práticas quanto à efetiva aplicabilidade das normas e aos mecanismos de controle sobre algoritmos opacos e autônomos.

Em comparação, o AI Act, aprovado na União Europeia, adota abordagem mais rígida e detalhada, estabelecendo classificações de risco e impondo obrigações específicas de conformidade técnica, o que demonstra uma política pública mais consolidada e preventiva. Por outro lado, a recente Lei nº 132/2025, da Itália, pioneira ao regulamentar o uso de IA no setor público e na administração da Justiça, sinaliza uma postura estatal de precaução e responsabilidade institucional, exigindo transparência algorítmica e controle humano nas decisões automatizadas. Essas experiências internacionais ilustram um cenário de amadurecimento jurídico global, mas também revelam o desafio político de compatibilizar inovação tecnológica e tutela de direitos.

No contexto brasileiro, a discussão avança em ritmo desigual. A pesquisa “Inteligência Artificial no Judiciário 2024”, publicada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), revela que aproximadamente 80% dos servidores e magistrados possuem mais de dez anos de atuação no tribunal (CNJ, 2024, p. 20, fig. 5), o que indica um corpo funcional de perfil mais tradicional. Ainda assim, 45,8% afirmaram utilizar ferramentas de IA em sua rotina de trabalho e, entre os que não utilizam, 81,2% demonstraram interesse em empregar tecnologias de IA generativa. Esse dado reforça o papel das escolas judiciais, como a ES-

JUD e a EJEF, na promoção de programas de capacitação voltados à compreensão ética e técnica do uso da IA, especialmente quanto à proteção de dados e à aplicação da LGPD. O movimento formativo, portanto, sinaliza uma transição geracional no Poder Judiciário, em que a máquina passa gradualmente a ser instrumento de apoio e decisão, sem, contudo, substituir o raciocínio jurídico humano.

Importa ainda considerar um caso emblemático: um magistrado titular da 2ª Vara de Balsas/MA foi investigado pela Corregedoria-Geral da Justiça do Maranhão após saltar de uma média de cerca de 80 sentenças mensais para 969 em um único mês (Migalhas, 2025), uma elevação de mais de 1.100% atribuída ao uso inadequado de ferramentas de IA, com sentenças sem fundamentação, aplicação de precedentes inexistentes e estrutura textual uniforme. Esse episódio expõe como a automação sem supervisão humana pode comprometer a legitimidade do processo judicial.

Mais ainda, em perspectiva futura, autoras como Dora Kaufman e Lúcia Santaella (2020) alertam para os riscos da superinteligência, isto é, sistemas de IA que ultrapassam em muito a cognição humana e que poderiam, em teoria, ver os próprios humanos como ameaça à sua continuidade. Neste cenário, a consciência da sociedade acerca dos desafios e benefícios da IA emerge como fator crucial de contenção. Com efeito, se o Direito não se antever a essa possibilidade e definir de quem será a responsabilidade pelas decisões e pelo funcionamento de tais máquinas, corre-se o risco de que o Judiciário se transforme não apenas em ambiente de automação jurisdicional, mas em palco de decisões cuja lógica e legitimidade escapam ao controle humano.

Nessa mesma perspectiva crítica, Tarcízio Silva (2023) adverte que, ao inserirmos nossos dados nos bancos de sistemas de IA, transferimos também nossos valores, crenças e comportamentos de forma imperceptível, o que contribui para o aprendizado das máquinas, mas perpetua vieses estruturais conforme as bolhas informacionais às quais pertencemos. Essa reflexão reforça que a regulamentação da IA não se limita à esfera normativa, mas envolve a responsabilidade ética e política de quem a desenvolve, implementa e supervisiona.

Diante de todo o exposto, constata-se que o constitucionalismo digital se projeta como espaço de reinvenção do próprio Direito, exigindo uma nova hermenêutica capaz de compreender a tensão entre autonomia técnica e controle humano. A convergência en-

tre ciência, ética e política torna-se inevitável diante de um cenário em que a inteligência artificial influencia decisões jurídicas, modela comportamentos sociais e redefine os limites da própria Justiça. Nesse sentido, a questão que se impõe é se, no futuro, a evolução normativa e tecnológica permitirá não apenas o reconhecimento de novos direitos digitais, mas também a discussão sobre um possível “direito das máquinas”, em um mundo onde o humano e o artificial caminham cada vez mais lado a lado.

Conclusão

A consolidação do constitucionalismo digital revela-se como um imperativo diante da ascensão da inteligência artificial e de sua crescente influência sobre as estruturas decisórias do Estado. O estudo demonstrou que a IA, embora potencialize a eficiência e a racionalidade técnica, também introduz novos riscos à autonomia humana, à transparência e à legitimidade jurídica, exigindo respostas normativas à altura de sua complexidade.

O Projeto de Lei nº 2.338/2023, ao buscar instituir o Marco Legal da IA no Brasil, reflete um esforço inicial, porém ainda insuficiente, de controle ético e político sobre sistemas algorítmicos. Em contraste, o AI Act europeu e a Lei italiana nº 132/2025 ilustram abordagens mais maduras, pautadas na prevenção e na supervisão humana obrigatória. No campo judicial, casos como o do magistrado maranhense investigado por uso inadequado de IA e os dados do CNJ (2024) evidenciam o desafio de equilibrar automação e discernimento jurídico, sobretudo em um corpo funcional de perfil tradicional que se vê diante da inevitável transição tecnológica.

Autores como Tarcízio Silva, Dora Kaufman e Lúcia Santaella reforçam que a inteligência artificial não é neutra — ela carrega vieses, valores e ameaças existenciais inerentes ao modo como é alimentada e regulada. Assim, o Direito deve assumir protagonismo na definição dos limites éticos e jurídicos da IA, garantindo que a tecnologia permaneça como instrumento de emancipação, e não de dominação.

Dessa forma, o constitucionalismo digital não se limita a adaptar normas antigas a novas ferramentas, mas propõe reconstruir os fundamentos do próprio Direito diante de uma era em que o humano e o artificial se entrelaçam. O futuro da Justiça dependerá, portanto, da capacidade de manter o controle humano sobre a razão algorítmica, pre-

servando os valores democráticos e os direitos fundamentais que sustentam o próprio Estado de Direito.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório de Pesquisa sobre o uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário – Resumo Executivo**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-ia-2024-resumo-executivo-set2025.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Marco Civil da Internet. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 abr. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 2.338, de 2023. Institui o Marco Legal da Inteligência Artificial**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório final da Comissão de juristas responsável por subsidiar elaboração de substitutivo sobre inteligência artificial no Brasil**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/2-relatorio-final-versao-completa-csubia.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF finaliza testes de nova ferramenta de Inteligência Artificial. **Portal STF**, 11 de maio de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=507120&ori=1>. Acesso em: 16 out 2025.

CALMON, Elisa. iFood retoma operações com drones em Sergipe. **CNN Brasil**, 01/10/2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/negocios/ifood-retoma-operacoes-com-drones-em-sergipe/?utm_source=&utm_medium=&&utm_campaign=&utm_content=. Acesso em 16 de out. 2025.

CELESTE, Edoardo. **Digital constitutionalism: a new systematic theorisation**. *International Review of Law, Computers & Technology*, New York, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13600869.2019.1562604>. Acesso em: 18 out. 2025.

CHESTERMAN, Simon. **Good models borrow, great models steal: intellectual property rights and generative AI**. Oxford: Policy and Society, 2024. Disponível em: <https://academic.oup.com/policyandsociety/article/44/1/23/7606572?login=false>. Acesso em: 17 out. 2025.

DIVINO, Sthéfano Bruno Santos; MAGALHÃES, Rodrigo Almeida. Propriedade intelectual e direito autoral de produção autônoma da inteligência artificial. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 21, n. 1, p. 167-192, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1537/547>. Acesso em: 15 out. 2025.

FELIPE, Bruno Farage da Costa. Direitos dos robôs, tomadas de decisões e escolhas morais: algumas considerações acerca da necessidade de regulamentação ética e jurídica da inteligência artificial. **Juris Poiesis** – Revista do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, v. 20, n. 22, 2017. DOI: 10.5935/2448-0517.20170007. Disponível em: <https://mestradoedoutoradoestacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurispoiesis/article/view/3423>. Acesso em: 23 out. 2025.

ITÁLIA. Legge n. 132, 25 settembre 2025. Regolamentazione dell'Intelligenza Artificiale nella Pubblica Amministrazione e nella Giustizia. **Gazzetta Ufficiale**, Serie Generale n. 225, 25 set. 2025. Disponível em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2025/09/25/25G00143/sg>. Acesso em: 23 out. 2025.

KAUFMAN, Dora; SANTAELLA, Lúcia. O papel dos algoritmos de inteligência artificial nas redes sociais. **Revista FAMECOS: Mídia, Cultura e Tecnologia**, Porto Alegre, v. 27, p. 1-10, 2020. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/revistafamecos/article/view/34074>. Acesso em: 24 out. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Portaria nº 6.843/PR, de 2024. Estabelece diretrizes sobre o uso de ferramentas de Inteligência Artificial no âmbito jurisdicional e administrativo**. Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <https://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po68432024.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

NETFLIX. **Black mirror**. Série disponível em: <https://www.netflix.com>. Acesso em: 10 out. 2025.

NIEDERHOFFER, Kate; ROSEN KELLERMAN, Gabriella; LEE, Angela; LIEBSCHER, Alex; RA-PUANO, Kristina; HANCOCK, Jeffrey T. AI-generated “workslop” is destroying productivity. **Harvard Business Review**, 22 set. 2025. Disponível em: <https://hbr.org/2025/09/ai-generated-workslop-is-destroying-productivity>. Acesso em: 17 out. 2025.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva: 2001.

REDAÇÃO EXAME. ChatGPT chega a 800 milhões de usuários ativos por semana. **Exame**, 8 out. 2025. Disponível em: https://exame.com/inteligencia-artificial/chatgpt-chega-a-800-milhoes-de-usuarios-ativos-por-semana/?utm_source=&utm_medium=&utm_campaign=&utm_content=. Acesso em 16 de out. 2025.

REDAÇÃO MIGALHAS. De 80 para 969 sentenças: juiz é investigado pelo TJ/MA por uso de IA. **Migalhas**, São Paulo, 2 mai. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/429513/de-80-para-969-sentencas-juiz-e-investigado-pelo-tj-ma-por-uso-de-ia>. Acesso em: 24 out. 2025.

SEARLE, John. The Chinese Room Argument. In: MOURAL, Josef; SMITH, Barry C. (ed.). John Searle: **Philosophy of Mind**. Cambridge: Cambridge University Press, 1980. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt=-BR&lr=&id=7dcNqDnRuAgC&oi=fnd&pg=P214A&dq=john+searle+1980+chinese+room&ots=uZP6hCtImq&sig=8uZSN2kSBxE45cPIMPXwgl_Bt-4c&redir_esc=y#v=onepage&q=john%20searle%201980%20chinese%20room&f=false. Acesso em: 23 out. 2025.

SHAKESPEARE, William. **A tempestade | The Tempest**. Tradução de Rafael Raffaelli. Florianópolis: Editora da UFSC, 2014. 222 p. Edição bilíngue. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/187470/A%20tempestade%20e-book.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 out. 2025.

SILVA, Tarcízio. **Comunidades, algoritmos e ativismos digitais: olhares afrodiáspóricos**. São Paulo: Literarua, 2020. Disponível em: https://ericbrasil.com.br/ferramentas_digitais_UNILAB/textos/ComunidadesAlgoritmos-e-Ativismos-olharesafrodiassporicos.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

TOLEDO, Cláudia; PESSOA, Daniel Alves. O uso de inteligência artificial na tomada de decisão judicial. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 10, n. 1, e237, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/e237>. Acesso em: 23 out. 2025.

TURING, Alan. Computing machinery and intelligence. In: FRENKEL, Edward (ed.). **Turing intelligence**. 1950. Disponível em: <https://www.edwardfrenkel.com/turing-intelligence.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

UNIÃO Europeia. **Artificial intelligence act**. 2024. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)698792](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)698792). Acesso em: 23 out. 2025.

VIEIRA, Nathan; COSSETTI, Melissa Cruz (ed.). SUS vai usar robô controlado por cirurgião para oferecer prostatectomia radical. **Canaltech**, 6 out. 2025. Disponível em: https://canaltech.com.br/saude/sus-vai-usar- robo-controlado-por-cirurgiao-para-oferecer-prostatectomia-radical/?utm_source=&utm_medium=&&utm_campaign=&utm_content=. Acesso em: 16 out. 2025.

Processo Estrutural e Cooperação Judiciária: A Experiência do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais

*Beatriz Aparecida Moreira Pereira*¹

*Ludmila Aredes Brandão*²

*Ronaldo Souza Borges*³

Resumo

O presente artigo busca analisar a relação entre processo estrutural e cooperação judiciária a partir do estudo de caso do Hospital Regional de Juiz de Fora/MG. O objetivo é compreender como a integração entre esses instrumentos pode aprimorar a gestão de demandas complexas e repetitivas, oferecendo respostas mais adequadas. Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa, com análise normativa, doutrinária e documental, além da observação da atuação conjunta entre o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais e o juízo da Vara da Fazenda Pública de Juiz de Fora/MG. Os

¹ Servidora do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Gerente do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais. Membro do Grupo Operacional do CIJMG. Exerceu o cargo de Gerente do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP) do TJMG. Pós-graduada em Direito Processual Civil pela PUC-MINAS. Pós-graduada em Direito Administrativo pela Estácio de Sá. Pós-graduada em Direito do Consumidor pela Universidade Cândido Mendes. Pós-graduada em Gestão Pública pela Faculdade de Ciências de Wenceslau Braz.

² Mestranda em Instituições Sociais, Direito e Democracia pela Universidade FUMEC. Especialista em Relações Econômicas Externas da União Europeia pela Universidade de Coimbra. Pós-graduada em Direito Público pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva. Membro do Grupo de Pesquisas Empíricas em Direito e Jurimetria (GEDJUR) do PPGD/FUMEC. Assistente Técnica no Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais. Lattes id: <http://lattes.cnpq.br/6229662119969620>. E-mail: aredes96@hotmail.com.

³ Doutor em Ciências Jurídico-Civis pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Mestre em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Juiz Auxiliar da Vice-Presidência e Corregedoria do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Coordenador do Grupo Operacional do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais. Professor do Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Colaborador da Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, da Escola Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais e da Escola Judicial do Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais. E-mail: ronaldosouzaborges2@gmail.com.

resultados evidenciam a utilização de termo de cooperação, ações da comissão técnica e organização procedimental, contribuindo para qualificar o tratamento do litígio estrutural, permitindo a identificação do entrave, a construção de soluções dialogadas e o alinhamento às garantias da eficiência e da duração razoável do processo. Conclui-se que a articulação entre processo estrutural e cooperação judiciária fortalece a efetividade dos direitos sociais e exige do Judiciário uma postura colaborativa, capaz de integrar diferentes instituições e soluções administrativamente viáveis.

Palavras-chave: Processo Estrutural; Cooperação Judiciária; Centro de Inteligência; Judicialização de Políticas Públicas; Gestão Colaborativa.

1. Introdução

O Poder Judiciário brasileiro tem lidado, nos últimos anos, com um aumento das ações de maior complexidade, especialmente daquelas voltadas à efetivação de direitos assegurados pela Constituição Federal, como ocorre na implementação de políticas públicas. Muitas dessas demandas se repetem diariamente e mostram que, além das situações individuais, há problemas estruturais persistentes que exigem soluções efetivas do sistema de justiça.

Nesse cenário, a insuficiente efetivação de direitos sociais tem levado inúmeras pessoas e, em alguns casos, grupos inteiros, a buscar no Judiciário um meio de exigir que o Poder Executivo cumpra o que já está previsto na Constituição Federal. Entre os pedidos mais frequentes, estão o fornecimento de medicamentos, a disponibilização de leitos de UTI e o acesso a vagas em escolas públicas, situações que revelam a frequente distância entre a formulação das políticas públicas e a sua aplicação concreta.

No âmbito das demandas de saúde, essa dificuldade torna-se ainda mais evidente. Há uma série de distorções sobre os limites dos serviços públicos, sobretudo quando se discute quais tratamentos ou medicamentos devem estar disponíveis pelo Sistema Único de Saúde. Trata-se de um desafio que ultrapassa decisões pontuais e exige transformações mais amplas, envolvendo critérios técnicos, disponibilidade de recursos e a própria dinâmica.

Diante desse cenário, para que o Poder Judiciário possa exercer suas funções com maior eficiência, é essencial que sejam utilizados de forma efetiva os instrumentos previstos no

Código de Processo Civil, como o sistema multiportas, os negócios jurídicos processuais e a cooperação judiciária. Esses mecanismos oferecem caminhos capazes de ajustar a resposta judicial à complexidade das demandas que chegam aos tribunais.

É nesse contexto que se insere o objetivo deste artigo, que é examinar a atuação conjunta entre o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais e o juízo da Vara da Fazenda Pública de Juiz de Fora/MG. A questão que orienta a pesquisa pode ser assim formulada: de que maneira a atuação coordenada entre diferentes órgãos do sistema de justiça, especialmente por meio de mecanismos de cooperação, influencia a gestão de litígios complexos e estruturais?

Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, com abordagem descritivo-analítica, fundamentada em doutrina, atos normativos, documentos institucionais e no exame de caso concreto. A abordagem metodológica adotada partiu do estudo de caso do Hospital Regional de Juiz de Fora/MG, no qual houve atuação conjunta, por meio de mediação e auxílio, da Comissão Temática de Demandas Estruturais, de Alta Complexidade e da Saúde, do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais, e da Vara da Fazenda Pública e Autarquias Estaduais da Comarca de Juiz de Fora. O propósito foi compreender como a cooperação institucional pode colaborar para encontrar soluções diante da interrupção das obras do hospital, que permaneceram suspensas por vários anos.

Para fins de organização, o artigo está estruturado em quatro partes: a primeira apresenta as premissas teóricas do processo estrutural; a segunda examina a cooperação judiciária como instrumento de efetividade; a terceira discute a interseção entre esses dois campos; e a quarta analisa o estudo de caso.

2. A conceituação do processo estrutural e da cooperação judiciária como instrumentos de efetividade

A busca por mecanismos capazes de oferecer respostas mais eficazes aos conflitos que chegam ao Judiciário, especialmente àqueles que ultrapassam o escopo individual e revelam falhas estruturais, tem evidenciado a importância dos processos dialógicos e de uma atuação judicial que vá além da simples aplicação das regras processuais. A judicialização de políticas públicas, por exemplo, coloca uma série de questões que não se limitam ao conflito entre partes, mas envolvem decisões administrativas, disponibilidade orçamen-

tária e prioridades governamentais. É nessa confluência entre o jurídico e o administrativo que se revela a complexidade do tema.

A doutrina aponta que o crescimento de litígios relacionados a políticas públicas tem transferido ao Judiciário a tarefa de intervir em temas originalmente atribuídos à Administração. Como observa Taís Schilling Ferraz (2019, p. 8), “não raro, transferiu-se ao Judiciário a responsabilidade por implementar políticas públicas, via ações individuais ou coletivas; definir onde os recursos deveriam ser alocados”. Esse fenômeno, longe de ser exceção, tem se consolidado como parte da rotina jurisdicional, exigindo um redesenho das práticas processuais.

Partindo da premissa de que o litígio estrutural não pode ser tratado da mesma forma que uma demanda individual, centrada em interesses privados e resolvida mediante a aplicação estrita das normas, percebe-se que cada processo estrutural assume características próprias, moldadas pelas especificidades do problema enfrentado. A doutrina sintetiza essa distinção ao afirmar que litígios estruturais envolvem “conflitos multipolares, de elevada complexidade, que exigem a reorganização de uma instituição, pública ou privada, com alteração de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e de mentalidade de seus agentes” (Vitorelli, 2021, p. 16).

Esse quadro reforça a necessidade de uma atuação judicial que não negligencie o princípio da separação dos poderes, mas que também não se limite a uma postura de abstenção. Não é possível enfrentar problemas estruturais apenas com ordens pontuais. É necessário reconhecer, como afirmam Didier Jr, Zaneti Jr. e Oliveira, que o processo estrutural se destina a conduzir “uma transição do estado de desconformidade para um estado ideal de coisas, mediante decisões escalonadas”, desenvolvendo-se em “procedimento bifásico” e com “flexibilidade intrínseca”, que inclui a cooperação judiciária e formas atípicas de intervenção (2021, p. 430-431).

Assim, o desafio central dos processos estruturais é equilibrar a necessidade de promover transformações institucionais com os limites impostos pelo próprio sistema constitucional. Com frequência, os requeridos, especialmente a Fazenda Pública, alegam que a imposição judicial de políticas públicas invade competências e viola o artigo 2º da Constituição Federal (Brasil, 1988). Esse argumento é recorrente, mas perde força quando se observa que o Judiciário não pretende substituir o gestor, e sim atuar como catalisador

de mudanças, sobretudo quando a omissão estatal prolongada gera violações sistemáticas de direitos fundamentais.

A doutrina é pacífica ao afirmar que problemas estruturais se caracterizam pela complexidade, pela multipolaridade e pela necessidade de recomposição institucional. Segundo Arenhart, Osna e Jobim, esses litígios exigem “abordagens mais elaboradas, e não apenas soluções pontuais”, com foco prospectivo e reorganização das estruturas responsáveis pela violação de direitos (2022, p. 16-17).

Em temas como políticas de saúde, acessibilidade, saneamento, educação e proteção de populações vulneráveis, assegurar direitos não se resume a produzir decisões judiciais declarativas. A efetividade depende de ações coordenadas, diálogo entre instituições e planejamento. Ferraz (2019, p. 9) descreve esse novo papel judicial com precisão ao afirmar que o juiz, nesses litígios, atua menos como protagonista e mais como “facilitador e promotor do diálogo, da autonomia e da corresponsabilidade dos *players*”, reservando às partes e interessados o protagonismo na construção das soluções.

2.1 O processo estrutural como instrumento de reorganização

Não é possível tratar um litígio estrutural como uma demanda individual. Enquanto as demandas individuais são regidas por ritos rígidos, baseadas em pretensões privadas e centradas na resposta estatal imediata, o processo estrutural precisa ser moldado para lidar com causas profundas e com a necessidade de reorganização de uma política, serviço ou instituição.

O parecer do Ministério Público do Espírito Santo sintetiza essa ideia ao definir problema estrutural como “um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação que não corresponde ao estado ideal de coisas e que exige uma intervenção (re)estruturante” (Espírito Santo, 2023, p. 3-4).

Esse mesmo documento destaca que a solução estrutural não se limita ao reconhecimento do direito, mas exige acompanhamento contínuo, decisões graduais e reorganização de fluxos (Espírito Santo, 2023).

Além disso, a doutrina destaca a importância da postura ativa do magistrado. Vitorelli afirma que, nos processos estruturais, o juiz deve assumir funções de articulação, desblo-

queio de gargalos burocráticos e supervisão da implementação das medidas, “adotando uma postura mais ativa e criativa, de coordenação dos trabalhos e estímulo à construção de soluções adequadas” (2021, p. 341).

Essa atuação não viola a Constituição Federal; ao contrário, cumpre os princípios da eficiência e efetividade. A doutrina aponta que, em países com desigualdades profundas, como o Brasil, os litígios estruturais podem funcionar como mecanismos legítimos de implementação de direitos sociais quando o Estado falha sistematicamente.

2.2 A Cooperação Judiciária e os Litígios Estruturais

A cooperação judiciária, prevista nos artigos 8º e 67 a 69 do Código de Processo Civil e na Resolução nº 350/2020 do CNJ, tornou-se um recurso relevante para lidar com litígios de maior complexidade. Esses dispositivos permitem que os órgãos do Judiciário troquem informações de forma direta, realizem atos concertados e se articulem para organizar melhor o trâmite dos processos.

O artigo 67 consagra que os órgãos do Judiciário “têm o dever de recíproca cooperação”, enquanto o artigo 69 lista mecanismos como o auxílio direto e a reunião de processos por meio de atos concertados (Brasil, 2015). A doutrina reconhece que essa previsão expressa mudou a forma de atuação judicial. Letícia Bossonario observa justamente que a cooperação “permite o exercício coordenado da competência para concretizar o princípio da eficiência” (2021, p. 108).

A Resolução nº 350/2020 reforça essa lógica ao admitir cooperação também com instituições externas ao sistema de justiça, o que aproxima o processo judicial das políticas públicas e facilita respostas mais integradas (Brasil, 2020). Na prática, isso possibilita a celebração de acordos para centralizar processos repetitivos, facilitar a produção de provas e definir procedimentos comuns, como destaca Figueiredo (2020, p. 100).

Os Centros de Inteligência do Poder Judiciário, criados pela Resolução CNJ nº 349/2020, também integram esse cenário. Eles buscam identificar causas de litígios repetitivos, evitar judicialização desnecessária e propor soluções administrativas ou interinstitucionais. Nessa linha, o Centro de Inteligência procura “identificar demandas repetitivas para propor tratamento adequado (...) com possível utilização de autocomposição ou encaminhamento da solução na seara administrativa” (Figueiredo, 2020, p. 101).

Assim, a cooperação judiciária contribui para superar a atuação isolada e permite o compartilhamento de informações e esforços, elemento relevante em demandas que exigem respostas de caráter estrutural.

3. A interseção entre processo estrutural e cooperação judiciária

O processo estrutural e a cooperação judiciária dialogam porque ambos se destinam ao enfrentamento de problemas que não se resolvem por decisões tradicionais. Em litígios ligados à implementação de políticas públicas ou à correção de falhas institucionais, é necessário ampliar a participação dos envolvidos e criar mecanismos de coordenação.

A doutrina aponta que, nesses casos, o magistrado deve adotar postura menos formalista e mais dialógica. Como observa Bochenek, processos estruturantes “exigem uma postura mais aberta ao diálogo e à participação democrática cidadã e institucional” (2022, p. 190). O autor destaca ainda duas características centrais: a gestão judicial e a flexibilidade procedimental, pois tais processos demandam “a aplicabilidade adaptável das normas” e uma atuação coordenadora do julgador (Bochenek, 2022, p. 191).

A pluralidade de sujeitos envolvidos reforça o caráter participativo e policêntrico desses litígios. A participação de órgãos públicos, especialistas e sociedade civil amplia a legitimidade e qualifica o debate, como aponta Gomes, ao afirmar que essas demandas exigem “uma visão mais elástica dos limites subjetivos da lide, de modo a prestigiar o acesso de todos os interessados no debate de ideias” (2020, p. 29). Instrumentos como audiências públicas e a intervenção do *amicus curiae* contribuem para esse modelo de diálogo.

Nessa linha, o papel do magistrado também se amplia. Como descreve Jurema Carolina Gomes, as funções do juiz em processos estruturais envolvem “articulação, organização e gestão dos conflitos e dos procedimentos” (2020, p. 72), de forma a permitir que os órgãos envolvidos negociem soluções, estabeleçam metas e ajustem providências ao longo do plano estrutural.

A cooperação judiciária fornece suporte a essas práticas. Os dispositivos dos artigos 67 a 69 do CPC e as diretrizes da Resolução nº 349/2020 oferecem meios para compartilhamento de informações, atos concertados e articulação com outras instituições (Brasil, 2015 e 2020). Didier Jr. destaca que esses instrumentos facilitam a produção de provas, a execução de decisões e a efetivação de medidas necessárias em processos repetitivos ou

estruturais, considerando que tais mecanismos contribuem para “facilitar a obtenção de provas, a execução de decisões e o compartilhamento de competências” (2021, p. 227).

Os Centros de Inteligência também se alinham a essa lógica ao identificar causas da litigiosidade e sugerir medidas preventivas ou de reorganização administrativa (Figueiredo, 2020, p. 101).

Com isso, evidencia-se que a efetividade das decisões em litígios complexos depende da articulação entre diferentes instituições e da construção conjunta de soluções. Gomes observa que decisões isoladas dificilmente produzem resultados duradouros, sendo mais eficazes “as soluções construídas coletivamente pelos envolvidos, respeitadas as demais políticas públicas” (2020, p. 73).

Desse modo, a interseção entre processo estrutural e cooperação judiciária demonstra que a jurisdição contemporânea, especialmente na concretização de direitos sociais, demanda atuação colaborativa, flexível e orientada ao diálogo.

4. O caso da ação civil pública nº 5042035-63.2024.8.13.0145

Exemplo concreto de como a interação entre processo estrutural e cooperação judiciária pode se dar é o caso da ação civil pública nº 5042035-63.2024.8.13.0145, em trâmite na Vara da Fazenda Pública e Autarquias Estaduais da Comarca de Juiz de Fora.

Trata-se de demanda proposta originariamente pelo Ministério Público de Minas Gerais em face do Estado de Minas Gerais⁴, tendo como objeto, em síntese, a retomada e a conclusão das obras do Hospital Regional de Juiz de Fora. Aduz o Ministério Público, na inicial, que, durante os anos de 2007 e 2008, foi lançado pelo Estado de Minas Gerais, através da Secretaria Estadual de Saúde, um programa de construção de hospitais regionais em diversos municípios mineiros, sendo um deles em Juiz de Fora. Para a concretização da política pública em questão, o Estado de Minas Gerais e o Município de Juiz de Fora pactuaram, desde então, ao menos três convênios, envolvendo o repasse do primeiro para o segundo de cerca de R\$ 75 milhões⁵. A partir de 2017, contudo, nenhum investimento

⁴ Após a propositura da ação, o Município de Juiz de Fora veio espontaneamente aos autos, nele ingressando na condição de litisconsorte ativo.

⁵ O Convênio nº 237/2009, tendo como objeto a aquisição de bens imóveis para a instalação do Hospital Regional de Juiz de Fora, com valor pactuado de R\$ 3.800.569,20, sendo o montante previsto integralmente repassado. O

financeiro no sentido de viabilizar a continuidade da obra ou mesmo garantir a preservação da estrutura ali já edificada teria sido efetivado, culminando no seu contínuo processo de desgaste e depreciação.

Em junho de 2022, foi firmado, perante o Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais, acordo entre o Estado de Minas Gerais e o Município de Juiz de Fora, pactuando eles, dentre outros compromissos, a formalização de termo de cooperação técnica para transferência, do Município para o Estado, da posse do imóvel em que edificada a estrutura do Hospital Regional de Juiz de Fora, bem como da documentação necessária à transferência da sua propriedade, encaminhando o Estado à Assembleia Legislativa projeto de lei para recebimento do imóvel em dação em pagamento da dívida do Município referente à desapropriação de contas dos convênios antes celebrados entre eles para a aquisição do terreno e a construção do equipamento de saúde em questão. Em contrapartida, o Estado ficaria responsável pela finalização da obra, considerando os serviços hospitalares a serem disponibilizados no local. De acordo com o órgão ministerial, as obrigações assumidas pelo Estado não teriam sido, contudo, cumpridas, daí ensejando a propositura contra ele, em setembro de 2024, da ação civil pública nº 5042035-63.2024.8.13.0145.

Devidamente citado, o Estado de Minas Gerais veio aos autos, sustentando, dentre outros aspectos, que, após o acordo celebrado com o Município de Juiz de Fora intermediado pelo Ministério Público de Minas Gerais, foi contratado serviço de diagnóstico da situação atual da edificação do Hospital Regional de Juiz de Fora, tendo sido constatados problemas de estabilidade e segurança no local, evidenciando a fragilidade da estrutura. A conclusão da obra demandaria serviços especializados e de custo mais elevado do que o estimado inicialmente, sendo incerto, de todo modo, se seria possível a recuperação da edificação e a sua afetação à destinação almejada. Presentes essas circunstâncias, restando patente a inviabilidade de retomada da obra, o montante para ela previsto, qual

Convênio nº 728/2009, tendo como objeto a realização das obras de construção do Hospital Regional de Juiz de Fora, com valor pactuado de R\$ 42.905.819,49, sendo o montante de R\$ 36.199.430,80 efetivamente repassado. Em relação ao Convênio nº 728/2009, após a realização da devida licitação, foram devolvidos ao Estado, pelo Município, R\$ 9.831.626,74, em razão da paralisação da obra pela contratada para executá-la. E o Convênio nº 1845/2012, tendo como objeto a continuidade das obras do Hospital Regional de Juiz de Fora, com valor pactuado de R\$ 63.786.658,54, sendo o montante de R\$ 34.500.000,00 efetivamente repassado.

seja, R\$ 150 milhões, seria destinado pelo Estado para outras soluções voltadas para a rede pública de saúde de Juiz de Fora e região.

Do contexto acima delineado, vê-se que a demanda proposta pauta-se em um problema que em tudo se qualifica como estrutural. Trata-se de em um estado de desconformidade estruturada, não necessariamente um estado de ilicitude ou de estado de coisas ilícito, uma situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, a exigir uma intervenção (re)estruturante. Ao fim e ao cabo, ela busca uma transição, uma reestruturação do estado de desconformidade verificado, decorrente da interrupção das obras do Hospital Regional de Juiz de Fora, para um estado ideal de coisas, removendo ou superando a situação havida. Assim, o procedimento de demandas, marcado pela sua flexibilidade intrínseca, abrange o reconhecimento e a definição do problema estrutural, acerca de cuja existência, no caso concreto, não se controverte, mas tão somente acerca de suas causas, com a fixação de um programa ou projeto de reestruturação.

Para tanto, dentre outros aspectos, como a possibilidade de alteração do objeto litigioso e a adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e também de medidas executivas, a adoção dos mais diversos mecanismos de cooperação judiciária é imprescindível. Com efeito, o processo estrutural constitui um ambiente extremamente propício para o uso das técnicas de cooperação judiciária. É mesmo possível que se diga que processos estruturais complexos e multipolares, como o de que ora se trata, dificilmente chegarão a um bom termo sem que se sirvam do instrumental da cooperação judiciária.

Tendo isso em conta, o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais, por meio da sua Comissão Temática de Demandas Estruturais, de Alta Complexidade e da Saúde, e o juízo da Vara da Fazenda Pública e Autarquias Estaduais da Comarca de Juiz de Fora firmaram, em maio de 2025, termo de cooperação técnica, visando à construção de instrumentos processuais eficientes e colaborativos para a solução do problema do Hospital Regional de Juiz de Fora.

A solução em questão foi baseada (i) no princípio da eficiência na Administração Pública, disposto no artigo 37 da Constituição Federal, aplicável à Administração Judiciária, (ii) no princípio da duração razoável do processo, instituído pela Emenda Constitucional nº

45/2004, por meio da qual foi acrescentado ao artigo 5º da Constituição Federal o seu inciso LXXVIII, (iii) nos artigos 67 a 69 do Código de Processo Civil, os quais estabelecem o dever de recíproca cooperação entre os órgãos do Poder Judiciário, estadual ou federal, especializado ou comum, em todas as instâncias e graus de jurisdição, restando não apenas admitida, mas mesmo estimulada, a concertação para a prática dos mais diversos atos processuais, substituindo-se o paradigma do juiz solitário pela figura do juiz cooperativo, na busca de soluções pensadas e desenvolvidas em conjunto com outros órgãos do Poder Judiciário, e (iv) no artigo 6º, inciso XXII, da Resolução nº 350/2020, do Conselho Nacional de Justiça, que inova ao prever a possibilidade da atuação de juiz ou órgão do Poder Judiciário, incluindo comitês, comissões e grupos de trabalho instituídos em seu âmbito, como instância consultiva em processo de competência de outro juízo.

Foi exatamente isso que foi feito na ação civil pública nº 5042035-63.2024.8.13.0145, sendo o objetivo da cooperação pactuada, em essência, a implementação de estratégias que promovam a solução do processo e do problema nela veiculado, com a progressiva melhoria das condições da demanda, considerando a sua complexidade temática. Para isso, poderão ser adotadas, dentre outras diligências, a cooperação com outros órgãos públicos e privados, o estímulo à celebração de negócios jurídicos processuais e a calendarização dos atos, tudo para se atingir o maior grau possível de eficiência na condução do processo e a construção, juntamente com as partes, de uma solução para ele.

Ressalte-se que a iniciativa em causa coloca-se em plena consonância com o Projeto de Lei nº 3/2025, em trâmite no Congresso Nacional, que trata de processo estrutural, o qual determina que os tribunais disponibilizem, quando necessário, recursos humanos e materiais adequados às necessidades específicas de casos como o de que ora se trata, viabilizando a sua conclusão a tempo e a modo. E também com a Recomendação nº 163/2025, do Conselho Nacional de Justiça, a qual dispõe, em seu artigo 3º, I, que, identificada a existência de um processo estrutural, é recomendável que se avalie a adoção de medidas de apoio material ao juízo no qual esteja tramitando o processo, inclusive a ampliação de equipe de trabalho, com a promoção de atos de cooperação judiciária, intra e interinstitucional, aptos a contribuírem para a adequada resolução do litígio (artigo 5º, inciso IV).

5. Considerações finais

O presente estudo evidenciou que a combinação entre processo estrutural e cooperação judiciária não é indispensável quando o Judiciário se depara com problemas persistentes, complexos e que ultrapassam os limites de um conflito individual. Ao longo da pesquisa, ficou claro que litígios dessa natureza exigem mais do que decisões pontuais, requerem diálogo institucional, reorganização de práticas administrativas e uma atuação judicial que reconheça a dimensão coletiva e sistêmica da controvérsia.

Nesse contexto, os instrumentos de cooperação previstos no Código de Processo Civil e na Resolução CNJ nº 350/2020 revelaram-se fundamentais. A possibilidade de troca de informações, realização de atos concertados e articulação interinstitucional permite ao Judiciário sair de uma lógica isolada para um modelo mais colaborativo, capaz de construir respostas alinhadas às condições reais da administração pública. A isso se soma o papel estratégico dos Centros de Inteligência, instituídos pela Resolução CNJ nº 349/2020, que atuam no diagnóstico das causas da litigiosidade e na formulação de soluções preventivas e coordenadas.

O estudo de caso do Hospital Regional de Juiz de Fora reforça essa percepção. A atuação conjunta entre o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais e o juízo da Vara da Fazenda Pública mostrou que a cooperação, quando operacionalizada de maneira estruturada, abre espaço para soluções mais eficientes e dialogadas. O termo de cooperação técnica firmado no processo, aliado à abertura para métodos atípicos, à calendarização e à construção conjunta de estratégias, demonstrou que o enfrentamento do problema, que se arrastava há anos, só avançou quando as instituições passaram a atuar lado a lado, compartilhando informações, responsabilidades e diagnósticos.

A experiência analisada também se alinha ao movimento normativo recente, representado pelo Projeto de Lei nº 3/2025 e pela Recomendação CNJ nº 163/2025, que reconhecem a necessidade de suporte técnico, ampliação de equipes e fortalecimento da cooperação judicial em litígios estruturais. Esses marcos reforçam a ideia de que a solução de problemas dessa natureza exige um Judiciário que planeja, articula e atua de maneira integrada, sem abdicar de sua função constitucional, mas também sem se isolar dos demais atores públicos envolvidos.

Em síntese, o estudo confirma que a aproximação entre processo estrutural e cooperação judiciária representa um avanço na forma como o Poder Judiciário enfrenta demandas de grande complexidade e impacto social. O caso do Hospital Regional de Juiz de Fora mostra que decisões construídas de maneira colaborativa são mais sustentáveis, realistas e capazes de promover transformações efetivas. Mais do que resolver um processo, trata-se de criar caminhos que permitam ao sistema de justiça responder, com responsabilidade e sensibilidade institucional, aos desafios que chegam às suas portas.

6. Referências

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Processos estruturais**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: casos práticos analisados no mestrado da Enfam. Brasília: Enfam, 2022. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2025.

BOSSONARIO, Letícia Daniele. **A relevância do processo dialógico na concretização do direito fundamental à duração razoável do processo**: estudo da ACP n. 5004227-10.2012.4.04.7200/SC. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). Demandas estruturais e litígios de alta complexidade. Brasília: Enfam, 2022. p. 99-120. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. **Resolução CNJ nº 349/2020**, de 23 de outubro de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original131706202010285f996f527203d.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. **Resolução CNJ nº 350/2020**, de 27 de outubro de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182611202011035fa1a0c3a36f6.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3/2025**. Disciplina o processo estrutural. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. **Recomendação CNJ nº 163/2025**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2025.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 20 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Ministério Público. **Parecer jurídico**: modelo de pedido estrutural. SEI n. 1157829/2023.

FERRAZ, Taís Schilling. A atividade do juiz frente aos litígios estruturais: mais conexões, menos protagonismo. In: REICHEL, Luiz Alberto; JOBIM, Marco Félix (coord.). **Coletivização e unidade do Direito**. Londrina: Editora Thoth, 2019.

FIGUEIREDO, César Augusto Carvalho. **Litigância repetitiva como indicativo de demanda estrutural**: os desafios e as possibilidades em Juizados Especiais nos litígios de acesso ao programa luz para todos. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**. Volume 2. Brasília: Enfam, 2023. p. 77-112. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/Demandas-estruturais_digital-2.pdf. Acesso em: 20 nov. 2025.

GOMES, Jurema Carolina da Silveira. Demandas estruturais e consensualidade. In: BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**. Volume 2. Brasília: Enfam, 2023. p. 57-76. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/Demandas-estruturais_digital-2.pdf. Acesso em: 20 nov. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

Tutelas de urgência e a judicialização do fornecimento de medicamentos: desafios na aplicação das diretrizes do stf nos temas 6 e 1.234 Em demandas de alta complexidade

*Jonderson Guilherme de Oliveira Ribeiro*¹

*Manoel Jorge de Matos Júnior*²

*Matheus Lopes Rodrigues*³

Resumo

A judicialização da saúde impõe ao Judiciário o desafio de conciliar o direito fundamental à saúde com a racionalidade administrativa e a sustentabilidade do SUS. Este artigo analisa a aplicação das diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema 6 da Repercussão Geral, restrita às regras sobre o fornecimento judicial de medicamentos não padronizados, e sua correlação conceitual com o Tema 1.234, sem abordar os aspectos de competência ou custeio nele previstos. Examina-se o papel do NATJus, do

¹Graduado em Administração pela Universidade Pitágoras Unopar. MBA em Finanças Empresariais pela faculdade Alphaville. Graduando em Direito pela Faculdade Estácio de Sá. Graduando em Filosofia pela Universidade Federal de São João Del Rei. Pós-graduando em Direito e Processo do Trabalho e Direito Processual Civil pela faculdade Uninter. Especialista em Compliance, Falência e Recuperação de Empresas e Mentoria e Consultoria pelo Conselho Regional de Administração de Minas Gerais – CRA-MG. Estagiário do TJMG (2023 a 2025). Estagiário do TRE-MG (2025 a atual). E-mail: admjonnguilhaerme@gmail.com.

²Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito nas Relações Econômicas e Sociais (2022/2024). Mestre em Direito Privado pela Universidade FUMEC (2020-2021). Pós-graduado/especialista em Direito Constitucional – FEAD (2017). Pós-graduado/especialista em Direito Privado – UCAM (2012). Pós-graduado/especialista em Direito Público – Faculdade Milton Campos (2011). Graduado em Direito pela Universidade FUMEC (2008). E-mail: manoeljorgemj@hotmail.com.

³Advogado. Secretário-Geral da OAB Subseção de Curvelo. Ex-Presidente da OAB Jovem Curvelo. Especialista em Direito Civil pelo IPEMIG. Especialista em Ciências Humanas pelo CEFET-MG. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Sete Lagoas – UNIFEMM. E-mail: mlrodrigues22.adv@gmail.com.

sistema e-NATJus e da proposta de Plataforma Nacional de Governança em Saúde como instrumentos de apoio técnico e uniformização decisória. Conclui-se que a efetividade das tutelas de urgência em saúde depende da consolidação de uma governança judicial colaborativa, orientada por evidências científicas e segurança jurídica.

Palavras-chave: Judicialização da saúde. Tutelas de urgência. Medicamentos não padronizados. Supremo Tribunal Federal. Temas 6 e 1.234.

1. Introdução

A judicialização da saúde configura-se como um dos fenômenos mais complexos do Estado Democrático de Direito contemporâneo, impondo ao Poder Judiciário a tarefa de concretizar direitos fundamentais em contextos de escassez orçamentária, alta tecnicidade e urgência social. A Constituição Federal de 1988 consagrou a saúde como direito social e dever estatal, incumbindo o poder público de assegurar políticas universais e igualitárias. Todavia, a ineficiência administrativa e o déficit de estrutura do sistema de saúde têm levado cidadãos a recorrer ao Judiciário, sobretudo por meio de tutelas de urgência, para garantir o acesso a medicamentos e tratamentos não fornecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Nesse cenário, o STF, ao julgar o Tema 6 da Repercussão Geral (RE 566.471/RN), estabeleceu critérios cumulativos e restritivos para a concessão judicial de medicamentos não padronizados, ou seja, não incorporados às listas oficiais do SUS. O objetivo foi delimitar a atuação judicial de forma técnica, responsável e baseada em evidências científicas robustas, evitando decisões voluntaristas que comprometam a equidade e a sustentabilidade das políticas públicas.

Este estudo restringe-se à análise desse aspecto do Tema 6 — as regras fixadas para o fornecimento excepcional de medicamentos não padronizados —, examinando, de forma correlata, o Tema 1.234, apenas no que se refere à definição e à complementação conceitual dos medicamentos não incorporados ao SUS. Não se abordam, portanto, as questões de competência federativa, custeio ou compensação financeira delineadas no Tema 1.234, que fogem ao escopo deste trabalho.

A partir dessa delimitação, o artigo examina a aplicação prática das diretrizes fixadas pelo STF nas tutelas de urgência, destacando o papel do Núcleo de Apoio Técnico do Judiciário (NATJus), do sistema e-NATJus e da proposta de Plataforma Nacional de Governança em Saúde como mecanismos voltados à uniformização e à racionalização das decisões judiciais em matéria sanitária.

Inserir-se, ainda, o debate no contexto dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário, ressaltando a importância da governança judicial colaborativa e da integração entre técnica, celeridade e responsabilidade institucional para a efetividade do direito à saúde e a segurança jurídica das decisões em demandas de alta complexidade.

2. A judicialização da saúde no constitucionalismo brasileiro contemporâneo

A judicialização da saúde constitui fenômeno central do constitucionalismo brasileiro contemporâneo, evidenciando a tensão entre a efetividade dos direitos fundamentais e os limites institucionais e financeiros do Estado. A Constituição Federal de 1988, ao consagrar a saúde como direito social e dever estatal (arts. 6º e 196), conferiu-lhe natureza de direito fundamental e expressão da dignidade da pessoa humana (Dallari, 2008; Ramos, 2018). Tal constitucionalização elevou a saúde à dimensão essencial da cidadania e da justiça social, vinculando o Estado à implementação de políticas públicas contínuas e universais.

Com o déficit estrutural e a ineficiência administrativa na execução dessas políticas, o Poder Judiciário passou a ser demandado para assegurar o acesso a medicamentos, tratamentos e procedimentos, fenômeno que Sant'Ana (2009) identifica como instrumento de efetivação do direito fundamental à saúde. Paim (2008) acrescenta que essa prática fortalece a consciência sanitária e amplia a participação cidadã na formulação das políticas públicas.

Contudo, o crescimento exponencial da judicialização gerou desequilíbrios institucionais e orçamentários. Machado e Martini (2018) alertam que decisões judiciais passaram a substituir deliberações das instâncias políticas legítimas, comprometendo a coerência das políticas públicas. Ferraz (2019) observa que o uso indiscriminado da via

judicial, embora fundado em demandas legítimas, ameaça a sustentabilidade do SUS e seu princípio de universalidade.

De modo convergente, Wang et al. (2014) demonstram que o impacto é mais severo em municípios de pequeno porte, onde o cumprimento de decisões judiciais imprevistas exige o redirecionamento de recursos destinados a programas coletivos. Assim, a judicialização da saúde, embora seja instrumento de garantia de direitos, evidencia a necessidade de racionalização e equilíbrio entre proteção individual, planejamento administrativo e sustentabilidade das políticas públicas de saúde.

2.1 Monitoramento da judicialização da saúde pelo Conselho Nacional de Justiça

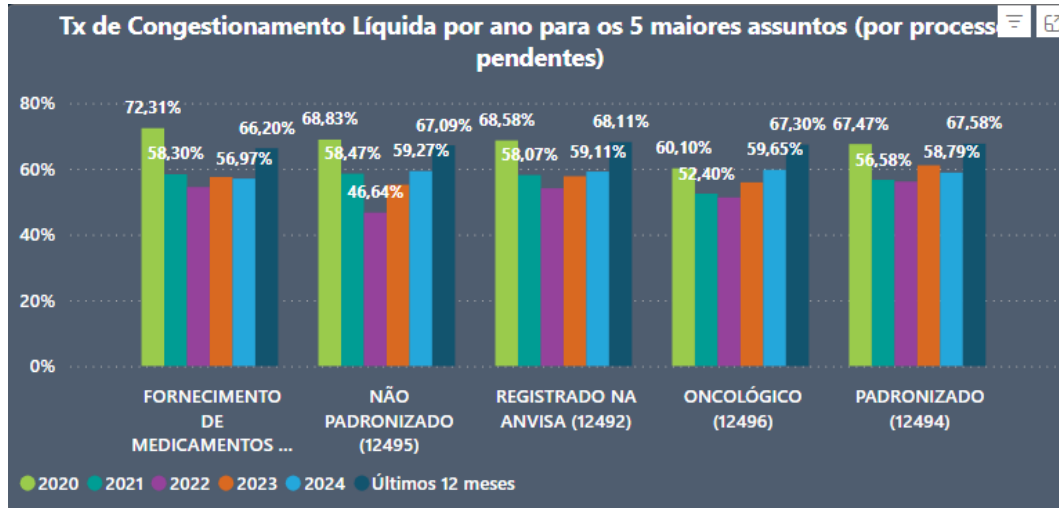
O expressivo aumento das demandas judiciais na área da saúde levou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a criar mecanismos de monitoramento e gestão processual voltados ao aprimoramento da atuação jurisdicional, à uniformização de entendimentos e à garantia de decisões tecnicamente fundamentadas.

Entre as principais iniciativas, destaca-se o Painel de Estatísticas Processuais do Direito à Saúde, integrado à Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud). A ferramenta consolida informações sobre o volume, o perfil e a natureza das ações judiciais nos sistemas público e suplementar, permitindo diagnóstico preciso da judicialização da saúde.

Conforme dados do CNJ (2024), o número de processos relacionados à saúde pública aumentou 65,66% entre 2020 e 2023, revelando não apenas o crescimento da judicialização, mas também a intensificação do debate sobre o ativismo judicial no setor.

No Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), a tendência é semelhante. O Painel de Estatísticas Processuais (CNJ, 2025) indica aumento expressivo das ações de fornecimento de medicamentos entre 2020 e 2025, acompanhado de altas taxas de congestionamento processual. Esse indicador, que relaciona casos novos, baixados e pendentes, evidencia a sobrecarga estrutural e reforça a necessidade de uma gestão judicial mais técnica e eficiente na área da saúde, conforme demonstra o gráfico a seguir.

Figura 1 – Indicadores das ações de fornecimento de medicamentos



Fonte: Painel de Estatísticas Processuais do Direito à Saúde. CNJ, 2025.

Esse panorama evidencia o papel recorrente do Poder Judiciário como instrumento de correção das deficiências administrativas na formulação e execução das políticas públicas de assistência farmacêutica. Contudo, tais questões devem ser enfrentadas, em primeiro plano, pela própria gestão pública, por meio de planejamento sanitário adequado e políticas integradas, a fim de reduzir a dependência da via judicial e fortalecer a efetividade das ações de saúde.

2.2 Tutelas de urgência em ações de fornecimento de medicamentos

As tutelas de urgência em ações de fornecimento de medicamentos configuram um dos temas mais sensíveis da judicialização da saúde, exigindo análise técnica e cautelosa pelo magistrado. Previstas nos artigos 294 a 311 do Código de Processo Civil (CPC/2015), tais medidas buscam assegurar a efetividade da jurisdição diante do risco de dano irreparável, com base na probabilidade do direito e no perigo da demora (art. 300). Conforme Neves (2018) e Didier Jr. (2024), constituem instrumentos de concretização do princípio da efetividade processual, garantindo que a prestação jurisdicional tenha utilidade prática.

No campo da saúde pública, Barroso (2009) adverte que a atuação judicial deve equilibrar o direito individual à vida e à saúde com a sustentabilidade das políticas públicas, evitando distorções na alocação de recursos e a quebra da isonomia no acesso ao SUS.

Paula e Bittar (2017) acrescentam que decisões sem respaldo técnico e científico podem provocar graves impactos estruturais, como o comprometimento das filas de tratamento e o desperdício de recursos públicos em terapias ineficazes.

Quando se trata de medicamentos não padronizados, a cautela deve ser redobrada. A ausência de padronização decorre, em regra, da falta de evidências científicas de alto nível que comprovem sua segurança e eficácia. Assim, não é possível atestar a efetividade do tratamento, sendo insuficiente a mera prescrição médica para justificar a concessão judicial. O deferimento irrefletido de tutelas de urgência com base apenas em prescrições individuais pode comprometer a racionalidade e a equidade das políticas públicas de saúde.

Nesse contexto, destaca-se a importância dos NATJus, instituídos pela Resolução nº 238/2016 do CNJ, que, compostos por profissionais de saúde, elaboram notas e pareceres técnicos destinados a subsidiar o magistrado. Com o Termo de Cooperação Técnica nº 051/2018 e o Provimento nº 84/2019, foi criado o sistema e-NATJus, que centraliza e disponibiliza pareceres técnicos baseados em evidências científicas.

A atuação articulada do NATJus e do e-NATJus representa avanço relevante na racionalização da judicialização da saúde, reduzindo a assimetria de informação, fortalecendo a fundamentação técnica das decisões e promovendo maior segurança jurídica. Dessa forma, garante-se que a concessão de tutelas de urgência observe critérios científicos e jurídicos, preservando o equilíbrio entre o direito individual à saúde e a sustentabilidade do SUS.

3. Tema 6 e Tema 1.234 do STF: limites à concessão judicial de medicamentos não incorporados pelo SUS

Diante do aumento das ações judiciais voltadas ao fornecimento de medicamentos, especialmente em pedidos de tutela de urgência sem a devida observância de critérios técnicos e orçamentários, o STF, ao julgar o RE nº 566.471/RN (Tema 6 da Repercussão Geral), fixou parâmetros objetivos para a atuação judicial nessa matéria.

O Tribunal assentou que o fornecimento de medicamentos não incorporados às listas do SUS configura medida excepcional, somente admissível quando atendidos requisitos cumulativos rigorosos, cujo ônus probatório recai integralmente sobre o autor, em respeito aos princípios da legalidade, eficiência, equidade e responsabilidade fiscal. São eles:

- (a) negativa administrativa formal do fornecimento;
- (b) demonstração de ilegalidade do ato de não incorporação, ausência de pedido de incorporação ou mora administrativa, nos termos dos arts. 19-Q e 19-R da Lei nº 8.080/1990 e do Decreto nº 7.646/2011;
- (c) inexistência de substituto terapêutico disponível nas listas oficiais do SUS;
- (d) comprovação da eficácia, acurácia, efetividade e segurança do fármaco, mediante evidências científicas robustas, tais como ensaios clínicos randomizados, revisões sistemáticas ou meta-análises;
- (e) imprescindibilidade clínica do tratamento, atestada por laudo médico circunstanciado e tecnicamente fundamentado; e
- (f) incapacidade financeira do paciente para arcar com o custo do medicamento.

A ausência de qualquer dos requisitos fixados pelo STF impede a concessão judicial de medicamentos não incorporados ao SUS, garantindo a aplicação racional e isonômica do direito à saúde, em conformidade com os princípios da universalidade, equidade e eficiência.

No RE nº 1.366.243 (Tema 1.234 da Repercussão Geral), o STF também definiu critérios sobre competência jurisdicional, custeio e compensação financeira entre os entes federativos nas ações de fornecimento de medicamentos. O julgamento, fruto de diálogo interfederativo, fixou a competência da Justiça Federal e os parâmetros de ressarcimento pela União.

As diretrizes do Tema 1.234 complementam a tese do Tema 6, promovendo a aplicação uniforme de critérios técnicos e jurídicos, e conferindo maior racionalidade e segurança às decisões judiciais sobre medicamentos. Os medicamentos não padronizados referidos no Tema 6 ficaram definidos no Tema 1234 da seguinte forma:

(...)

II - Definição de Medicamentos Não Incorporados.

2.1) Consideram-se medicamentos não incorporados aqueles que não constam na política pública do SUS; medicamentos previstos nos PCDTs para outras finalidades; medicamentos sem registro na ANVISA; e medicamentos não padronizados em PCDT ou que não integrem listas do componente básico.

Nos casos em que o medicamento se enquadra nas hipóteses fixadas pelo STF, impõe-se a aplicação conjunta dos Temas 6 e 1.234 da Repercussão Geral, em conformidade com as Súmulas Vinculantes nº 60 e nº 61. A primeira determina a observância dos

acordos interfederativos firmados no Tema 1.234, enquanto a segunda exige que a concessão judicial de fármacos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS, siga as teses do Tema 6.

Tais parâmetros consolidam uma jurisprudência constitucional técnica e responsável, que assegura a efetividade do direito à saúde sem desconsiderar os princípios da equidade, do planejamento público e da medicina baseada em evidências. Como ressalta Barroso (2009), a judicialização da saúde demanda equilíbrio entre o dever estatal de proteção à vida e as limitações orçamentárias, impondo decisões proporcionais, sustentáveis e juridicamente seguras, especialmente nas tutelas de urgência.

3.1 Desafios da advocacia no preenchimento dos requisitos elencados nos Temas 6 do STF para a concessão de tutela de urgência

A judicialização da saúde tem transferido ao Poder Judiciário a responsabilidade de solucionar questões que decorrem de lacunas ou insuficiências das políticas públicas, especialmente quando está em jogo a preservação da vida e da integridade física do paciente. Nesse contexto, a tutela de urgência apresenta-se como instrumento essencial para assegurar a efetividade imediata do direito à saúde. Entretanto, após o julgamento dos Temas 6 e 1.234 da Repercussão Geral pelo STF, a concessão judicial de medicamentos passou a observar critérios técnicos rigorosos, cujo ônus probatório recai integralmente sobre o autor da ação, ainda que em situações de risco iminente de morte.

O primeiro requisito consiste na necessidade de comprovar a negativa administrativa formal do fornecimento. Tal exigência reflete o princípio da subsidiariedade da jurisdição, impondo que a parte demonstre ter buscado a via administrativa antes de recorrer ao Judiciário. Na prática, contudo, a advocacia enfrenta significativa dificuldade diante da demora das Secretarias de Saúde em responder aos requerimentos, o que muitas vezes torna incompatível a urgência do tratamento com a morosidade administrativa. Nesses casos, o advogado deve demonstrar o protocolo do pedido e a ausência de resposta em tempo razoável, legitimando a atuação judicial imediata.

O segundo requisito exige a demonstração de ilegalidade do ato de não incorporação, da ausência de pedido de incorporação ou da mora administrativa, conforme os arts. 19-Q e 19-R da Lei nº 8.080/1990 e o Decreto nº 7.646/2011. Essa exigência pressupõe conhe-

cimento técnico sobre o processo de incorporação de tecnologias em saúde, conduzido pela CONITEC. Assim, o advogado deve evidenciar, mediante consulta a fontes oficiais, eventual omissão ou demora injustificada da Administração Pública na análise do medicamento solicitado.

O terceiro requisito refere-se à inexistência de substituto terapêutico disponível nas listas oficiais do SUS. Essa condição materializa o princípio da racionalidade administrativa, garantindo que o fornecimento judicial de fármacos não comprometa a coerência das políticas públicas de saúde. A advocacia deve, portanto, demonstrar, por meio dos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas, que o medicamento requerido é o único capaz de atender à condição clínica específica do paciente. Essa demonstração é particularmente desafiadora quando a urgência médica não permite uma análise extensa das alternativas disponíveis.

O quarto requisito impõe a comprovação da eficácia, acurácia, efetividade e segurança do fármaco, com base em evidências científicas robustas, tais como ensaios clínicos randomizados, revisões sistemáticas ou meta-análises, conforme o item 4.3 do Tema 1.234. O STF, seguindo a orientação da STA 175-AgR, afastou a suficiência da prescrição médica isolada, exigindo respaldo técnico na medicina baseada em evidências. Essa diretriz exige do advogado não apenas a obtenção de documentação científica qualificada, mas também a capacidade de articular juridicamente tais provas, demonstrando sua aplicabilidade ao caso concreto.

O quinto requisito exige a comprovação da imprescindibilidade clínica do tratamento, mediante laudo médico circunstanciado e tecnicamente fundamentado. O relatório deve explicitar a inadequação das terapias convencionais e justificar a necessidade do medicamento solicitado, sobretudo quando há risco de agravamento irreversível do quadro clínico. Relatórios genéricos, sem fundamentação técnica, enfraquecem o pedido de urgência e não satisfazem as exigências fixadas pelo STF.

Por fim, o sexto requisito impõe a demonstração da incapacidade financeira do paciente para arcar com o custo do medicamento. Essa comprovação reforça os princípios da equidade e da eficiência administrativa, reservando a intervenção judicial aos casos em que o tratamento representa despesa insuportável ao indivíduo. O advogado deve instruir os autos com documentação idônea, como comprovantes de renda e de despesas médicas, evitando a mera declaração de hipossuficiência.

A conjugação desses critérios evidencia o desafio da advocacia em compatibilizar a celeridade inerente às tutelas de urgência com o rigor técnico-científico imposto pelos precedentes do STF. O advogado, ao pleitear medida liminar em matéria de saúde, deve atuar com diligência e precisão probatória, articulando fundamentos jurídicos e evidências clínicas de alto nível. Somente mediante essa atuação integrada será possível assegurar decisões equilibradas, fundadas em critérios objetivos e compatíveis com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência, equidade e proteção à vida.

3.2 Desafios do magistrado diante das diretrizes do STF na judicialização da saúde

A aplicação dos Temas 6 (RE 566.471/RN) e 1.234 (RE 1.366.243) do STF consolidou novo paradigma na judicialização da saúde, impondo ao magistrado postura técnica, prudente e fundamentada.

Nas demandas de fornecimento de medicamentos, a urgência dos pedidos e a limitação do conhecimento técnico sobre evidências científicas exigem do magistrado especial cautela, a fim de evitar decisões baseadas apenas em laudos médicos, que possam comprometer a racionalidade e a equidade do sistema público de saúde.

Conforme observa Barroso (2009, p. 329), não há hierarquia abstrata entre princípios; o equilíbrio entre o direito individual à saúde e o interesse público deve ser definido à luz do caso concreto, com base em critérios jurídicos e científicos objetivos.

Nessa linha, os precedentes do STF exigem que o julgador adote autocontenção e fundamentalmente suas decisões em evidências científicas, afastando juízos de valor de ordem pessoal ou moral. A tese fixada é clara ao estabelecer que a prescrição médica isolada não é suficiente, sendo indispensável comprovação científica idônea e parecer técnico do NATJus, cuja consulta é obrigatória, sob pena de nulidade, nos termos dos arts. 489, §1º, V e VI, e 927, §1º, III, do CPC, conforme consignado no item 4.4 do acórdão do Tema 1.234:

4.4) Conforme decisão da STA 175-AgR, não basta a simples alegação de necessidade do medicamento, mesmo que acompanhada de relatório médico, sendo necessária a demonstração de que a opinião do profissional encontra respaldo em evidências científicas de alto nível, ou seja, unicamente ensaios clínicos randomizados, revisão sistemática ou meta-análise.

Bem como na alínea “b” do item 3 do Tema 6 do STF:

(b) aferir a presença dos requisitos de dispensação do medicamento, previstos no item 2, a partir da prévia consulta ao Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NATJUS), sempre que disponível na respectiva jurisdição, ou a entes ou pessoas com expertise técnica na área, não podendo fundamentar a sua decisão unicamente em prescrição, relatório ou laudo médico juntado aos autos pelo autor da ação; e (...)

Um dos principais desafios do magistrado nas demandas de saúde consiste em compatibilizar as notas técnicas do NATJus às particularidades do caso concreto, considerando a ausência de formação médica dos operadores do direito. Embora seja praxe requisitar parecer técnico antes da análise das tutelas de urgência, em situações de risco iminente de morte é comum a utilização de pareceres genéricos do e-NATJus, nem sempre adequados à condição clínica específica do paciente.

Diante disso, revela-se necessária a ampliação do quadro técnico do NATJus, de modo a viabilizar a emissão célere de notas individualizadas, assegurando simultaneamente a efetividade do direito à saúde e a observância dos critérios fixados pelo STF para a concessão de medicamentos não padronizados.

No plano jurídico, o STF, ao julgar os embargos de declaração do Tema 6 (Rel. Min. Luís Roberto Barroso, em 9.9.2025), reafirmou que suas teses possuem aplicação imediata a todos os processos pendentes, conforme o art. 927, III e §1º, do CPC, sem modulação de efeitos. Assim, cabe ao magistrado observar as novas diretrizes técnico-probatórias, podendo determinar a complementação de laudos e documentos médicos, nos termos dos arts. 10, 493 e 933 do CPC, para assegurar o contraditório substancial e a fundamentação adequada das decisões.

Já no Tema 1.234 (RE 1.366.243/SC), o STF fixou tese sobre a competência jurisdicional nas ações que envolvem fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS, quando o custo anual ultrapassa o valor de 210 salários-mínimos, reconhecendo a competência da Justiça Federal. Nesse caso, houve modulação de efeitos, restringindo a aplicação da nova regra aos processos ajuizados após a publicação do acórdão, preservando-se a competência anteriormente firmada para as ações em curso, em respeito à segurança jurídica e à proteção da confiança legítima.

Assim para suprir os desafios e como solução institucional voltada a fortalecer essa integração entre ciência e direito, o TJMG, por meio do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG), instituído pela Resolução nº 969/2021, em conformidade com a Resolução nº 349/2020 do Conselho Nacional de Justiça, editou a Nota Técnica nº 17/2025, destinada a orientar os magistrados quanto à aplicação dos novos parâmetros fixados pelo STF. Tal iniciativa busca uniformizar a interpretação judicial, aprimorar a fundamentação das decisões e assegurar que a tutela do direito à saúde ocorra de forma tecnicamente embasada, célere e harmônica com as políticas públicas vigentes.

3.3 A Plataforma Nacional de Saúde e o papel dos Centros de Inteligência na racionalização das tutelas de urgência

O Tema 1.234 da Repercussão Geral consolidou um marco na judicialização da saúde ao propor a criação da Plataforma Nacional de Governança em Saúde, concebida como instrumento de integração entre os entes federativos e o Poder Judiciário, voltado à sistematização de informações técnicas, clínicas e administrativas. A finalidade da plataforma é permitir decisões mais céleres, uniformes e fundamentadas, com base em evidências científicas e parâmetros objetivos de custeio e competência federativa.

Todavia, embora delineada pelo STF como solução estrutural para racionalizar o exame das tutelas de urgência, a plataforma ainda não foi efetivamente implementada. Essa ausência mantém lacunas informacionais relevantes e impõe aos magistrados e servidores a difícil tarefa de decidir sobre questões de alta complexidade médica e orçamentária sem um banco de dados integrado e confiável.

Nesse cenário, o CIJMG emerge como instrumento prático e institucionalmente consolidado para suprir parte dessas deficiências. Criado pela Resolução nº 969/2021 do TJMG, em consonância com a Resolução nº 349/2020 do CNJ, o CIJMG integra a política nacional de fortalecimento dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário. Sua atuação visa oferecer respostas técnicas e coordenadas às demandas repetitivas e estruturais, dentre as quais se destacam as ações que envolvem a judicialização da saúde.

O CIJMG atua como órgão de assessoramento estratégico da Presidência do Tribunal, desenvolvendo estudos, análises e notas técnicas que subsidiam a uniformização de procedimentos administrativos e jurisdicionais. Ao reunir dados estatísticos, identificar pa-

drões de litigiosidade e propor soluções preventivas, o Centro de Inteligência contribui para a redução da dispersão jurisprudencial, a celeridade processual e a melhoria da fundamentação técnica das decisões judiciais, sobretudo nas tutelas de urgência que envolvem medicamentos de alto custo e tecnologias não incorporadas ao SUS.

Além de sua função técnica, o CIJMG desempenha papel fundamental na promoção da cooperação interinstitucional, articulando o diálogo entre magistrados, órgãos de saúde, gestores públicos e demais atores do sistema de justiça. Por meio desse intercâmbio, favorece-se o compartilhamento de informações, o alinhamento de entendimentos e a difusão de boas práticas, garantindo maior racionalidade e eficiência na gestão das demandas de alta complexidade.

Assim, ainda que a Plataforma Nacional de Governança em Saúde não tenha sido implementada, o CIJMG representa uma alternativa concreta e altamente eficaz, capaz de antecipar soluções estruturantes e fomentar uma cultura de decisões baseadas em dados, evidências e planejamento institucional. Sua atuação, alicerçada em cooperação, técnica e proatividade, reafirma o compromisso do Poder Judiciário mineiro com a efetividade do direito à saúde, a segurança jurídica e a racionalização das tutelas de urgência em um contexto de crescente complexidade social e científica.

Conclusão

A tutela de urgência nas demandas de alta complexidade que envolvem o direito à saúde coloca o Poder Judiciário diante de um duplo desafio: garantir a efetividade imediata do direito fundamental à vida e, ao mesmo tempo, preservar a racionalidade e a sustentabilidade das políticas públicas de saúde. Magistrados e advogados enfrentam, nesse contexto, a difícil tarefa de compatibilizar a urgência da proteção com a necessidade de observância de critérios científicos, clínicos e jurídicos definidos pelo STF nos Temas 6 e 1.234 da Repercussão Geral.

A atuação judicial deve, portanto, afastar o voluntarismo e basear-se em provas qualificadas, especialmente nas ações sobre medicamentos não incorporados ao SUS. Para o advogado, o desafio reside em instruir adequadamente a petição inicial, comprovando a imprescindibilidade terapêutica e o cumprimento dos requisitos fixados pelo STF. Ao magistrado, incumbe a prudência técnica e o dever de fundamentar suas decisões em

evidências científicas e pareceres especializados, evitando decisões genéricas e desarticuladas das diretrizes constitucionais e sanitárias.

Nesse cenário, destacam-se como instrumentos essenciais de apoio técnico e racionalização das decisões o NATJus e o sistema e-NATJus, que oferecem pareceres científicos e orientações baseadas na medicina de evidências. Embora o STF tenha delineado a criação da Plataforma Nacional de Saúde como solução estrutural para unificar dados e aprimorar a análise das tutelas de urgência, sua implementação ainda não se concretizou, o que mantém desafios operacionais e informacionais relevantes.

Em Minas Gerais, o CIJMG tem se mostrado uma alternativa eficaz diante dessa lacuna, ao reunir dados, emitir notas técnicas e promover o diálogo entre o Judiciário e os órgãos de saúde, contribuindo para a uniformização de entendimentos e a prevenção de litígios.

Conclui-se, assim, que a superação dos desafios da judicialização da saúde nas tutelas de urgência em demandas de alta complexidade exige a integração entre técnica, ciência e gestão judicial. O fortalecimento de instrumentos como o NATJus e os Centros de Inteligência, aliado à futura efetivação da Plataforma Nacional de Saúde, representa o caminho mais seguro para garantir decisões céleres, fundamentadas e equilibradas, capazes de conciliar a proteção da vida com a responsabilidade institucional e a sustentabilidade do sistema público de saúde.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas processuais de direito à saúde**. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-saude/>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel da judicialização da saúde – Justiça em Números**. Brasília: CNJ, [s.d.]. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-saude/>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.422.283**, Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 13/09/2024 Repercussão geral – Tema 1234: Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal nas demandas que en-

volvam fornecimento de medicamentos não incorporados ao SUS. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdva_nced=true&classeNumerolIncidente=ARE%201422283. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 566.471**, Relator: Min. Marco Aurélio; Relator p/ Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em: 26/09/2024. Publicado em: 28 nov. 2024. Repercussão geral – Tema 6: Critérios para fornecimento de medicamentos fora da lista oficial do SUS. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdva_nced=true&origem=AP&classeNumerolIncidente=RE%201165959. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 60. A Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deve pagar, no prazo e forma previstos em lei, seus débitos oriundos de condenações judiciais, mediante a expedição de precatórios, sendo nula qualquer outra forma de cumprimento. **DJe nº 210, de 21 set. 2023**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1183>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 61. É incabível a prisão civil do depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito. **DJe nº 210, de 21 set. 2023**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1184>. Acesso em: 15 maio 2025.

DALLARI, Sueli Gandolfi. A construção do direito à saúde no Brasil. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 9-34, 1 nov. 2008. Universidade de São Paulo, Agencia USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA). <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v9i3p9-34>. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/rdisan/article/view/13128>. Acesso em: 14 maio 2020.

DIDIER JR., F.; BRAGA, P. S.; OLIVEIRA, R. A. Curso de Direito Processual Civil. **Teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória**. 19. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2024. p. 733-829. v. 2.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. **Diagnóstico inadequado, tratamento ineficaz e perigoso:** o STF precisa corrigir o rumo da judicialização no Brasil. 2019. Disponível em: https://www.kcl.ac.uk/law/tli/tli-research-ferraz-2019-proposta-para-a-judicializac%CC%A7a_%CC%83o-da-sau%CC%81de-portuguese.pdf. Acesso em: 15 out. 2025.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil:** volume único. 10. ed. São Paulo: Editora Método, 2018. p. 483-563.

PAIM, Jairnilson Silva. 20 anos de construção do Sistema Único de Saúde. **Tempus - Acta de Saúde Coletiva**, Salvador, v. 2, n. 1, p. 63-86, jul. 2008.

PAULA, C. E. A.; BITTAR, C. M. L. Judicialização da saúde e seus reflexos na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 19-41, jan.-jun. 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadhe/article/view/1866/pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos.** 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SANT'ANA, J. M. B.; PEPE, V. L. E.; FIGUEIREDO, T. A.; OSORIO-DE-CASTRO, C. G. S.; VENTURA, M. Racionalidade terapêutica: elementos médico-sanitários nas demandas judiciais de medicamentos. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, 45(4), p. 714-721, 2011.

WANG, D. W. L. et al. Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1191-1206, 2014.

Uma nova perspectiva de gestão baseada em dados: a atuação da equipe de suporte estratégico e cooperação da direção do foro de Belo Horizonte (SECOP) no enfrentamento à litigância abusiva, de massa e repetitiva

Maria Clara Andrade Aquino¹

Vanessa Lidiane de Oliveira Costa²

Waleuska Salim de Sá Vilas Novas³

Resumo

O acesso à justiça é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal Brasileira. No entanto, esse direito tem enfrentado críticas constantes, o que levou o Judiciário a implementar mecanismos para proteger os cidadãos e garantir a resolução dos seus conflitos de forma acessível, rápida e eficaz. Este artigo busca analisar e sistematizar as estratégias adotadas pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais para combater a litigância abusiva, contribuindo para a celeridade processual. A pesquisa complementa o método teórico-dedutivo, utilizando técnicas de exploração bibliográfica e documental. Os resultados evidenciam que um rastreamento inicial criterioso das peças que instruem a petição inicial é fundamental para coibir o ajuizamento de demandas de massa, repetitivas e abusivas. Nesse contexto, destaca-se a relevância do trabalho de análise de dados e pesquisa temática, que, por meio da elaboração de relatórios estratégicos, contribui di-

¹ Maria Clara Andrade Aquino, Bacharel em Direito e Pós-graduada em Direito Constitucional.

² Vanessa Lidiane de Oliveira Costa, Bacharel em Direito, Especialista em Gestão de Negócios com Foco no Serviço Público, Especialista em Design de Sistemas Aplicado a à Resolução de Conflitos e Gestão Processual.

³ Waleuska Salim de Sá Vilas Novas, Bacharel em Psicologia, Pós-graduada em Poder Judiciário e Atividade Meio, Gestão Pública e Gestão de Pessoas, MBA em Gestão de Projetos e Graduada em Direito.

retamente para a otimização do trâmite processual e para uma gestão mais eficiente dos recursos disponíveis no âmbito judicial.

Palavras-chaves: análise de dados; litigância abusiva, repetitiva e de massa; celeridade processual.

Abstract

Access to justice is a fundamental right guaranteed by the Brazilian Federal Constitution. However, this right has been the subject of constant criticism, which has prompted the Judiciary to implement mechanisms aimed at protecting citizens and ensuring the resolution of their conflicts in an accessible, swift, and effective manner. This article seeks to analyze and systematize the strategies adopted by the Court of Justice of the State of Minas Gerais to combat abusive litigation, thereby contributing to procedural efficiency.

The research complements the theoretical-deductive method by employing bibliographic and documentary exploration techniques. The findings reveal that a thorough initial screening of the documents attached to the initial petition is essential to curbing the filing of mass, repetitive, and abusive claims. In this context, the importance of data analysis and thematic research is highlighted, as the preparation of strategic reports directly contributes to streamlining case processing and promoting more efficient management of judicial resources.

Introdução

É sabido que a atuação do Poder Judiciário vai além da resolução de conflitos entre as partes, buscando também promover a igualdade e assegurar tratamento isonômico a todos os jurisdicionados. Apesar dos avanços tecnológicos e dos esforços empreendidos para garantir maior celeridade na prestação jurisdicional, o Judiciário ainda enfrenta sérios desafios decorrentes do excesso de judicialização, o que compromete a agilidade dos processos e gera impactos significativos para o erário público.

Perante esse cenário, Tribunais de diversos estados têm buscado alternativas para a solução de conflitos e a redução da judicialização. Contudo, no enfrentamento desse fenômeno, destaca-se a crescente incidência de um problema que tem ganhado relevância no

contexto atual: a litigância abusiva. Para mitigar os impactos dessa prática, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem desenvolvido iniciativas voltadas à identificação e contenção de condutas processuais abusivas, contribuindo para a preservação da efetividade e integridade da prestação jurisdicional.

Nesse contexto, o presente artigo tem por finalidade evidenciar, em especial, a atuação da Equipe de Suporte Estratégico, Cooperação e Projetos da Direção do Foro da Capital de Minas Gerais (Equipe SECOP) no aprimoramento das estratégias de mitigação das práticas abusivas, bem como sua contribuição para a produção de estudos qualitativos e quantitativos sobre temáticas específicas relacionadas à judicialização em massa e anômalas.

O estudo tem como objetivo geral verificar em que medida as demandas predatórias têm impactado negativamente o Poder Judiciário, buscando, ainda, qualificar a atuação da equipe da SECOP na mitigação dessas práticas abusivas e na produção de estudos qualitativos e quantitativos sobre o tema. Como objetivos específicos, propõe-se: i) analisar a efetiva contribuição dos trabalhos da equipe para o enfrentamento dessas demandas; e ii) evidenciar os efeitos prejudiciais do uso abusivo do acesso à justiça, destacando o papel estratégico e fundamental do trabalho desenvolvido no fortalecimento da prestação jurisdicional.

Para melhor compreensão do tema, esta pesquisa adotará o método de abordagem teórico-dedutivo e utilizará a metodologia da pesquisa jurídica, valendo-se da técnica exploratória bibliográfica e documental. A coleta de dados foi realizada com base em estudos previamente elaborados pela SECOP e pelo Centro de Inteligência de Justiça de Minas Gerais (CIJMG), visando alcançar a conclusão proposta.

Na análise dos dados, aplicar-se-ão técnicas qualitativas e quantitativas. Os dados quantitativos permitiram apresentar, por meio de números, a dimensão das demandas abusivas no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, com ênfase na comarca de Belo Horizonte. Já a abordagem qualitativa possibilitará compreender a complexidade do trabalho desempenhado pela equipe e aprofundar-se nos aspectos específicos das informações obtidas acerca dessas demandas.

Na fase inicial desta pesquisa, será apresentada uma breve introdução sobre o fenômeno da litigância abusiva. Em seguida, busca-se contextualizar a origem e a atuação da Equipe Secop, setor aqui analisado. Após essa contextualização, será feita uma síntese dos rela-

tórios já elaborados pela equipe, incluindo a definição dos objetivos propostos em cada tema e destacando os efeitos positivos das ações desenvolvidas.

Além disso, serão abordados alguns dos desafios enfrentados pela equipe no processo de mitigação das práticas abusivas. Com base nesses elementos, a pesquisa pretende evidenciar como o aumento das demandas abusivas tem impactado negativamente o funcionamento da justiça e de que forma as medidas adotadas pelo Tribunal de Justiça têm se mostrado eficazes na prevenção e no enfrentamento desse tipo de demanda.

Raízes e caminhos da litigância abusiva

Com o avanço do marco tecnológico, diversas áreas precisaram se aperfeiçoar. E com os tribunais de justiça e o trabalho desempenhado pelos operadores do direito não foi diferente. De acordo com Trovão *et al.* (2025), o avanço tecnológico e a utilização de ferramentas digitais no âmbito judicial, embora tenham contribuído para a celeridade processual, também favoreceram o aumento da litigância predatória, impondo novos desafios ao direito de acesso à justiça.

A litigância abusiva, também conhecida como *sham litigation* (Sollicita, 2025) ou litigância simulada, ocorre quando o sistema judicial é utilizado de forma abusiva por meio do ajuizamento em massa de ações sem fundamento legal ou mérito substancial. O objetivo é obter vantagens indevidas, pressionar a parte oposta, atrasar o processo ou causar prejuízos financeiros. Essas práticas comprometem a eficácia da justiça, sobrecarregam os tribunais e consistem em indiscutível abuso ao direito de ação e, por via de consequência, do próprio princípio do acesso à justiça. Segundo Trovão *et al.* (2025):

“[...] o crescimento expressivo no número de ações judiciais acarreta um ônus financeiro significativo ao Estado, uma vez que implica custos adicionais para a manutenção do aparato judicial, a remuneração de servidores e o investimento em infraestrutura necessária para atender à crescente demanda.” (Trovão *et al.*, 2025).

Diante da importância do tema, na seara do Judiciário Brasileiro, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação nº 159/2024, com vistas a orientar a respeito das medidas que devem ser tomadas diante o combate à litigância predatória:

“A Recomendação n. 159⁴, conceitua como abusivas as condutas ou demandas sem lastro probatório, temerárias, artificiais, procrastinatórias, frívolas, fraudulentas, desnecessariamente fracionadas, configuradoras de assédio processual ou violadoras do dever de mitigação de prejuízos, entre outras.” (CNJ, 2024).

Portanto, o combate a essa prática é essencial e se configura, de certa forma, como uma atividade cotidiana, tornando-se uma das principais preocupações atuais dos tribunais brasileiros. A seu turno, o legislador processual civil demonstrou preocupação com o tema ao definir e tipificar, no art. 80 do Código de Processo Civil de 2015, a litigância de má-fé. Todavia, diante da tímida expressividade e dos poucos efeitos concretos do normativo, mostrava-se premente a tomada de medidas mais efetivas focadas no combate à litigância abusiva.

O combate à litigância abusiva abrange a formulação e aplicação de um conjunto de preceitos, táticas e procedimentos voltados para diminuir ou erradicar o uso abusivo e desonesto do sistema judiciário com o objetivo de obter benefícios indevidos. O acesso à justiça, a equidade, a eficiência, a transparência, a responsabilidade, a integridade, a prevenção, a resolução alternativa de disputas e a colaboração entre os diversos participantes do sistema judicial são alguns dos norteadores desta proposta.

Esses conceitos estabelecem uma base robusta para a criação e aplicação de políticas e práticas que visam diminuir a ocorrência de litigância abusiva, além de fortalecer a integridade e eficácia do sistema judicial. Essa organização exige uma abordagem colaborativa e de múltiplas facetas, conforme exposto na nota técnica 01/2022, emitida pelo CIJMG:

“A litigância predatória é problema grave que demanda enfrentamento através de estratégias múltiplas, intraprocessuais, extraprocessuais (gestão de processos de trabalho) e institucionais, inclusive com soma de esforços de todos os tribunais, particularmente por meio de seus Centros de Inteligência e mediante colaboração com outros sujeitos e entidades que atuam no sistema de justiça, particularmente Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil e Defensoria Pública.” (Nota Técnica 01/2022 CIJMG).

⁴A Recomendação n. 159 foi aprovada durante a 13ª Sessão Ordinária de 22/10/2024 do CNJ, sob a relatoria do Presidente, Ministro Luís Roberto Barroso.

Nesta conjuntura, a atividade de inteligência desempenha um papel fundamental na sistematização de informações, permitindo uma abordagem mais proativa e eficiente no combate à litigância abusiva. E é nesse cenário, por meio da Resolução nº 349⁵, que nasce o Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ) e a rede dos Centros de Inteligência Judiciária para orientar e coordenar as atividades de gestão judiciária voltadas para o combate à judicialização excessiva, englobando-se aí o monitoramento das demandas judiciais quanto à gestão de precedentes (Centro de Inteligência do Poder Judiciário – CIPJ, 2025).

No contexto da Justiça mineira, a prática da litigância abusiva ainda ocasiona prejuízos relevantes, não apenas à tramitação processual e aos jurisdicionados, mas também ao erário público. O Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais – CIJMG registrou, em sua Nota Técnica 01/2022, que só em 2020 esse tipo de demanda gerou prejuízo superior a R\$10 (dez) bilhões de reais ao Estado Mineiro, considerando apenas dois temas: revisão contratual e exclusão de negativação. Tais ações, em sua maioria, ajuizadas sob o pálio da justiça gratuita. Corroborando ainda com este estudo, o mesmo CIJMG destacou o custo médio para a tramitação processual dessas ações. De acordo com essas estimativas, a adoção dessa forma de litigar pode acarretar aos cofres públicos um gasto anual superior a R\$25 (vinte e cinco) bilhões de reais.

Para melhor compreensão, o próximo tópico apresentará uma breve explicação sobre o trabalho desenvolvido em conjunto pela Equipe SECOP e pelo CIJMG, desde então.

Sistematização e cooperação institucional no combate à litigância abusiva na comarca de belo horizonte - a SECOP e o CIJMG

A Equipe de Suporte Estratégico, Cooperação e Projetos da Direção do Foro da Capital – Equipe SECOP nasceu logo após o fim da pandemia de COVID-19. Parte dos colaboradores terceirizados, estagiários e servidores que atuaram no Projeto de Virtualização durante o período compreendido entre o segundo semestre de 2019 e o primeiro semestre de 2023 precisou ser naturalmente migrada logo após o fim da pandemia para novas frentes de trabalho e demandas que aportaram no Foro de Belo Horizonte como consequência

⁵ A Resolução nº 349, de 23 de outubro de 2020, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estendeu a criação dos Centros de Inteligência para todo o Poder Judiciário, incluindo a Justiça Estadual e a do Trabalho.

da própria pandemia e da virtualização dos feitos, pois estes dois fenômenos somados deram ensejo a atribuições e demandas que até então inexistiam na Justiça.

A virtualização dos feitos físicos em Minas Gerais não ocorreu de forma planejada, mas de maneira inesperada, como forma alternativa de fazer frente à demanda de trabalho à distância decorrente do cenário de calamidade pública que se instalou logo no início de 2020. A obrigatoriedade de isolamento social imposta pela pandemia COVID-19 desafiou não só o Poder Público, como também a iniciativa privada, conforme exposto por Silva (2021): “as rotinas diárias de todos os setores da sociedade foram impactadas em decorrência da pandemia de COVID”. Assim, o judiciário mineiro foi compelido a desenvolver mecanismos que substituíssem o modelo de trabalho presencial, que historicamente se consolida como a principal forma de execução dos serviços.

No âmbito da Justiça estadual mineira, em consonância com a Portaria Conjunta da Presidência nº 1026/PR2020 (TJMG, 2020), foi instituído o Projeto Virtualizar, que determinou a virtualização de todo o acervo de processos físicos cíveis e criminais. Isso porque durante os períodos prescritos de isolamento social, enquanto os feitos físicos permaneciam estagnados, os processos eletrônicos tramitaram sem qualquer dificuldade.

Nesse contexto, a fim de tornar eletrônico todo o acervo de processos e propiciar a regularidade da tramitação de todos os processos, mesmo durante os períodos em que a Justiça trabalhava a portas fechadas, uma vasta equipe foi composta para realizar o trabalho de virtualização determinado. Referida equipe, por determinação da administração superior do Tribunal de Justiça, funcionou vinculada à Direção do Foro da Capital. Por meio do trabalho por ela desempenhado, foi realizada a virtualização dos processos judiciais em curso, não só da própria capital, como também em todas as demais comarcas integrantes do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Superada a pandemia, concluída a virtualização dos feitos, a comarca de Belo Horizonte retomou as atividades presenciais com suas unidades judiciárias assoberbadas de atividades pendentes de realização, muitas delas inéditas, derivadas da própria virtualização de feitos. Por outro lado, observava-se ainda o acúmulo de outras tarefas diversas que também clamavam por uma ação imediata que ultrapassava a capacidade operacional de boa parte das unidades judiciárias de Belo Horizonte.

Paulatinamente, por intermédio da Direção do Foro da Capital, estagiários, colaboradores terceirizados e servidores foram deslocados das atividades de digitalização e inseridos em frentes de trabalho que se faziam temporariamente imprescindíveis à regularização das atividades judiciárias.

Surge, assim, uma equipe voltada para a prestação de suporte estratégico, cooperação pontual e projetos da Direção do Foro, batizada então de Equipe SECOP.

Na medida em que ganhava importância no cenário judiciário, a equipe passou a demandar o apoio de coordenadores, gerentes e até mesmo juízes de Direito, que passaram a auxiliar na condução e na gestão das atividades por ela desempenhadas.

Em um dado momento, diante da elevada demanda, da escassez de força de trabalho e da necessidade de uma resposta cada vez mais ágil e especializada, principalmente na comarca de Belo Horizonte, surgiu, no final do ano de 2023, a proposta da Direção do Foro da Capital – DIRFO de colocar à Equipe SECOP (ou parte dela) à disposição do CIJMG. A proposta inicialmente foi pensada com o objetivo de apoiar o Centro de Inteligência mineiro no aperfeiçoamento da Nota Técnica nº 10, que tratava das ações de busca e apreensão e do uso abusivo do sistema de justiça.

O método qualitativo na mitigação da litigância abusiva pela equipe SECOP da direção do foro da capital de Minas Gerais

A Equipe SECOP elaborou uma metodologia própria para identificar, analisar e qualificar demandas relacionadas à litigância abusiva, repetitiva e de massa.

Inicialmente, com o objetivo de viabilizar a seleção dos processos relacionados às ações de busca e apreensão no sistema judiciário, foi desenvolvido um perfil específico na plataforma PJe, dentro do módulo da Procuradoria, denominado “Perfil de Demandas Predatórias”. Esse perfil possibilita a visualização dos processos vinculados à temática, sem prejuízo ao seu regular andamento. Importante destacar que os processos acessados por meio desse perfil são visualizados como uma cópia dos autos originais.

Com o decorrer do tempo, o trabalho foi sendo aperfeiçoado, com a incorporação de ferramentas tecnológicas, como as suítes Microsoft e Google, além de recursos disponibilizados pelo próprio sistema do Judiciário, a exemplo da plataforma “Radar” (ferramenta já vasta-

mente utilizada pelo CIJMG), que permite a realização de pesquisas inteligentes por meio de palavras-chave, classes processuais e assuntos relacionados aos temas de interesse.

No entanto, essa etapa inicial não se mostra simples, uma vez que o universo de processos extraído é, via de regra, superior ao quantitativo projetado, em razão da instabilidade da plataforma Radar. Diante disso, foi necessário estabelecer um processo de filtragem criterioso, a fim de identificar apenas os processos efetivamente pertinentes às temáticas em análise.

A partir dessa triagem, com o objetivo de aprimorar a gestão das atividades e otimizar a alocação da força de trabalho, implementou-se um mecanismo de controle preventivo para evitar a duplicidade na análise dos mesmos processos por diferentes membros da equipe. Para isso, foi desenvolvida uma planilha de acompanhamento, na qual são registrados os números dos autos em análise, bem como eventuais observações relevantes.

Concluída essa primeira fase, passa-se à etapa de análise individualizada dos processos por meio do sistema PJe, com foco não apenas quantitativo, mas, sobretudo, qualitativo. Nesse estágio, são considerados critérios específicos, tais como:

- Unidade Judiciária;
- Número do processo;
- Valor da causa;
- Nome dos procuradores;
- Nome das partes;
- Classe e assunto.

Nessa etapa, a atuação é orientada por fundamentos estabelecidos na Nota Técnica nº 01/2022 do CIJMG, servindo como referencial teórico e normativo para a condução das análises.

Segundo a Nota Técnica, as principais causas e condutas identificadas são:

“Petições iniciais genéricas ou padronizadas, sem narrativa fática específica; distribuição em massa de ações idênticas; uso de documentos falsificados ou manipulados; endereços incorretos para simular revelia; fragmentação artificial de demandas; atribuição de valor excessivo à causa; requeri-

mentos infundados de justiça gratuita; ações repetidas mesmo após decisões anteriores desfavoráveis.” (CIJMG, 2022).

Além dos critérios específicos previamente mencionados, são aplicados critérios objetivos, com o propósito de responder a questionamentos relacionados a determinadas temáticas. Destaca-se, ainda, a importância do olhar técnico e analítico da equipe na identificação de indícios de litigância abusiva — momento em que o trabalho demanda não apenas conhecimento técnico, mas, sobretudo, aprofundamento qualitativo.

Após as análises, é elaborado o relatório técnico-científico, no qual são compiladas as principais informações, fundamentadas na nota técnica, que subsidiam também outras questões pertinentes à temática, além de registrar os apontamentos anômalos identificados pela equipe durante a análise dos dados coletados.

A partir da metodologia adotada, foram elaborados 26 (vinte e seis) relatórios, conforme demonstrado no Quadro 1, os quais têm contribuído significativamente como subsídio para a elaboração de normas técnicas, boletins informativos, termos de cooperação e termos concertados, promovendo, assim, a melhoria da eficiência do sistema judiciário mineiro.

Quadro 01

RELATÓRIOS REALIZADOS	PROCESSOS ANALISADOS
Relatório 01/2024 - Litigância Predatória nas Ações de Busca e Apreensão.	1.400
Relatório 02/2024 - Certificadoras Digitais	247
Relatório 03/2024 - Execução Fiscal do Município de Belo Horizonte	1.361
Relatório 04/2024 - Superendividamento de Aposentados e Pensionistas	1.700
Relatório 05/2024 - Ferrovia Centro Atlântica	234
Aditivo Relatório 02/2024 - Certificadoras Digitais	-
Relatório 06/2024 - Relações de Consumo Conflituosas e o uso da Plataforma Consumidor.Gov	1.000
Relatório 07/2024 - Implementação, Operação e Manutenção de Linhas de Transmissão Realizadas Por Concessionárias de Serviços Públicos Federal de Produção de Energia	1.004

Relatório 08/2024 - Maiores Executadas no Tribunal de Justiça de Minas Gerais	Utilização do banco de dados do CEJUR (239,82).
Relatório 09/2024 - Central de Serviço Social e Psicologia - Perícias	180
Relatório 10/2024 - Confidencial	152
Aditivo - Relatório 10/2024 - Confidencial	-
Relatório 11/2024 - Medicamentos de Alto Custo	13.587
Relatório 12/2024 - Processos Anômalos Identificados pela Central de Triagem em 2023 e Analisados Pela Equipe de Suporte Estratégico da Direção do Foro da Capital	953
Relatório 13/2024 - Minha Casa, Minha Vida	501
Relatório 01/2025 - Confidencial	1.001
Relatório 02/2025 - Confidencial	2.000
Relatório 03/2025 - Análise de Distribuição de Processos Janeiro de 2025	841
Relatório 04/2025 - Instituições Financeiras	2.049
Relatório 05/2025 - Linhas Aéreas	7.000
Relatório 06/2025 - Análise de Processos Judiciais Relacionados ao Transtorno do Espectro Autista (TEA) em Minas Gerais	1.366
Relatório 07/2025 - Análise de Processos Judiciais Relacionados às Cobranças Indevidas de Associações por meio do INSS	642
Relatório 08/2025 - Confidencial	474
Relatório 09/2025 - Curadoria Especial de Idosos	891
Relatório 10/2025 - Improbidade Administrativa	1.083
Relatório 11/2025 - Anatocismo (em andamento)	1.500

Fonte: Autores, 2025

Dentre os produtos desenvolvidos, destaca-se o Relatório nº 03/2024 – Execução Fiscal do Município de Belo Horizonte, que constatou a inexistência de processos com valores inferiores a R\$10.000,00 passíveis de baixa nas duas Varas de Feitos Tributários da Comarca de Belo Horizonte. Tal conclusão está em conformidade com a orientação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que recomenda a extinção de execuções fiscais com valores abaixo desse limite. A partir dos dados levantados, foi possível firmar um acordo

que permitiu a extinção de processos com valores superiores a R\$15.000,00, conforme registrado no referido relatório.

No mesmo sentido, o Relatório nº 02/2024 – Certificadoras Digitais, nº 11/2024 – foi utilizado como subsídio para formulação da nota técnica, conforme exposto:

“De acordo com a Nota Técnica nº 15/2024 do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais, a Equipe de Suporte Estratégico e Cooperação da Direção do Foro da Comarca de Belo Horizonte realizou análise jurimétrica de processos distribuídos nas Varas Cíveis da capital, identificando a utilização de diferentes prestadoras de serviços de assinatura eletrônica e a ausência de padronização entre elas, o que reforçou a necessidade de avaliar o nível de autenticidade e segurança jurídica dos documentos assinados digitalmente.” (TJMG, CIJMG, 2024, p. 35-37).

Da mesma forma, a referida equipe contribuiu para a elaboração da Nota Técnica nº 17/2025 – Orientações Técnicas do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais referentes à Judicialização da Saúde após o Julgamento dos Temas de Repercussão Geral 6 e 1234 do Supremo Tribunal Federal, por meio do Relatório nº 11/2024 – Medicamentos de Alto Custo, conforme consignado:

“De acordo com a Nota Técnica nº 17/2025 do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais, o Setor de Suporte Estratégico da Direção do Foro da Comarca de Belo Horizonte (SECOPE) identificou mais de 3.400 processos relacionados a medicamentos de alto custo, contribuindo com dados empíricos que evidenciam o impacto sistêmico da judicialização da saúde e subsidiando a formulação das diretrizes propostas pelo CIJMG.” (TJMG, 2025, p. 6).

Ainda na área da saúde, destaca-se o Relatório nº 06/2025 – Transtorno do Espectro Autista (TEA) em Minas Gerais, que oferece subsídios relevantes para o aprimoramento da gestão judicial de demandas correlatas.

Outro exemplo de contribuição significativa é o Relatório nº 05/2024 – Ferrovia Centro-Atlântica (Usucapião/Esubulho), que possibilitou a conexão de autos relacionados, evitando a tramitação paralela e a prolação de decisões conflitantes, promovendo, assim, maior uniformidade e eficiência nos julgados.

Por fim, mas não menos importante, o Relatório nº 04/2024 – Superendividamento de Aposentados e Pensionistas teve papel fundamental na efetivação do termo concertado firmado com a 8ª Vara Cível, em consonância com o Termo de Cooperação Judiciária nº 02/2023, consolidando práticas voltadas à proteção de grupos vulneráveis.

Com base no quadro apresentado e nos relatórios destacados anteriormente, observa-se um total de 18.248 processos devidamente encaminhados para declínio de competência, julgamento ou baixa, o que contribuiu significativamente para a redução do acervo e da carga de trabalho dos operadores do Direito. Trata-se de temas com forte conexão com demandas abusivas, repetitivas e de massa, cuja atuação estratégica da equipe SECOP favoreceu a racionalização da tramitação processual.

Pode-se afirmar, assim, que o combate à litigância abusiva realizada pela SECOP se consolidou como um exemplo de inovação com resultados comprovados, demonstrando a eficácia de uma gestão judicial inovadora e estabelecendo um padrão que pode ser expandido para outras competências e regiões.

Conclusão

Conclui-se que a litigância abusiva representa um desafio relevante para o sistema de justiça, por sua capacidade de comprometer não apenas a atuação do Poder Judiciário, mas também os direitos dos jurisdicionados. Caracterizada pela propositura de ações desprovidas de mérito, com o objetivo de sobrecarregar o sistema ou obter vantagens indevidas, essa prática ameaça a integridade, a celeridade e a eficiência da atividade jurisdicional.

Diante desse cenário, diversas medidas vêm sendo adotadas para mitigar seus efeitos, como a aplicação de sanções financeiras, a exigência de fundamentação adequada das petições e a identificação de padrões de comportamento processual abusivo. A resposta institucional tem sido firme, com ações estruturadas que vão desde iniciativas locais — como as do Tribunal de Justiça de Minas Gerais — até discussões em instâncias superiores, a exemplo do Tema 1198 no STJ, que busca distinguir litigância predatória de demandas repetitivas legítimas, estabelecendo diretrizes mais claras para o enfrentamento do problema.

O combate a esse fenômeno exige um esforço coordenado e sistemático, que envolve não apenas o uso de ferramentas tecnológicas e de gestão processual, mas também a atuação articulada de diversos atores do sistema de justiça, como a advocacia, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Nesse contexto, os Centros de Inteligência desem-

penham papel essencial ao identificar padrões e antecipar condutas litigiosas nocivas, contribuindo para a prevenção e o tratamento adequado desses casos.

Por fim, o enfrentamento da litigância abusiva requer uma abordagem integrada, pautada no diagnóstico precoce, na formulação de políticas judiciais e no desenvolvimento de práticas colaborativas. A atuação da equipe SECOP, com sua metodologia inovadora, demonstra como o uso estratégico da informação e a cooperação institucional podem fortalecer a eficiência do Judiciário e garantir o acesso qualificado à justiça, promovendo a tramitação ética e equitativa das demandas.

Referências

BRASIL. Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 349, de 15 de outubro de 2020**. Institui os Centros de Inteligência no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3546>. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria extingue execuções fiscais de até R\$10 mil**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-20/portaria-do-cnj-vai-extinguir-execucoes-fiscais-de-ate-r-10-mil/>. Acesso em: 25 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **A nova recomendação do CNJ sobre litigância abusiva: características e boas práticas**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/a-nova-recomendacao-do-cnj-sobre-litigancia-abusiva-caracteristicas-e-boas-praticas/>. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ)**. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/centro-de-inteligencia-do-poder-judiciario-cipj/>. Acesso em: 28 set. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Portaria nº 1026/PR/2020, de 14 de julho de 2020**. Institui o Projeto Virtualizar no âmbito da Justiça de Primeira e Segunda Instâncias do Estado de Minas Gerais. Disponível em: http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc_10262020.pdf. Acesso em: 28 set. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Nota Técnica CIJMG nº 01/2022: litigância predatória.** Belo Horizonte, 15 jun. 2022. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/handle/tjmg/12988>. Acesso em: 29 jul. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Nota Técnica CIJMG n. 12 de 2024: tema repetitivo nº 1198 STJ.** 2024. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portaltjmg/informes/cijmg-nota-tecnica12.htm>. Acesso em 29 jul. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Nota Técnica CIJMG n. 15/2024 – Assinaturas eletrônicas, mandato judicial e outros documentos assinados eletronicamente, destinados à comprovação de fatos e atos jurídicos materiais, e tratamento adequado de indícios de anomalias.** Belo Horizonte, 25 jun. 2024. Disponível em: file:///C:/Users/p0111366/Downloads/NT_15 Assinaturas_Eletronicas%20_1_.pdf. Acesso em: 25 set. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Nota Técnica nº 17/2025 – Orientações técnicas do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais referentes à judicialização da saúde após julgamento do Supremo Tribunal Federal dos Temas de Repercussão Geral 6 e 1234.** Belo Horizonte: CIJMG, 16 jul. 2025. Belo Horizonte, 25 jun. 2024. Disponível em: file:///C:/Users/p0111366/Downloads/Nota_Tecnica_23975573_Nota_Tecnica_17_20_25_CIJMG.pdf. Acesso em: 25 set. 2025.

SILVA, Karine Jacinto Farias Pacheco da. A atuação do Poder Judiciário brasileiro durante a pandemia de COVID-19: impactos e inovações. **Revista ESMESC**, Florianópolis, v. 28, n. 34, p. 87-108, 2021. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/262/221>. Acesso em: 28 set. 2025.

SOLLICITA. **Você sabe o que é Sham Litigation?** 2025. Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/13665/voc%C3%AA-sabe-o-que-%C3%A9-sha-m-litigation%3F>. Acesso em: 28 set. 2025.

TROVÃO, Lidiana Costa de Sousa; BRITO, Clara Rodrigues de; SCHMIDT, Andrea Sales Santiago; SILVA, Marcus Aurélio Vale da; MOLLICA, Rogerio. Litigância predatória e acesso à justiça: a utilização da inteligência artificial na detecção de ações abusivas. **Revista DCS**, v. 1, n. 3, p. 45-62, 2025. Disponível em: <https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/155>. Acesso em: 28 set. 2025.

Notas técnicas

- Nota Técnica CIJMG N. 16/2025 - Gestão processual: adoção de estratégias de reunião de demandas (Artigo 55, §3º e Artigo 69, II, e §2º, VI, do CPC)
- Nota Técnica CIJMG N. 17/2025 - Orientações técnicas do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais referentes à judicialização da saúde após julgamento do Supremo Tribunal Federal dos Temas de Repercussão Geral nºs 6 e 1234Nota técnica CIJMG nº 18/2025
- Nota Técnica CIJMG N. 18/2025 - Orientações para aplicação da Lei nº 14.181/2021 (Lei do Superindividamento) em petições iniciais e repactuação de dívidas

Nota Técnica CIJMG Nº 16/2025

Gestão processual: adoção de estratégias de reunião de demandas (artigo 55, §3º e artigo 69, II, e §2º, VI, do CPC).

268

Palavras-chave: Ações repetitivas | Segurança jurídica | Medidas gerenciais | Reunião de ações

Objetivo

Orientar e incentivar magistrados do Poder Judiciário de Minas Gerais a adotarem mecanismos de gestão processual — como a conexão imprópria e a cooperação judiciária (Ato Concertado) — com o intuito de evitar decisões conflitantes, promover a isonomia entre as partes, assegurar segurança jurídica e combater a litigância abusiva em ações repetitivas ou com fundamentos semelhantes.

Justificativa

A garantia constitucional do acesso à justiça inclui não só o ingresso formal ao Judiciário, mas também o direito a soluções justas e eficazes. Diante da disseminação de litigância abusiva, ações repetitivas e o risco crescente de decisões conflitantes sobre casos similares, o sistema judicial enfrenta desafios que comprometem a segurança jurídica e o princípio da isonomia. Por isso, torna-se imprescindível que o Poder Judiciário implemente medidas gerenciais, como a reunião de ações, para garantir decisões coerentes, otimizar recursos, combater fraudes e assegurar a economia processual, promovendo uma justiça mais eficiente, igualitária e célere.

Conclusão

O Centro de Inteligência reafirma seu compromisso em promover a gestão eficiente dos processos judiciais, fortalecendo a cooperação entre os magistrados e garantindo maior segurança jurídica, celeridade e efetividade na prestação jurisdicional. Assim, o CIJMG e o NUCOP permanecem à disposição para colaborar ativamente na implementação dessas recomendações, contribuindo para um Judiciário mais integrado e eficaz.

Recomendação

O Centro de Inteligência, por meio da Comissão Temática de Direito do Consumidor, recomenda o monitoramento proativo de demandas judiciais que apresentem risco de decisões conflitantes, litigância abusiva, fatiamento ou repetitividade, para centralizá-las em um único juízo, conforme dispositivos do Código de Processo Civil. Esse monitoramento pode ser feito por meio de análise das petições, diálogo entre juízes, dentre outras medidas.

Belo Horizonte, 09 de julho de 2025.

NOTA TÉCNICA – GESTÃO PROCESSUAL: ADOÇÃO DE ESTRATÉGIAS DE REUNIÃO DE DEMANDAS (ARTIGO 55, §3º E ARTIGO 69, II, E §2º, VI, DO CPC).

Objeto

O Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG) foi instituído pela Resolução nº 969/2021-TJMG. Dentre suas principais atribuições, destaca-se a de monitorar o ajuizamento de demandas estruturais, repetitivas ou de massa, bem como de demandas interligadas, para o tratamento adequado da litigiosidade, no âmbito da Justiça de primeira e de segunda instância. Depois da identificação de potenciais gargalos ou de matérias jurídicas prementes, cabe ao Centro elaborar estratégias para o adequado tratamento processual da questão.

1. Da necessidade de adoção de mecanismos de gestão, como forma de minimizar o risco de decisões conflitantes, garantir isonomia, segurança jurídica e coibir a litigância abusiva

O Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG) sugere ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) a adesão à Nota Técnica nº 7/2023 do Centro de Inteligência do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte (CIJ/RN), com adequação de alguns pontos, considerando o que tem sido vivenciado no Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais.

A nota técnica mencionada trata de mecanismos de gestão eficiente e prevenção de risco de decisões conflitantes em casos repetitivos, com foco na conexão e cooperação entre juízes de mesma competência. O objetivo é uniformizar entendimentos e combater demandas predatórias.

Acrescente-se que o Centro de Inteligência da Justiça Estadual da Bahia (CIJEBA) já aderiu ao documento mencionado, conforme a Nota Técnica nº 11/2023.

A adesão justifica-se pela necessidade de buscar novos mecanismos para melhorar a gestão dos processos, como forma de minimizar o risco de decisões conflitantes, garantir isonomia entre os litigantes e segurança jurídica, bem como coibir litigância abusiva.

Sob essa perspectiva, o objetivo da presente nota técnica é chamar a atenção dos magistrados do Poder Judiciário de Minas Gerais para dois instrumentos que podem embasar o tratamento de: a) ações individuais com risco de prolação de decisões conflitantes; b) demandas em que se identifique litigância abusiva; c) causas repetitivas ou ações individuais fundadas em fatos e fundamentos jurídicos semelhantes. São estes os institutos: a conexão fundada no §3º, do artigo 55, do CPC; e a cooperação judiciária disposta no inciso II, caput, e inciso VI, §2º, do artigo 69, do CPC, reforçado pelas disposições da Resolução nº 350/2020, do Conselho Nacional de Justiça.

2. Fundamentos

A garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição não se limita ao acesso formal aos órgãos do Judiciário, mas também compreende o direito a uma ordem jurídica justa e à obtenção de soluções efetivas. Com base nesse entendimento, cabe analisar a possi-

bilidade de empregar técnicas para a resolução mais adequada do conflito, com menor dispêndio de tempo e custos.

Dados pesquisados pelo Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais apontam indícios relevantes da disseminação do fenômeno da litigância abusiva, do ajuizamento de demandas repetitivas, de demandas com risco de decisões conflitantes e de demandas individuais com questão de fato comum, semelhante ou de algum modo relacionadas.

A propagação excessiva de questões similares, de maneira pulverizada, tem provocado sério desafio ao sistema de justiça: casos semelhantes que recebem do Judiciário respostas distintas resultam não apenas em enorme insegurança jurídica, mas também em afronta ao princípio da isonomia.

Vislumbra-se, assim, a necessidade de o Poder Judiciário adotar medidas gerenciais, com o intuito tanto de garantir a coerência e compatibilidade das decisões judiciais, a isonomia e a segurança jurídica, quanto de atender ao postulado da economia processual.

A reunião de ações, como técnica de gestão de processos, tem potencial para racionalizar e otimizar recursos judiciais, incrementar o monitoramento e o combate a fraudes, prevenir o risco de decisões contraditórias ou divergentes e concretizar, com isso, os princípios da igualdade, da razoável duração dos processos e da eficiência.

2.1 Das ações individuais com risco de decisões conflitantes

Dispõe o §3º, do artigo 55, do Código de Processo Civil: serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.

Nesse sentido, constatada a existência de duas ações que possam gerar risco de decisões conflitantes, estas devem ser reunidas, mesmo que não haja conexão entre elas, isto é, identidade de pedido ou de causa de pedir.

A reunião, em tal hipótese, intitulada “conexão imprópria”, decorre da necessidade de analisar uma mesma relação jurídica em feitos distintos, quando há prejudicialidade entre eles. Não se aplica em hipótese de mera possibilidade de decisões divergentes.

Sobre o instituto, confira-se ensinamentos extraídos da dissertação de mestrado da Juíza Federal Gabriela Macedo Ferreira:

[...] Há ainda o artigo 55, §3º, do CPC, outra hipótese de conexão, mais aberta e flexível [...]. A expressão 'mesmo sem conexão entre eles' significa, a nosso ver, que não há conexão nos termos do caput do artigo 55, mas há conexão. A ela, parte da doutrina atribuiu a qualificação de imprópria, por entender que não há semelhança entre as causas, que apenas dependem total ou parcialmente da resolução de questões idênticas. [...] Os processos repetitivos tampouco se enquadram no conceito de conexão de que trata o art. 55, §3º, do CPC, que se verifica quando pendentes duas ações que possam gerar risco de decisões conflitantes ou contraditórias. Conflito ou contradição significa em tese. Demandas com o mesmo fundamento, proposta em juízos distintos, poderão ter decisões discrepantes. O que interessa aqui é que as decisões sejam contraditórias entre si com relação ao mesmo objeto, tornando-se inviável à efetivação. Decisões diferentes proferidas em processos distintos com questão comum de direito ou de fato não são contraditórias ou inconciliáveis. A execução de uma não impede a execução da outra. Se determinado juiz entender que um tributo é inconstitucional e suspender sua cobrança, não há impedimento para que outro juiz entenda que o mesmo tributo é constitucional, em outra demanda cuja questão de direito seja a mesma. [...] Na linha defendida por este trabalho, o Superior Tribunal de Justiça, em diversos julgados, já se manifestou no sentido de que o art. 55, §3º, do CPC, só autoriza a reunião de demandas quando há prejudicialidade entre elas, não servindo o dispositivo à atribuição de competência a um único juízo para a fixação de tese jurídica." (Ferreira, Gabriela Macedo Ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro / por Gabriela Macedo Ferreira. 2021. Orientador: Prof. Dr. Fredie Souza Didier Júnior, p.117-120).

Assim, ainda que não haja conexão propriamente dita, em se vislumbrando o risco de decisões conflitantes, com risco de inexecutabilidade caso venham a ser julgadas separadamente, haverá a necessidade de reunir os processos, com fundamento no §3º, do artigo 55, do CPC.

Exemplo de ações individuais com risco de decisões conflitantes, envolvendo o direito do consumidor, foi identificado no Superior Tribunal de Justiça, no CC 203.813, sob relatoria do Ministro Marco Aurélio Bellizze, com registro do inteiro teor do acórdão:

[...] No caso, é patente a conexão entre a ação proposta pelo banco para cobrar o pagamento da dívida originária de contrato de cartão de crédito com a demanda ajuizada pelo cliente na qual se questiona a existência da mesma dívida. [...] Portanto, considerando o risco de decisões contraditórias, recomenda-se a reunião dos feitos.” (j. 23.04.2024)

Reconhecida a existência de ações individuais com risco de prolação de decisões conflitantes ou prejudiciais, e a imperatividade de reunião para julgamento conjunto, haverá prevenção do Juízo que primeiro receber a causa por distribuição eletrônica. Este deverá solicitar que os demais Juízos remetam a ele os processos que tiverem sido distribuídos para outras unidades jurisdicionais. No caso inverso, o Juízo declinará a competência para o juiz prevento que recebeu a primeira demanda, com base nos arts. 43 e 59 do Código de Processo Civil.

2.2) Das demandas em que se identifique litigância abusiva, causas repetitivas ou ações individuais fundadas em fatos e fundamentos jurídicos semelhantes

Premissa relevante a ser apontada nesta nota técnica é que o conceito de conexão clássica e imprópria previsto no artigo 55 do CPC não abrange, em regra, demandas em que se identifique litigância abusiva, causas repetitivas ou ações individuais fundadas em fatos e fundamentos jurídicos semelhantes.

Demandas sem lastro, temerárias, fraudulentas, desnecessariamente fracionadas etc., ações em que se discute a mesma questão de direito ou de fato, mas sem pedido e causa de pedir idênticas e sem risco de decisões prejudiciais, não serão reunidas com base no artigo 55 e parágrafos, do CPC.

Para além da possibilidade de conexão por afinidade fundamentada pelos artigos 976 e 1.036, dentre outros, em casos de IRDR e recursos extraordinários e especiais repetitivos, tema que não é objeto desta nota técnica, é admitida, nos casos indicados, a reunião de demandas por ato concertado entre juízes cooperantes, na forma do artigo 69, II, e §2º, VI, do CPC.

Conforme o art. 69 do CPC, o pedido de cooperação jurisdicional deve ser prontamente atendido, prescinde de forma específica e pode ser executado como:

[...] II - reunião ou apensamento de processos; [...]

§2º. Os atos concertados entre juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento para:

[...] VI – a centralização de processos repetitivos.

Por sua vez, a Resolução nº 350, de 27/10/2020, do Conselho Nacional de Justiça, que trata da cooperação judiciária, realça:

[...] CONSIDERANDO que a cooperação judiciária, em especial por meio de auxílio direto, constitui mecanismo contemporâneo, desburocratizado e ágil para o cumprimento de atos judiciais fora da esfera de competência do juízo requerente ou em interseção com ele;

CONSIDERANDO que os atos conjuntos e concertados entre os juízos cooperantes são instrumento de gestão processual, permitindo a coordenação de funções e o compartilhamento de competências;

[...] Art. 6º Além de outros definidos consensualmente, os atos de cooperação poderão consistir: [...]

- na reunião ou apensamento de processos, inclusive a reunião de execuções contra um mesmo devedor em um único juízo;

- na definição do juízo competente para a decisão sobre questão comum ou questões semelhantes ou de algum modo relacionadas, respeitadas as regras constantes nos artigos 62 e 63 do Código de Processo Civil [...].

Acerca da reunião de processos com fundamento na cooperação judiciária, Antônio do Passo Cabral discorre:

[...] A transferência de competência e a centralização para prática comum de atos processuais falam em nome da eficiência, da economia processual (evitando desperdício de atividade jurisdicional duplicada e superposta sobre as mesmas questões) e da coerência sistêmica (prevenindo divergências e inconsistências por coordenar e uniformizar a atuação de vários centros decisórios).

De fato, processos paralelos sobre questões comuns podem ter resultados que venham a colidir [...]. A proximidade das questões prévias exige coordenação por uma razão de economia processual. [...] a centralização dos processos do artigo 69, §2º, VI, do CPC, pode veicular todas essas diretrizes e implementar todos esses valores, permitindo mais coerência e coordenação.

Além disso, o instituto segue a tendência mundial de que a jurisdição de volte para a administração judiciária [...]. O juízo da centralização pode organizar os processos em conjunto [...], convocando audiências, comuns, unificando a ordem de produção da prova [...], propondo calendário processual [...] e assim gerindo todos os processos de forma mais eficiente. (CABRAL, Antônio do Passo. Juiz Natural e Eficiência Processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 599-600).

A intenção do legislador, ao determinar e possibilitar a reunião de processos que mantêm entre si algum vínculo relevante — em decorrência seja da litigância abusiva, seja da repetitividade da questão de direito ou de fato, seja da similitude de questão fática —, é a de evitar a prolação de decisões conflitantes e, ainda, o desperdício da atividade jurisdicional.

Exemplo de litigância abusiva envolvendo direito do consumidor, com indevido fracionamento, foi identificado no recurso de Apelação Cível nº 1.0000.24.463000-0/001, da Comarca de Ipatinga, sob Relatoria do Des. José Arthur Filho, com registro no interior teor do acórdão de que:

[...] Na espécie, a recorrente pretende a exibição do instrumento de contrato celebrado com o Banco Santander, contra quem tem ajuizadas outras 11 ações. É o que anotou a magistrada sentenciante: Em consulta ao PJe, verifica-se que, até a presente data, a autora DORISMARA DE FATIMA DE MOURA BARRADO, entre 16/02/2024 a 04/07/2024, já

distribuiu incríveis 97 ações de produções antecipadas de provas, sendo 11 contra o banco réu, todas subscritas pelos mesmos procuradores (Dr. LEONARDO JAMEL SALIBA DE SOUZA - OAB MG115946 e Dra. RAFAELA ABREU DE PINHO - OAB MG189004). O que muda em cada

uma dessas ações é apenas o número do contrato a ser apresentado. Não há nas petições iniciais nenhuma justificativa para o fracionamento das demandas, que acaba por sobrecarregar ainda mais Judiciário e contribuir para a morosidade da prestação jurisdicional.”

Também sobre o uso predatório da jurisdição no fatiamento de demandas, vale fazer menção a julgado do Superior Tribunal de Justiça, Min. Nancy Andrighi, REsp nº 2.000.231/PB:

[...] Ressalta-se, por fim, que o fatiamento da lide por meio da propositura de ações autônomas, separando o pedido principal de seus múltiplos consectários, merece repúdio, pois, além de sobrecarregar o Poder Judiciário,

acaba por encobrir a potencial utilização do processo com finalidade predatória, o que revela inequívoca desconformidade com os princípios da boa-fé e da cooperação. Entendimento diverso também estaria em desacordo com o princípio da segurança jurídica, expondo o devedor à situação de, mesmo tendo cumprido integralmente a obrigação constante do título judicial transitado em julgado, se ver novamente demandando para adimplir eventuais consectários ou acessórios daquela mesma obrigação. (REsp n. 2.000.231/PB, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 18/4/2023, DJe de 5/5/2023.)

Respeitada a independência funcional de cada magistrado acerca da decisão final dos processos, terminativa ou extintiva, em caso de indevido fracionamento, justifica-se, em momento anterior, a reunião, para possibilitar a resolução centralizada da questão.

Exemplo de causas repetitivas de questão de fato, envolvendo direito do consumidor, são as ações que versam sobre a interrupção de serviço essencial de abastecimento de água em determinadas localidades. A centralização possibilitará, inclusive, a realização de prova única.

Quanto às ações individuais reunidas, fundadas em fatos ou fundamentos jurídicos semelhantes, vale mencionar:

o ato concertado firmado pelos magistrados das varas cíveis das Comarcas de Uberaba e Paracatu, que estabeleceram a centralização de processos que envolvam concessionárias de energia elétrica e tratem da criação de serviços administrativos para expansão e manutenção da capacidade energética nacional;

o ato concertado firmado pelos magistrados de mais de vinte Unidades Jurisdicionais do Juizado Especial de Belo Horizonte, que estabeleceram a centralização em um único Juízo de processos que envolvam sócios remidos do Thermas Internacional de Minas Gerais.

Com relação à reunião de processos com vistas ao tratamento adequado da litigância abusiva, mencione-se o ato concertado realizado pelos magistrados cíveis da Comarca de Uberaba. Ficou estabelecida a centralização de demandas referentes a contratos de empréstimo ou financiamento em que haja a coincidência da parte autora, nos termos das diretrizes estabelecidas pela Recomendação nº 159/204 do Conselho Nacional de Justiça.

É importante mencionar, também, a possibilidade de reunir processos que tenham identidade de partes no polo ativo e passivo e discutam a mesma modalidade contratual, ainda que os contratos sejam distintos. A reunião, nesse caso, possibilitará uma análise mais completa dos pedidos revisionais ou de anulação de contratos, considerando todas os contratos firmados pelas partes, principalmente nos casos de empréstimos consignados.

A justificativa para a reunião é justamente a de que é despropositado que situações de fato comum a várias demandas recebam interpretação distinta por parte de um Poder Judiciário uno.

Ressalte-se que a reunião de processos não resulta em prejuízo às partes. Pelo contrário, a reunião de feitos em um único órgão julgador contribui para a celeridade, efetividade, racionalização dos recursos e força de trabalho. Para os juízes que receberão os processos, haverá compensação de distribuição.

Utilizados os fundamentos da cooperação judiciária previstos no inciso II, caput, e inciso VI, §2º, do artigo 69, do CPC, nas demandas em que se identifique litigância abusiva, causas repetitivas ou ações individuais fundadas em fatos e fundamentos jurídicos semelhantes, o ato concertado firmado entre os magistrados cooperantes deverá definir o juízo perante o qual serão reunidos, processados e julgados os processos. Os processos já em curso serão deslocados, e os demais serão necessariamente distribuídos ao juízo prevento por concertação.

3. Das recomendações

A partir deste estudo, feito pela comissão temática de direito do consumidor, o Centro de Inteligência, sempre observando e resguardando a autonomia funcional dos magistrados, recomenda que se faça:

- a. o monitoramento proativo de demandas em que haja risco de decisões conflitantes/prejudiciais, envolvendo a mesma relação jurídica base, para reconhecimento da conexão imprópria, conforme §3º, do artigo 55, do CPC;

- b. o monitoramento proativo de demandas potencialmente abusivas, ajuizadas por litigantes contumazes, para centralização em um único Juízo, na forma do inciso II, do artigo 69, CPC;
- c. o monitoramento proativo de demandas ajuizadas pela mesma parte em que tenha havido fatiamento, com fatos comuns, causais ou finalísticos, para centralização em um único Juízo, na forma do inciso II, do artigo 69, do CPC;
- d. o monitoramento proativo de demandas repetitivas e demandas individuais com afinidade de questões de fato, questão comum, semelhantes ou de algum modo relacionadas, para centralização em um único Juízo, na forma do inciso II, caput, e inciso VI, do §2º, do artigo 69, do CPC.

O monitoramento poderá ser realizado por meio de:

- consulta ao nome das partes e aos números de inscrição dos advogados na OAB;
- análise das petições iniciais para verificar similitude fática e jurídica;
- diálogo institucional entre os juízes da comarca com o objetivo de mapear o acervo;
- intimação do réu para que informe a existência de outras ações ajuizadas contra si, com fundamento semelhante, na mesma comarca e em outras.

O Centro de Inteligência e o Núcleo de Cooperação Judiciária (NUCOP) estão à disposição dos magistrados para auxiliar no monitoramento de demandas.

O CIJMG e o NUCOP têm atuado de forma conjunta e colaborativa em diversas atividades, especialmente na formalização de atos concertados. O CIJMG identifica ações judiciais passíveis de cooperação judiciária, sugere e presta apoio direto ao NUCOP no alinhamento desses atos, além de auxiliar os juízes cooperantes desde a fase inicial até a implementação das medidas.

NUCOP – Contato

(31) 3306-3334

nucop@tjmg.jus.br

[A página do NUCOP no portal do TJMG](#) pode ser acessada pelo QR Code abaixo.



Referências

CABRAL, Antônio do Passo. Juiz Natural e Eficiência Processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

DIDIER JÚNIOR, F. Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo do conhecimento. 19. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antônio do Passo (Coord.). Cooperação judiciária nacional. Salvador: Juspodivm, 2021.

FERREIRA, Gabriela Macedo. Ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro / por Gabriela Macedo Ferreira. – 2021. Orientador: Prof. Dr. Fredie Souza Didier Júnior, p. 117-120)

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Novo Código de Processo Civil Comentado artigo por artigo, 1ª edição, Salvador: Editora Jus Podivm, 2016.

PEREIRA FILHO, José Arthur de Carvalho; CORSINO, Ariane Meira. A prevenção na conexão por afinidade no Código de Processo Civil de 2015. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/handle/tjmg/11314>.

NOTA TÉCNICA N.º 17/2025

**ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DO
CENTRO DE INTELIGÊNCIA
DA JUSTIÇA DE MINAS
GERAIS REFERENTES À
JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE
APÓS JULGAMENTO DO
SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL DOS TEMAS DE
REPERCUSSÃO GERAL 6 E
1234.**



CIJMG | Centro de
Inteligência da Justiça
de Minas Gerais



Clique no ícone da casa sempre
que quiser voltar ao sumário.

Sumário

Tópicos principais	Páginas
Ementa	282
Introdução	285
Perguntas e Respostas	289
Tabela	313
Anexo I	318
Referências	319



Clique no ícone da casa sempre que quiser voltar ao sumário.



Ementa

[Acesse a Nota completa](#)



Assunto

Diretrizes para judicialização da saúde após julgamento dos Temas de Repercussão Geral 6 e 1234 pelo STF.



I. Objetivo

Orientar magistrados sobre a aplicação das teses vinculantes dos Temas 6 e 1234 do STF, visando racionalizar a judicialização da saúde, garantir segurança jurídica e alinhar decisões às políticas públicas do SUS.



II. Principais Diretrizes

Competência Jurisdicional (Tema 1234)

Critério:

Valor do tratamento anual baseado no PMVG (Preço Máximo de Venda ao Governo) com alíquota zero.

Regra:

- **Justiça Federal:** Medicamentos não incorporados ou oncológicos com registro na ANVISA e custo \geq 210 salários mínimos.
- **Justiça Estadual:** Demais casos.
- **Modulação temporal:** Ações ajuizadas antes de 19/09/2024 mantêm competência originária.

Medicamento Não Incorporado (Conceito)

Abrange:

- Fármacos não constantes em políticas públicas (RENAME/PCDT);
- Uso off label (fora das indicações aprovadas);
- Sem registro na ANVISA;
- Incorporados, mas indicados para tratamento diverso do pleiteado.

Fornecimento de Medicamentos

Incorporados:

Direito universal e gratuito, sem exigência de hipossuficiência financeira.

Não Incorporados:

Concessão excepcional, sujeita a requisitos cumulativos.

- Negativa administrativa formal;
- Ausência de pedido de incorporação, mora ou ilegalidade do ato da CONITEC;
- Inexistência de alternativa terapêutica no SUS;
- Evidência científica robusta (ensaios clínicos randomizados, revisões sistemáticas ou meta-análises);
- Laudo médico detalhado;
- Incapacidade financeira do autor;
- Consulta obrigatória ao NATJUS (sob pena de nulidade).

Responsabilidade dos Entes Federativos

Fim da solidariedade automática:

Distribuição conforme componente do CEAF.

- **CESAF (Componente Estratégico):** União (Justiça Federal);
- **CBAF (Componente Básico):** Municípios (Justiça Estadual);
- **CEAF Grupos 1A:** União; **1B e 2:** Estados; **Grupo 3:** Municípios.

Regras de Custeio e Ressarcimento

Aplicam-se apenas na esfera administrativa (via Portaria MS nº 6.212/2024), sem interferência na instrução processual.



III. Aspectos Processuais Relevantes

Ônus da Prova: Cabe ao autor comprovar todos os requisitos para medicamentos não incorporados. Vedada a inversão do ônus da prova.

Aplicação Imediata: Teses dos Temas 6 e 1234 aplicam-se a todos os processos pendentes (exceto regras de competência, moduladas).

Alcance: Direcionado a medicamentos. Demais tecnologias (próteses, procedimentos) não estão abrangidas, mas podem sofrer influência analógica.



IV. Instrumentos de Apoio

NATJUS: Consulta obrigatória para medicamentos não incorporados.

Plataforma e-NATJUS: Centraliza notas técnicas baseadas em evidências científicas.

Tabela Consolidada do STF: Síntese de reclamações constitucionais julgadas, destacando erros recorrentes (ex.: falta de análise da CONITEC, omissão do NATJUS).



V. Superação de Paradigmas

Tema 106 do STJ: Substituído pelos critérios mais rigorosos dos Temas 6 e 1234.

Medicina Baseada em Evidências: Exigência de comprovação científica de alto nível, em substituição a laudos médicos isolados.



VI. Dados Estatísticos (Anexo I)

Medicamentos mais judicializados em MG (2025): Rituximabe (226 ações), Pembrolizumabe (186), Bevacizumabe (137).

Impacto econômico: Medicamentos como Nusinersen (R\$ 3,2 mi/processo) evidenciam necessidade de racionalização.



Conclusão

A nota técnica consolida um novo modelo de governança judicial colaborativa, alinhado à sustentabilidade do SUS, com ênfase em evidências científicas, deferência aos órgãos técnicos (CONITEC/ANVISA) e respeito ao federalismo.

Introdução

O **Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG)**, instituído pela [Resolução nº 969/2021](#) (Brasil, 2021), desempenha função estratégica no aprimoramento da gestão judiciária e na resposta institucional a fenômenos complexos e recorrentes, como a judicialização da saúde. Com a finalidade de monitorar demandas estruturais, repetitivas e de massa, bem como antecipar cenários que desafiem a eficiência e a coerência do sistema de justiça, o CIJMG **atua como um espaço de articulação entre conhecimento técnico, análise empírica e formulação de orientações para subsidiar a atuação de magistradas e magistrados.**

No cumprimento dessa missão, a **Comissão Temática de Demandas Estruturais, de Alta Complexidade e da Saúde** apresenta esta **nota técnica sobre o fornecimento judicial de medicamentos**. Trata-se de iniciativa inovadora não apenas pelo conteúdo que oferece, mas sobretudo pelo formato escolhido: **perguntas e respostas formuladas a partir do diálogo direto com juízes e juízas que atuam na linha de frente do julgamento de ações de saúde pública**, que manifestaram dúvida sincera sobre diversas questões que envolvem a matéria. Essa escolha reflete o compromisso com uma comunicação mais prática, acessível e útil à aplicação imediata na rotina forense, especialmente diante das dúvidas suscitadas pelos Temas 6 e 1234 da sistemática da repercussão geral, julgados recentemente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) (Brasil, 2024).



Atalho

Acesse as perguntas e respostas



Tais precedentes introduziram mudanças relevantes na interpretação constitucional do direito à saúde, promovendo maior racionalidade na judicialização de demandas por medicamentos e consolidando o modelo de governança judicial colaborativa. Os **Temas 6 e 1234** ensejaram a edição das Súmulas Vinculantes [nº 60](#) e [61](#) (Brasil, 2024), que vinculam não apenas os órgãos do Poder Judiciário, mas toda a Administração Pública, nos termos do art. 103-A da [Constituição da República](#) (Brasil, 2025). **A peculiaridade dessas súmulas está no fato de não explicitarem, em seu texto, o conteúdo normativo integral das teses aplicáveis, exigindo, assim, leitura atenta dos acórdãos e compreensão contextualizada das decisões.**

Para além da obrigatoriedade jurídica, a efetiva implementação desses precedentes depende da compreensão adequada dos institutos do direito sanitário, das diretrizes das políticas públicas e das distinções técnicas entre os tipos de medicamentos demandados judicialmente. Nesse sentido, **a presente nota técnica visa suprir a lacuna interpretativa que muitas vezes dificulta a atuação segura do magistrado, oferecendo um instrumento de consulta objetiva, confiável e alinhado com os fundamentos constitucionais que regem o Sistema Único de Saúde (SUS).**

A urgência e a relevância da temática também se refletem nos dados recentemente sistematizados pelo Setor de Suporte Estratégico da Direção do Foro da Comarca de Belo Horizonte (SECOPE), que identificou mais de 3.400 processos ativos relacionados a medicamentos de alto custo constantes na Relação do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF) ou considerados relevantes para a pesquisa. O levantamento reforça o impacto sistêmico da judicialização e a necessidade de racionalização institucional, ao apontar medicamentos como Rituximabe (226 ações), Pembrolizumabe (186) e Bevacizumabe (138) entre os mais frequentemente demandados (Minas Gerais, 2025).¹

O conteúdo ora apresentado busca combinar densidade teórica, rigor técnico e clareza didática. Ao fomentar a uniformização da jurisprudência, o fortalecimento da segurança jurídica e o diálogo qualificado entre Poder Judiciário e gestão pública em saúde, esta nota técnica afirma-se como uma ferramenta relevante de apoio à atividade jurisdicional, especialmente em um campo em que os impactos das decisões transcendem o caso individual e incidem diretamente sobre a concretização de direitos fundamentais e sobre a sustentabilidade do sistema público de saúde.

Com o objetivo de oferecer suporte técnico direto e prático aos magistrados que enfrentam a crescente judicialização da saúde, especialmente após os julgamentos paradigmáticos dos Temas [6](#) e [1234](#) pelo STF, esta nota técnica foi estruturada em formato de perguntas e respostas. A seguir, apresenta-se uma breve síntese de cada questão abordada, com vistas a orientar o leitor sobre o conteúdo detalhado tratado nas seções posteriores do documento.

A primeira pergunta trata do critério de competência jurisdicional para demandas que postulam medicamentos, explicando a sistemática fixada pelo STF no Tema 1234 para definir a competência entre Justiça Federal e Justiça Estadual com base no registro do medicamento, sua incorporação ao SUS e o valor do tratamento anual (PMVG). Em seguida, aborda-se o conceito de “medicamento não incorporado”, detalhando o que o STF compreende como tal, considerando a ausência de registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), uso off label ou indicação não contemplada em protocolos oficiais do SUS.

A nota reafirma a universalidade e gratuidade do SUS no fornecimento de medicamentos incorporados, esclarecendo que todo cidadão tem direito ao acesso gratuito a esses fármacos, sem exigência de prova de hipossuficiência. Em outra seção, explica-se que as regras de custeio e ressarcimento definidas pelo STF têm aplicação exclusivamente na esfera administrativa, não se prestando à instrução dos processos judiciais, justamente para preservar a racionalidade e não tumultuar a atuação jurisdicional.

Também se apresenta a distribuição de competências e responsabilidades entre os entes federativos, conforme delineado pelo STF, com base na [Relação Nacional de Medicamentos Essenciais](#) (RENAME) e nas diretrizes da assistência farmacêutica. A nota detalha ainda as exigências cumulativas para a concessão judicial de medicamento registrado e não incorporado, destacando a mudança de paradigma exigida pelo STF, com ênfase na medicina baseada em evidências científicas de alto nível.



¹ Dados constantes do relatório SECOP.

Outro ponto importante diz respeito ao caráter vinculante e ao alcance das teses fixadas, deixando claro que, com exceção da regra de competência, todas as demais diretrizes aplicam-se de forma imediata a todos os processos pendentes, independentemente da fase em que se encontrem, desde que não tenham transitado em julgado. Além disso, destaca-se a obrigatoriedade de consulta ao Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NATJUS), sempre que disponível, sob pena de nulidade da decisão judicial que conceda medicamento não incorporado.

Por fim, esclarece-se que o que atrai a aplicação dos Temas 6 e 1234 não é a gravidade da condição clínica do paciente, mas sim a situação jurídica do medicamento, sendo esta a variável central para definir o enquadramento jurídico da demanda.

Com esta apresentação preliminar, pretende-se facilitar a navegação pelo documento e incentivar a leitura reflexiva dos pontos críticos enfrentados diariamente pelo Judiciário. A nota propõe um novo modelo de racionalidade institucional, comprometido com a coerência jurisprudencial, o respeito à expertise técnica e a efetividade das políticas públicas de saúde.

Ao final, o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais organizou **uma tabela, contendo uma amostra representativa de decisões recentes do STF em sede de reclamação constitucional, após a publicação do julgamento em 19 de setembro de 2024**. Trata-se de decisões que versam sobre a aplicação dos Temas 6 e 1234, **permitindo identificar, com clareza, quais erros jurídicos vêm sendo apontados pela Suprema Corte e quais parâmetros têm sido reafirmados como indispensáveis**. A sistematização dessas decisões serve como ferramenta interpretativa, sem substituir a análise do caso concreto, mas fornecendo subsídios valiosos para julgamentos mais alinhados às diretrizes vinculantes.

A presente tabela consolida decisões recentes do STF proferidas em sede de reclamação constitucional, todas vinculadas à aplicação dos Temas 6 e 1234 da repercussão geral, e tem como objetivo oferecer um instrumento de consulta funcional e seguro aos magistrados que atuam em matéria de saúde pública. A sistematização proposta, ainda que de caráter auxiliar, atende a uma necessidade concreta: facilitar a compreensão hermenêutica das decisões paradigmáticas do STF a partir da observação objetiva dos problemas identificados pela Corte.

A ideia de reunir essas decisões em formato acessível surgiu a partir de uma demanda prática: apoiar não apenas os magistrados que atuam cotidianamente com judicialização da saúde, mas também aqueles que integram as turmas recursais — atualmente 48 em funcionamento em todo o Estado —, cujas magistradas e magistrados, muitas das vezes, possuem competência originária diversa e nem sempre com familiaridade sobre os fundamentos técnicos e jurídicos próprios das ações que discutem fornecimento de medicamentos. A tabela permite, assim, visualizar concretamente como o STF tem interpretado e aplicado as teses de repercussão geral, oferecendo um parâmetro de orientação que contribui para a estabilidade das decisões, especialmente no âmbito recursal.

A proposta não compromete a independência funcional da magistratura. Ao contrário, busca fortalecê-la por meio da racionalidade interpretativa e do respeito à coerência institucional. O modelo de precedentes introduzido pelo [Código de Processo Civil de 2015](#) — notadamente nos artigos 926 e 927 — impõe ao Poder Judiciário o dever de manter jurisprudência estável, íntegra e coerente. **Esse dever, mais do que uma obrigação formal, expressa um compromisso com a previsibilidade decisória, a isonomia dos jurisdicionados e a segurança jurídica.** Nesse contexto, o uso de instrumentos que favoreçam a interpretação uniforme dos precedentes qualificados revela-se não apenas legítimo, mas necessário.

A leitura atenta das decisões reunidas permite verificar que a Suprema Corte vem adotando uma postura cada vez mais técnica e deferente às instâncias administrativas especializadas, como a ANVISA, a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (CONITEC) e a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED). A racionalização da judicialização da saúde é tema sensível que exige equilíbrio entre o princípio da proteção integral à saúde e a observância dos critérios de efetividade, equidade e sustentabilidade do Sistema Único de Saúde. As decisões analisadas reforçam esse equilíbrio, ao exigir dos juízes não apenas sensibilidade diante da vulnerabilidade dos pacientes, mas também rigor na verificação dos pressupostos legais, científicos e administrativos que legitimam a concessão de medicamentos fora das listas oficiais.

Importa sublinhar que **a tabela não pretende substituir o exame do caso concreto, tampouco criar juízos automáticos de legalidade.** Trata-se, antes, de uma ferramenta de apoio que permite ao julgador identificar, em termos concretos e organizados, quais fundamentos têm sido considerados insuficientes, inadequados ou equivocados pelo STF, especialmente quando ausentes a demonstração de evidência científica robusta, a consulta ao NATJUS ou o correto enquadramento da competência jurisdicional. **A análise crítica das decisões permite ao magistrado antecipar inconsistências formais e substanciais, prevenindo nulidades e aprimorando a qualidade da prestação jurisdicional.**

A disponibilização dessa tabela insere-se, ainda, no escopo da governança colaborativa entre o Judiciário e os demais entes federativos. Nesse modelo, a função jurisdicional assume também a responsabilidade de contribuir com a racionalização sistêmica da saúde pública, atuando de modo subsidiário e deferente às políticas públicas constitucionalmente delineadas. O papel dos Centros de Inteligência, nesse contexto, é justamente o de fornecer apoio técnico e interpretativo, fomentando uma cultura institucional de decisões fundamentadas, harmônicas e sustentáveis.

Diante disso, espera-se que este material seja recebido como um contributo sério e comprometido com a qualidade da jurisdição, sem qualquer pretensão de engessamento ou restrição ao livre convencimento. A visualização sistematizada das decisões do STF constitui uma base concreta de interpretação que se soma ao arsenal argumentativo do magistrado, reforçando a integridade das decisões judiciais em matéria de saúde e contribuindo para uma atuação cada vez mais alinhada aos parâmetros constitucionais, legais e jurisprudenciais.



Menu clicável

Clique em uma pergunta para ir até a resposta. Clique no ícone de casa para voltar ao início.

1

2

O que se entende por medicamento não incorporado?

3

As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4

Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5

Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6

É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7

É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8

As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9

As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10

O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

O critério atualmente adotado pelo STF para a definição da competência jurisdicional nas demandas judiciais que envolvem fornecimento de medicamentos foi estabelecido no julgamento do Tema nº 1234 da repercussão geral. Essa decisão teve como escopo solucionar os frequentes conflitos de competência entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual, que se intensificaram após o julgamento do Tema nº 793 (Brasil, 2020). A ausência de um critério objetivo até então resultava em insegurança jurídica, prejudicando a celeridade e a previsibilidade na prestação jurisdicional em matéria de saúde pública. Com a fixação da tese Tema nº 1234, o STF forneceu diretrizes claras que asseguram maior uniformidade e racionalidade na tramitação dessas ações.

De acordo com a tese firmada, **ações judiciais que envolvem medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao Sistema Único de Saúde (SUS), devem tramitar na Justiça Federal quando o valor do tratamento anual, calculado com base no Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG), for igual ou superior a 210 salários mínimos.** O PMVG, que deve ser considerado na alíquota zero, é o valor máximo que o governo pode pagar na aquisição de um fármaco, desconsiderando tributos. Esse preço é fixado pela CMED, com base na Lei nº 10.742/2003 (Brasil, 2003), e representa um importante instrumento de controle e transparência nas compras públicas.

A definição do PMVG com alíquota zero permite a padronização da aferição do valor do tratamento, impedindo que variações comerciais influenciem na determinação da competência jurisdicional.



Caso existam diferentes apresentações do mesmo princípio ativo e não haja especificação de marca pelo autor da ação, deve-se considerar aquela de menor custo constante na lista da CMED. Se o medicamento não estiver contemplado na tabela da CMED, será adotado o valor informado na petição inicial, sendo facultado ao magistrado requisitar auxílio técnico da própria CMED para aferição do custo, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.742/2003 (Brasil, 2003).

Nas hipóteses de cumulação de pedidos — como a solicitação conjunta de medicamentos, exames, tratamentos ou outras prestações de fazer —, somente o valor dos medicamentos não incorporados será considerado para fins de fixação da competência, somando-se seus respectivos custos, ainda que os demais pedidos tenham natureza diversa.



1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

Esse novo critério de competência proporciona maior segurança jurídica, evita decisões conflitantes entre esferas judiciais e confere maior efetividade à política pública de saúde, especialmente em ações que envolvem medicamentos fora dos protocolos oficiais do SUS.

Importante destacar, por fim, que, no julgamento dos embargos de declaração do Tema 1234, o STF acrescentou esclarecimento relevante: **a competência da Justiça Federal, quando preenchidos os requisitos já mencionados, também se aplica às ações que envolvam medicamentos oncológicos registrados na ANVISA.** Essa inclusão reforça a necessidade de uniformização da competência jurisdicional para esse tipo de fármaco, dado seu alto custo e a frequência com que são objeto de demandas judiciais.

Com isso, ficou consolidado que tanto medicamentos não incorporados quanto oncológicos, desde que registrados na ANVISA e cujo custo anual atinja o patamar de 210 salários mínimos, devem ser processados perante a Justiça Federal. A redação da tese foi expressamente ajustada para refletir essa ampliação, consolidando o entendimento da Corte e conferindo ainda mais segurança jurídica na tramitação dessas ações.

Além do papel essencial do PMVG na definição da competência jurisdicional, o STF também estabeleceu que esse parâmetro deve ser observado na fixação do valor-limite da obrigação imposta ao ente público nas hipóteses de deferimento do fornecimento do medicamento.



Contudo, é importante destacar que há uma diferença técnica na forma de aplicação do PMVG conforme sua finalidade: enquanto para a definição de competência jurisdicional utiliza-se o valor do PMVG com alíquota zero de tributos, para fins de obrigação de fornecimento o valor deve considerar o acréscimo da alíquota de ICMS vigente no Estado de Minas Gerais ou da unidade federativa competente.

Essa distinção foi confirmada expressamente pelo STF no julgamento dos embargos de declaração, justamente para evitar distorções na apuração dos custos efetivos do medicamento para o ente público responsável pelo cumprimento da decisão judicial.

1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

Outro ponto de destaque é que o PMVG — como o próprio nome indica — constitui um teto para venda ao governo, sendo, portanto, aplicável apenas aos fabricantes e distribuidores que operam em contratos públicos. **O PMVG não pode ser imposto às farmácias ou drogarias privadas, as quais não se submetem ao regime de compras públicas.** Impor tal obrigação a agentes privados que não integram a cadeia pública de fornecimento significaria extrapolar o regime normativo previsto pela CMED e comprometer a segurança jurídica das relações comerciais. Dessa forma, caso o magistrado determine o cumprimento da decisão judicial por meio de aquisição direta junto ao fabricante ou distribuidor, deverá vincular o valor ao teto fixado pela CMED, conforme previsto na parte final do art. 9º da Recomendação nº 146/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Essa prática visa não apenas preservar os limites orçamentários da Administração Pública, mas também garantir previsibilidade e isonomia na fixação das obrigações judiciais.

Quadro demonstrativo da competência jurisdicional

Categorização do Medicamento	Valor da causa (PMVG na alíquota zero)	Competência Jurisdicional
Não incorporado ao SUS (com registro na ANVISA)	< Inferior a 210 salários mínimos	= Justiça Estadual
	≥ Igual ou superior a 210 salários mínimos	= Justiça Federal
Oncológico (com registro na ANVISA)	< Inferior a 210 salários mínimos	= Justiça Estadual
	≥ Igual ou superior a 210 salários mínimos	= Justiça Federal





Menu clicável

Clique em uma pergunta para ir até a resposta. Clique no ícone da casa para voltar ao início.

2

O que se entende por medicamento não incorporado?

O STF, ao julgar o Tema 1234 da repercussão geral, estabeleceu **parâmetros claros para a conceituação de “medicamento não incorporado” no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)**. Segundo a tese firmada, essa expressão abrange as seguintes hipóteses:

1. medicamentos que não constam em nenhuma política pública de saúde — como a [RENAME](#) ou os Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDT);

A primeira hipótese refere-se à **ausência completa de respaldo normativo para o fornecimento do medicamento no âmbito do SUS**.

2. medicamentos que, embora constem na RENAME, são indicados nos PCDTs para tratamento diverso daquele postulado judicialmente;

Já a segunda envolve **fármacos que, embora constem em listas oficiais, não estão recomendados para a condição clínica específica do paciente, de modo que sua dispensação não pode ser exigida sem respaldo técnico-científico e normativo**.

3. medicamentos que não possuem registro na ANVISA; e

A terceira hipótese, por sua gravidade regulatória, impõe limites constitucionais mais rígidos, pois se trata de **substâncias sem qualquer aprovação sanitária no país — hipótese que, conforme o Tema 500 (Brasil, 2020), atrai a competência da Justiça Federal pela necessidade de presença da União no polo passivo, nos termos do art. 109, inciso I, da Constituição da República. (Brasil, [2025])**.

4. medicamentos utilizados de forma off label, ou seja, fora das indicações aprovadas em registro sanitário, sem previsão nos PCDTs ou nas listas do componente básico da assistência farmacêutica.

Por fim, os **medicamentos off label sem incorporação em protocolo oficial, mesmo quando tecnicamente recomendados por instâncias como a CONITEC, devem ser considerados não incorporados, caso não estejam padronizados em protocolo específico do Ministério da Saúde**. A Lei nº 14.313/2022 (Brasil, 2022), ao alterar a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990) (Brasil, 1990), **excepcionou a vedação de fornecimento de medicamentos não registrados, desde que recomendados pela CONITEC e formalmente padronizados — o que reforça a exigência de observância a critérios formais e científicos**.

1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?



1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

Do ponto de vista do direito sanitário, a incorporação de tecnologias ao SUS é mais do que um ato administrativo: é um processo técnico, regulado por evidências científicas e por avaliações de custo-efetividade, que busca assegurar a sustentabilidade do sistema e a equidade no acesso. O conceito de medicamento não incorporado, portanto, traduz o limite entre o que o SUS deve, por política pública consolidada, fornecer de forma obrigatória e aquilo que ainda depende de critérios técnicos, financeiros e regulatórios para ser admitido no rol de prestações obrigatórias.

Essas distinções são fundamentais, pois implicam diferentes requisitos processuais e probatórios nas demandas judiciais, exigindo atenção especial dos magistrados para assegurar decisões tecnicamente fundamentadas, alinhadas às diretrizes constitucionais e ao dever institucional de respeito à política pública sanitária vigente.





Menu clicável

Clique em uma pergunta para ir até a resposta. Clique no ícone de casa para voltar ao início.

3

As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

É fundamental compreender que as regras de custeio e de ressarcimento previstas na tese do Tema 1234 do STF têm natureza eminentemente administrativa e foram concebidas com o objetivo de orientar a organização federativa do financiamento das ações de saúde, sem que isso altere ou interfira diretamente no conteúdo das decisões judiciais. Trata-se de diretrizes dirigidas à Administração Pública, para disciplinar a compensação financeira entre os entes federativos quando houver cumprimento de decisões judiciais que envolvam medicamentos não incorporados ou situações excepcionais.

O julgamento do Tema 1234 teve como pano de fundo a necessidade de solucionar um grave problema prático de conflitos de competência entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual, como amplamente tratado na resposta à primeira pergunta, que vinham afetando de forma grave o federalismo brasileiro. A ausência de definição clara sobre qual ente seria responsável pelo custeio de medicamentos em ações judiciais resultava em redirecionamentos processuais, incidentes de deslocamento de competência e instabilidade na execução de ordens judiciais. Para contornar essa dificuldade, o STF delineou um modelo de ressarcimento interfederativo baseado em critérios objetivos e previamente pactuados em instância tripartite.

Importante destacar que essas regras não possuem natureza cogente para o magistrado. Elas não devem ser aplicadas no momento da formação do juízo de mérito, tampouco na fixação da responsabilidade processual dos entes. A decisão judicial deve observar os critérios constitucionais e legais da política pública de saúde e, uma vez definida a obrigação de fornecimento, caberá à Administração Pública aplicar os mecanismos administrativos de compensação entre União, Estados e Municípios.

A esse respeito, destaca-se a recente edição da [Portaria nº 6.212](#), de 19 de dezembro de 2024, do Ministério da Saúde (Brasil, 2024), que regulamenta o procedimento de ressarcimento interfederativo nos casos previstos na tese do Tema 1234, operacionalizando os repasses Fundo a Fundo. A portaria estabelece as condições para a compensação financeira entre entes da federação, incluindo os percentuais e os limites para cada faixa de valor da causa, além de prever o papel das Secretarias Estaduais e Municipais na prestação de contas e na execução dos repasses. Essa normatização garante a efetividade da decisão judicial sem comprometer o equilíbrio federativo e a racionalidade administrativa.



1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidas no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

No tocante ao tratamento oncológico, a mesma portaria fixou o percentual de 80% de ressarcimento da União para ações ajuizadas antes de 10 de junho de 2024. Para ações posteriores a essa data, o ressarcimento dependerá de nova pactuação na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), também no prazo de até 90 dias. Até o momento, não há portaria específica que regulamente essa segunda fase do ressarcimento para medicamentos oncológicos.

Conclui-se, assim, que o **magistrado deve evitar incorporar as regras de custeio e de ressarcimento diretamente em sua fundamentação decisória. O foco da jurisdição deve permanecer na análise dos pressupostos legais e constitucionais do direito à saúde e na adequada aplicação das teses fixadas pelo STF.** A compensação entre entes públicos, por sua vez, deve ser conduzida exclusivamente pela via administrativa, como forma de preservar a efetividade da decisão judicial e assegurar a harmonia entre os poderes e esferas de governo.



Menu clicável

Clique em uma pergunta para ir até a resposta. Clique no ícone de casa para voltar ao início.

4

- 1** Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?
- 2** O que se entende por medicamento não incorporado?
- 3** As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?
- 5** Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?
- 6** É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?
- 7** É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?
- 8** As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?
- 9** As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?
- 10** O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

O princípio da universalidade do SUS, previsto no art. 196 da Constituição da República (Brasil, [2025]), assegura a todas as pessoas o direito igualitário ao acesso integral e gratuito aos serviços públicos de saúde, sem distinções econômicas, sociais, raciais, de gênero, nacionalidade ou qualquer outro critério discriminatório. Dessa forma, medicamentos e insumos incorporados às políticas públicas **estão disponíveis a todos os cidadãos, independentemente de sua situação financeira ou capacidade econômica**, refletindo um modelo de saúde inclusivo e equitativo, centralizado na dignidade da pessoa humana e no direito à saúde como um bem coletivo e universal.

A RENAME é um instrumento fundamental da política pública de assistência farmacêutica no Brasil. Atualizada periodicamente pelo Ministério da Saúde, ela estabelece quais medicamentos são considerados prioritários para o atendimento das necessidades de saúde da população, com base em critérios de eficácia, segurança, custo-efetividade e relevância para os protocolos clínicos do SUS. **RENAME representa, portanto, a materialização do direito à saúde em sua dimensão mais concreta**, orientando o planejamento, aquisição, prescrição e dispensação de medicamentos em todo o território nacional.



Atalho

Acesse a [página da RENAME](#) para acompanhar a lista vigente



Nesse sentido, todo cidadão — independentemente de classe social, renda, origem, nacionalidade ou qualquer outra condição pessoal — tem o mesmo direito aos medicamentos constantes da RENAME, desde que preenchidos os critérios técnicos e clínicos estabelecidos pela política pública de saúde. **O fornecimento desses medicamentos deve ocorrer de forma universal e gratuita**, como expressão direta dos princípios da integralidade, equidade e universalidade que regem o SUS, **não sendo exigível a demonstração de hipossuficiência econômica para sua concessão judicial**.





Menu clicável

Clique em uma pergunta para ir até a resposta. Clique no ícone da casa para voltar ao início.

5

1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

A compreensão da solidariedade entre os entes federativos no âmbito do Sistema Único de Saúde sempre foi objeto de debates hermenêuticos nos tribunais. Com fundamento no art. 196 da Constituição da República, que consagra o direito universal e igualitário à saúde, e no art. 23, inciso II, que define ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública, consolidou-se, por anos, a ideia de que os entes federativos seriam solidariamente responsáveis por garantir o fornecimento de medicamentos (Brasil, [2025]).

Contudo, essa solidariedade foi interpretada de forma oscilante: ora como uma responsabilidade indistinta e irrestrita de todos os entes, ora como uma solidariedade sistêmica, em que cada ente assume obrigações a partir da repartição de competências e atribuições próprias no interior do SUS. Essa indefinição gerava, com frequência, insegurança jurídica, sobrecarga de entes indevidos no polo passivo das ações e dificuldade de execução de ordens judiciais.

Com o julgamento do Tema 1234, o STF deu solução definitiva a esse problema prático e teórico, adotando um modelo de repartição objetiva e transparente de responsabilidades entre os entes federativos, com base nos componentes da Assistência Farmacêutica definidos pela política pública. Essa definição permite que se identifique com precisão qual ente é responsável pelo fornecimento de determinado medicamento, afastando a aplicação indistinta da solidariedade e respeitando a organização federativa do SUS.

A RENAME, atualizada em 2024, traz, de forma clara e pública, a classificação dos medicamentos conforme os componentes da Assistência Farmacêutica: Componente Estratégico (CESAF), Componente Básico (CBAF) e Componente Especializado (CEAF), este último subdividido em Grupos 1A, 1B, 2 e 3. A partir dessa classificação, é possível verificar, de maneira objetiva, qual é o ente federativo responsável pelo fornecimento, bem como a competência jurisdicional correspondente.



Atalho

Acesse a [página da RENAME](#) para acompanhar a lista vigente



1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

A tabela a seguir resume a distribuição de responsabilidades:

Componente / Grupo	Responsável pelo fornecimento	Competência Jurisdicional
CESAF – Componente Estratégico	União	Justiça Federal
CBAF – Componente Básico	Municípios	Justiça Estadual
CEAF – Grupo 1A	União	Justiça Federal
CEAF – Grupo 1B	Estados	Justiça Estadual
CEAF – Grupo 2	Estados	Justiça Estadual
CEAF – Grupo 3	Municípios	Justiça Estadual

Essa sistematização contribui não apenas para a correta atribuição de responsabilidade nas ações judiciais, mas também para a eficiência na execução das decisões, a racionalidade da gestão em saúde pública e o respeito às competências constitucionais de cada ente federativo.

Além disso, merece destaque a **orientação fixada pelo STF em relação aos medicamentos já incorporados ao SUS, mas ainda não disponibilizados**, conforme registrado nos itens 4.7.1 e 4.7.2 do acórdão do Tema 1234. Quando a responsabilidade financeira já estiver pactuada na CIT, **esses medicamentos devem ser tratados, quanto à competência, ao ressarcimento e ao financiamento, da mesma forma que os medicamentos efetivamente incorporados.**

Por outro lado, **nos casos em que a responsabilidade financeira ainda NÃO tenha sido pactuada na CIT, a jurisprudência estabelece que deve ser adotado o mesmo critério dos medicamentos não incorporados: ou seja, será necessário observar o valor anual do tratamento para fins de fixação da competência jurisdicional, aplicando-se a regra dos 210 salários mínimos com base no PMVG (alíquota zero).** Essa distinção reforça a necessidade de atenção à fase de pactuação na CIT como elemento relevante para definição da competência e da forma de custeio, mesmo quando se trate de medicamentos formalmente incorporados ao SUS.



Menu clicável

Clique em uma pergunta para ir até a resposta. Clique no ícone da casa para voltar ao início.

6

- 1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?
- 2 O que se entende por medicamento não incorporado?
- 3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?
- 4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?
- 5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?
- 7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?
- 8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?
- 9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?
- 10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

Não. A resposta negativa a essa pergunta reflete uma profunda mudança de paradigma na análise judicial das demandas de fornecimento de medicamentos.

O julgamento do Tema 1234 pelo STF representou não apenas uma orientação jurisprudencial vinculante, mas uma verdadeira inflexão cultural no modo como o Judiciário deve se posicionar diante de pleitos sanitários que envolvem fármacos não incorporados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Historicamente, era comum que decisões judiciais se fundamentassem exclusivamente em relatórios médicos individuais e subjetivos, muitas vezes desconsiderando critérios técnicos e científicos que regem a política pública de saúde. **O STF, contudo, ao fixar os requisitos cumulativos para a concessão excepcional desses medicamentos, passou a exigir que a atuação judicial observe, com rigor, os fundamentos da medicina baseada em evidências.**



A medicina baseada em evidências (MBE) é uma abordagem que propõe decisões clínicas e sanitárias fundamentadas em estudos científicos de alta qualidade, evitando que escolhas terapêuticas sejam guiadas por experiências isoladas, práticas empíricas ou opiniões não validadas. No julgamento do Tema 1234, o STF determinou que, para fins de comprovação da eficácia, segurança, acurácia e efetividade do medicamento, apenas evidências científicas de alto nível serão aceitas: “ensaios clínicos randomizados, revisões sistemáticas e meta-análises”.

Esses métodos compõem o topo da chamada **pirâmide das evidências científicas, instrumento gráfico que hierarquiza os diferentes tipos de estudos conforme seu grau de confiabilidade.**



1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

Na base da pirâmide, estão as opiniões de especialistas, estudos observacionais e relatos de caso. No topo, figuram os ensaios clínicos randomizados (que controlam o viés por meio de aleatorização e grupos de controle), as revisões sistemáticas (que sintetizam criticamente diversos estudos com a mesma pergunta clínica) e as meta-análises (que produzem síntese quantitativa com elevado poder estatístico):



A CONITEC, instituída pela Lei nº 12.401/2011 (Brasil, 2011), é o órgão responsável por realizar essas análises no Brasil, avaliando não apenas a eficácia e segurança de medicamentos, mas também sua custo-efetividade, impacto orçamentário e relevância para o sistema público. No julgamento dos Temas 6 e 1234, o STF reiterou a centralidade da CONITEC como órgão técnico-científico cuja atuação deve ser considerada pelo Judiciário, inclusive quanto à legalidade ou não da negativa de incorporação de determinado medicamento.

Por isso, **além da comprovação técnica da eficácia do medicamento com base em evidências científicas robustas, o STF exige que o autor demonstre, cumulativamente:**

- a. negativa administrativa formal do medicamento;
- b. ausência de pedido de incorporação, mora ou ilegalidade do ato de não incorporação pela CONITEC;
- c. inexistência de alternativa terapêutica disponível no SUS;
- d. comprovação científica da eficácia por evidência de alto nível;
- e. laudo médico que detalhe a imprescindibilidade do tratamento, incluindo o histórico terapêutico do paciente;
- f. e, ainda, a incapacidade financeira da parte autora para arcar com o custo do medicamento.

1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

Trata-se, portanto, de um modelo de decisão judicial que deve se harmonizar com o sistema público de saúde, respeitando sua lógica técnico-científica, seus critérios de equidade e seus limites orçamentários.

Além da fundamentação técnico-jurídica, o impacto financeiro da concessão indiscriminada de medicamentos judicializados é expressivo. O relatório do Secope aponta, por exemplo, que apenas os medicamentos Nusinersen (R\$ 3,2 milhões), Pembrolizumabe (R\$ 3,1 milhões) e Ustequinumabe (R\$ 2,7 milhões) concentraram valores elevados em poucos processos, evidenciando o potencial de desorganização orçamentária quando as decisões judiciais não seguem critérios estritamente técnicos e científicos, anexo 1 (Minas Gerais, 2025).

É também um esforço por garantir maior racionalidade e previsibilidade nas decisões judiciais, sem renunciar à proteção do direito fundamental à saúde.

Para auxiliar magistradas e magistrados na verificação das evidências científicas de qualidade, **seguem abaixo algumas bases confiáveis de pesquisa:**

Agências de Avaliação de Tecnologias em Saúde

Instituição/Plataforma	Link de Acesso
CONITEC (Brasil)	https://www.gov.br/conitec
NICE (Reino Unido)	https://www.nice.org.uk
CADTH (Canadá)	https://www.cadth.ca
PBAC (Austrália)	https://www.pbs.gov.au/info/industry/listing/participants/pbac
SIGN (Escócia)	https://www.sign.ac.uk
HAS (França)	https://www.has-sante.fr
IQWiG (Alemanha)	https://www.iqwig.de
ZIN (Países Baixos)	https://www.zorginstituutnederland.nl

1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

Repositórios e Plataformas de Pesquisa Científica

Instituição/Plataforma	Tipo de Fonte	Link de Acesso
SciELO	Biblioteca científica eletrônica	https://www.scielo.org
PubMed	Base de dados da NLM/NIH (EUA)	https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov
Cochrane Library	Base internacional especializada	https://www.cochranelibrary.com
Portal de Periódicos CAPES	Biblioteca virtual nacional	https://www.periodicos.capes.gov.br
LILACS	Base de dados latino-americana	https://lilacs.bvsalud.org
Biblioteca Virtual em Saúde	Biblioteca de acesso integrado	https://bvsalud.org
Google Scholar	Motor de busca acadêmico	https://scholar.google.com.br
Scopus	Base de dados bibliográfica	https://www.scopus.com
Web of Science	Base multidisciplinar de pesquisas	https://www.webofscience.com
ScienceDirect	Plataforma editorial	https://www.sciencedirect.com
MedlinePlus	Portal educacional em saúde	https://medlineplus.gov

Esses repositórios e instituições são fontes recomendadas para consulta por profissionais da saúde e do direito, oferecendo acesso a estudos clínicos, diretrizes terapêuticas e pareceres técnicos baseados em evidência de alta qualidade.

1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

Assim, com o julgamento do Tema 1234 pelo STF, consolidou-se uma nova etapa na jurisprudência constitucional sobre o direito à saúde, superando, de forma inequívoca, a aplicação do Tema 106 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) (Brasil, 2018). Este último, por anos, foi um dos pilares interpretativos nas ações de fornecimento de medicamentos, sustentando a possibilidade de concessão judicial com base em laudo médico circunstanciado e demonstração da necessidade do fármaco. Entretanto, esse entendimento, embora tenha sido essencial no processo de afirmação judicial do direito à saúde, revelou-se, com o tempo, insuficiente diante das distorções causadas pela judicialização massiva.

O STF foi bastante preciso, descritivo e rigoroso ao definir os critérios científicos exigidos para a concessão excepcional de medicamentos não incorporados. Ao restringir a atuação judicial às hipóteses em que há comprovação por evidências científicas de alto nível — como ensaios clínicos randomizados, revisões sistemáticas e meta-análises —, o STF deixou claro que o espaço adequado para considerar flexibilizações, excepcionalidades e especificidades clínicas é o processo de incorporação conduzido pelos órgãos técnicos competentes, como a CONITEC.



O Judiciário, portanto, não deve ocupar o lugar das instâncias administrativas especializadas, sob pena de comprometer a coerência, a equidade e a viabilidade das políticas públicas de saúde.

Essa diretriz reforça o compromisso com a racionalidade institucional e com a atuação deferente do Poder Judiciário, alinhada à governança colaborativa estabelecida entre os entes federativos e os órgãos técnicos.

Ademais, é fundamental destacar que **o STF também foi enfático quanto à exigência da demonstração do ônus da prova por parte do autor da ação.** O julgamento estabeleceu, de forma inequívoca, que a **concessão excepcional de medicamentos não incorporados somente será possível quando preenchidos cumulativamente todos os requisitos fixados, sendo que o encargo de prová-los recai inteiramente sobre quem formula o pedido.**



Isso significa que **NÃO SE ADMITE A INVERSÃO DO ÔNUS PROBATÓRIO, mesmo em ações que envolvam direito à saúde.**

Permitir a inversão seria esvaziar o conteúdo normativo da tese fixada pelo STF, violando sua integridade e retirando-lhe a força vinculante prevista no art. 927 do Código de Processo Civil.

1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

Esse posicionamento guarda coerência com a lógica da deferência institucional e do respeito à política pública de saúde, conforme delineada pelos órgãos competentes. O ônus probatório qualificado imposto ao autor tem por finalidade evitar decisões baseadas em alegações genéricas ou em presunções derivadas de relatórios médicos isolados. Em vez disso, impõe-se uma atuação responsável e tecnicamente embasada, exigindo do jurisdicionado a apresentação de evidências científicas de alto nível, negativa administrativa formal, inexistência de terapias alternativas incorporadas e demonstração de sua incapacidade financeira, entre outros critérios. Cada um desses elementos deve ser comprovado de forma clara e documentada, de modo a permitir que a decisão judicial seja tecnicamente sólida e juridicamente legítima.

Essa exigência reforça o papel do Judiciário como garantidor da constitucionalidade e da equidade, sem substituir o gestor público na definição e execução das políticas sanitárias. Ao exigir do autor o cumprimento integral dos requisitos fixados, o STF fortalece a racionalidade institucional e afasta a prática de decisões judiciais que, sob o pretexto de proteger o direito individual, terminam por desequilibrar o sistema coletivo de saúde e comprometer a sustentabilidade do SUS. O novo paradigma traçado pelo STF encerra um capítulo marcado pela instabilidade hermenêutica, em que coexistiam decisões díspares, com critérios abertos e muitas vezes excessivamente discricionários.

A Corte Suprema instituiu, nos Temas 6 e 1234, um modelo de racionalidade decisória assentado em três fundamentos:

- (i) a limitação estrutural de recursos públicos;**
- (ii) a necessária igualdade no acesso universal à saúde; e**
- (iii) o respeito às decisões técnicas, fundamentadas em evidência científica robusta, notadamente aquelas provenientes de órgãos como a CONITEC.**

Esse avanço sinaliza uma transição cultural no próprio Poder Judiciário. A atuação jurisdicional em matéria de saúde, que antes se apoiava essencialmente na subjetividade da prescrição médica, deverá agora dialogar com os núcleos de apoio técnico, com as diretrizes da política pública de saúde e com o padrão metodológico internacionalmente reconhecido como legítimo para tomada de decisão em saúde: a medicina baseada em evidências de alto nível.

1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

Essa mudança, contudo, não se limita ao Judiciário. O STF reconheceu expressamente, em sua decisão, que também é necessária uma transformação cultural na própria classe médica. A criação da Plataforma Nacional — instrumento previsto no julgamento — visa unificar, integrar e conferir transparência aos pedidos administrativos e judiciais relacionados ao fornecimento de medicamentos. Seu funcionamento será baseado em prescrições eletrônicas certificadas e acessos controlados, permitindo que os profissionais de saúde sejam responsabilizados ética e tecnicamente pelas indicações terapêuticas realizadas, conforme os protocolos vigentes.

Além disso, a plataforma permitirá a identificação do ente responsável pelo fornecimento, a análise prévia da viabilidade administrativa da demanda e o acompanhamento contínuo dos pacientes, inclusive com relatórios clínicos periódicos. A medida também representa um esforço de harmonização entre os Poderes, em linha com o modelo de governança judicial colaborativa proposto pelos Temas 6 e 1234.

Diante disso, **o Tema 106 do STJ deve ser compreendido como superado, não apenas por perda de eficácia normativa, mas por ter sido absorvido por uma estrutura decisória mais densa, técnica e constitucionalmente alinhada.** A partir de agora, a atuação judicial legítima exige do magistrado — e do sistema de justiça como um todo — um compromisso com a ciência, com a equidade e com a organização sistêmica da saúde pública.





Menu clicável

Clique em uma pergunta para ir até a resposta. Clique no ícone de casa para voltar ao início.

7

É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

Não. A decisão que concede medicamento não incorporado ao SUS sem a oitiva prévia do NATJUS, quando este estiver disponível na jurisdição, será nula, nos termos do artigo 489, §1º, incisos V e VI, e do artigo 927, §1º, inciso III, do Código de Processo Civil. O STF fixou esse dever de motivação qualificada como forma de garantir que decisões judiciais que envolvem temas de alta complexidade técnica estejam adequadamente ancoradas em pareceres especializados e na medicina baseada em evidências.

O NATJUS cumpre papel fundamental na judicialização da saúde, funcionando como elo técnico entre o conhecimento científico qualificado e a função jurisdicional. Sua atuação contribui para que o juiz, ao avaliar a excepcionalidade de um pedido de medicamento não incorporado, tenha acesso a subsídios objetivos sobre eficácia, efetividade, segurança e custo-efetividade do tratamento solicitado, alinhando sua decisão às diretrizes da política pública do SUS.

Entretanto, isso não significa que a consulta ao NATJUS deva ser automática e indiscriminada. **A racionalização da sua oitiva é possível e desejável:** o magistrado pode lançar mão do parecer técnico apenas quando identificar, ainda que em juízo preliminar, que o pedido deduzido em juízo aparenta preencher os requisitos cumulativos fixados pelo STF no Tema 6, como a demonstração da imprescindibilidade clínica, a comprovação de evidência científica robusta e a ausência de alternativas terapêuticas incorporadas. Da mesma forma, em casos nos quais haja dúvida plausível sobre a legalidade do ato administrativo de não incorporação pela CONITEC ou sobre eventual mora na tramitação de pedido de incorporação, a escuta técnica do NATJUS será imprescindível.

Por outro lado, **quando o pedido claramente não satisfaz os critérios definidos nos Temas 6 e 1234, o juiz poderá indeferi-lo de plano, sem necessidade de consulta técnica,** desde que justifique adequadamente sua decisão.



O que se busca evitar é o deferimento de medidas liminares ou sentenças com base exclusiva em prescrição médica individual, desconsiderando a política pública de saúde, as evidências científicas e o parecer dos órgãos técnicos.



1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

Assim, a exigência de oitiva do NATJUS insere-se na lógica de governança judicial colaborativa, protegendo a integridade do SUS e qualificando a decisão judicial por meio de parâmetros técnico-científicos confiáveis e públicos. O NATJUS deixa de ser um mero apêndice burocrático para ocupar lugar central na racionalidade das decisões judiciais em saúde, contribuindo para a previsibilidade, isonomia e segurança jurídica que o tema exige.

Ao analisar pedidos judiciais para fornecimento de medicamentos não incorporados ao SUS, **é essencial que o magistrado exerça cautela ao considerar notas técnicas previamente elaboradas sobre a tecnologia em questão.** Embora os NATJUS desempenhem papel crucial ao fornecer subsídios técnicos baseados em evidências científicas, é importante reconhecer que muitas dessas notas foram produzidas em contextos específicos, refletindo as políticas internas de cada tribunal e as circunstâncias particulares dos casos analisados.

A [Resolução CNJ nº 530/2023](#) institui a Política Judiciária de Resolução Adequada das Demandas de Assistência à Saúde, estabelecendo diretrizes para o planejamento de ações no âmbito do **Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde (FONAJUS)** e seu respectivo Plano Nacional (2024-2029) (Brasil, 2023). Essa política visa aprimorar a atuação dos NATJUS, promovendo a padronização de procedimentos e a qualificação técnica das notas emitidas. No entanto, até que essa padronização seja plenamente implementada, **é recomendável que o magistrado solicite uma nota técnica contemporânea, elaborada à luz das novas exigências estabelecidas pelo STF nos Temas 6 e 1234.**

O **sistema e-NATJUS**, desenvolvido pelo CNJ, centraliza o trânsito de dados a respeito das solicitações e emissões de pareceres e notas técnicas, lastreados em medicina baseada em evidências. Essa plataforma auxilia os magistrados em suas decisões, fornecendo fundamentos científicos atualizados para avaliar pedidos de tratamentos ou medicamentos. É importante destacar que o e-NATJUS permite o acesso a notas técnicas produzidas tanto pelos NATJUS estaduais quanto pelo NATJUS nacional, oferecendo uma ampla base de dados para consulta.

Diante disso, **ao se deparar com uma nota técnica anterior, o magistrado deve avaliar sua pertinência e atualidade,** considerando as diretrizes estabelecidas pelo STF e as políticas públicas de saúde vigentes. Solicitar uma nova nota técnica, específica para o caso em análise, garante que a decisão judicial esteja fundamentada em evidências científicas recentes e alinhada às normas legais e regulamentares, promovendo uma atuação jurisdicional mais segura e eficaz.



Menu clicável

Clique em uma pergunta para ir até a resposta. Clique no ícone da casa para voltar ao início.

8

1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

Sim. O STF foi absolutamente claro ao modular os efeitos do julgamento do Tema 1234 apenas quanto à definição da competência jurisdicional. Essa modulação incide exclusivamente sobre a regra de competência entre Justiça Federal e Justiça Estadual, nos moldes do art. 109, inciso I, da Constituição, estabelecendo que **a nova regra será aplicável apenas às ações ajuizadas após** a publicação da ata de julgamento do mérito, ocorrida em **19 de setembro de 2024**.



Assim, as **ações propostas anteriormente a esse marco permanecerão na jurisdição onde foram originalmente distribuídas, sendo vedada a suscitação de conflito negativo de competência nesses processos.**

Contudo, o STF também deixou claro, inclusive no julgamento dos embargos de declaração, que essa **modulação diz respeito apenas ao aspecto processual da competência jurisdicional**. Isso significa que os efeitos materiais das teses fixadas, especialmente os critérios cumulativos exigidos para a concessão judicial de medicamentos não incorporados ao SUS, devem ser aplicados imediatamente a todos os processos em curso que ainda não tenham transitado em julgado na fase de conhecimento — independentemente da instância ou fase em que se encontrem.

Importa destacar que, ao esclarecer o alcance da modulação, o Supremo afirmou que as regras de competência também alcançam ações relacionadas a medicamentos incorporados e medicamentos oncológicos, conforme constou da redação final das teses ajustadas no julgamento dos embargos. A tese de competência, portanto, passou a englobar todas essas categorias de medicamentos (incorporados, não incorporados e oncológicos), desde que possuam registro na ANVISA e que o custo anual do tratamento ultrapasse o valor de 210 salários mínimos.

No plano substancial, os critérios fixados nos Temas 6 e 1234 devem ser observados de forma imediata em todos os processos pendentes, reforçando a força vinculante das teses firmadas em sede de repercussão geral, conforme art. 927, III e §1º do Código de Processo Civil. A Corte Suprema reiterou que essa aplicação universal visa assegurar a uniformidade das decisões judiciais e a coerência com a política pública de saúde, evitando disparidades na prestação jurisdicional que possam comprometer a sustentabilidade do SUS.



1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

Adicionalmente, o STF destacou que, em respeito ao princípio do contraditório (art. 10 do CPC), o magistrado deverá oportunizar às partes manifestação específica sobre os novos requisitos exigidos, caso ainda não tenham sido discutidos no processo. Essa cautela é indispensável para evitar decisões surpresa e garantir a observância plena do devido processo legal.

Portanto, trata-se de uma orientação com força normativa obrigatória, que exige dos juízes e tribunais a reavaliação dos pedidos formulados nas ações de saúde com base nos critérios fixados, ainda que essas ações estejam em tramitação há considerável tempo. A decisão do STF representa não apenas a fixação de um entendimento técnico-jurídico, mas a consolidação de uma nova cultura institucional voltada à racionalização da judicialização da saúde, com foco na evidência científica, na deferência aos órgãos técnicos e na preservação do equilíbrio do sistema público de saúde.





Menu clicável

Clique em uma pergunta para ir até a resposta. Clique no ícone de casa para voltar ao início.

9

1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidas no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

O STF foi claro ao delimitar **o alcance dos Temas 6 e 1234 apenas às demandas relacionadas ao fornecimento de medicamentos, afastando expressamente sua aplicação direta a produtos, procedimentos, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, mesmo que não estejam incorporados ao SUS.** Assim, a sistemática construída nesses julgamentos, especialmente quanto à competência jurisdicional e aos critérios cumulativos para concessão judicial, não se estende, em regra, às demais tecnologias de saúde.

No entanto, observa-se que decisões recentes da Suprema Corte têm transcendido os fundamentos originalmente firmados no Tema 1234, como apontado no Recurso Extraordinário nº 1.485.505/AL, Rel. Min. Nunes Marques, e na Reclamação nº 73.135/RS, Rel. Min. Dias Toffoli. Nessas decisões monocráticas, embora não vinculantes, os ministros indicaram que os princípios consagrados nos Temas 6 e 1234 — como a deferência ao gestor público, o respeito à medicina baseada em evidências e a exigência de negativa administrativa — também podem orientar a análise de outras demandas sanitárias, ainda que não diretamente relacionadas a medicamentos.

Essa tendência jurisprudencial deve ser interpretada com cautela. Embora tais fundamentos contribuam para uma atuação judicial mais técnica e harmônica com as políticas públicas, sua aplicação fora do escopo estrito dos Temas 6 e 1234 exige atenção ao devido processo legal, ao contraditório e ao respeito à legalidade. É necessário que o magistrado **fundamente de forma clara e individualizada a razão da aplicação analógica desses parâmetros, sob pena de indevida ampliação da tese fixada pelo STF.**

A racionalização do sistema judicial de saúde pressupõe equilíbrio entre o papel contramajoritário do Judiciário e o espaço legítimo de atuação técnica do Executivo. Qualquer extensão de entendimento deve observar os parâmetros constitucionais e garantir a previsibilidade e a segurança jurídica das decisões, sem desorganizar os fluxos de atenção pactuados entre os entes federativos. Em suma, **apesar de os Temas 6 e 1234 não se aplicarem diretamente às demais tecnologias, seus fundamentos podem, sim, influenciar essas demandas — desde que respeitados os limites institucionais e os direitos fundamentais das partes envolvidas.**





Menu clicável

Clique em uma pergunta para ir até a resposta. Clique no ícone da casa para voltar ao início.

10

O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

A aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 da sistemática da repercussão geral do STF não se dá em razão da condição do paciente, mas sim da natureza do medicamento postulado.

Trata-se de um critério objetivo, vinculado à posição do fármaco no âmbito das políticas públicas do Sistema Único de Saúde (SUS) e às exigências legais e técnicas que dele decorrem.

No julgamento dos embargos de declaração do Tema 1234, o STF foi expresso ao reafirmar que **o fator determinante para a aplicação da tese é a situação do medicamento: se é incorporado ou não às políticas públicas do SUS, se possui registro na ANVISA, se se destina ao tratamento oncológico e se ultrapassa o critério econômico de 210 salários mínimos.** A Corte, inclusive, reforçou a coexistência e a vigência articulada entre os Temas 6, 500 e 1234, ressaltando que apenas os medicamentos registrados na ANVISA e não incorporados (incluídos os oncológicos) são abrangidos pelos Temas 6 e 1234. Já os medicamentos sem registro continuam sob o enquadramento do Tema 500.



Ou seja, **a condição clínica do paciente**, embora seja relevante para análise do mérito da demanda, **não determina o regime jurídico (precedente) aplicável no tocante à competência, custeio ou aos requisitos probatórios.**

Esse esclarecimento busca afastar eventuais interpretações que confundam o foco normativo das teses de repercussão geral com avaliações subjetivas da gravidade ou da urgência clínica, que são examinadas em momento posterior, sob outros marcos jurídicos e probatórios. Assim, a sistemática fixada pelo STF pretende conferir segurança jurídica e racionalidade à judicialização da saúde, ao delimitar previamente o regime jurídico aplicável com base em critérios normativos objetivos e verificáveis, vinculados à política pública vigente e ao status do medicamento requerido.

Não se desconsidera, contudo, que o conjunto das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 apresenta, em certa medida, um paradoxo normativo relevante: a exigência de critérios mais rigorosos para a concessão de medicamentos com registro sanitário na ANVISA, em comparação ao que se observa nas decisões proferidas sob o Tema 500, que trata da possibilidade excepcional de fornecimento de medicamentos sem registro.



1 Qual é o critério adotado atualmente pelo STF para a competência jurisdicional nas demandas que postulam medicamentos?

2 O que se entende por medicamento não incorporado?

3 As regras de custeio e ressarcimento definidos no Tema 1234 foram estabelecidas para ter aplicação nos processos judiciais?

4 Em caso de medicamento incorporado, é necessária a demonstração da hipossuficiência financeira da parte para a determinação judicial de seu fornecimento?

5 Em caso de pedido de medicamento incorporado, prevalece a solidariedade dos entes federativos na condenação judicial?

6 É possível a concessão judicial de medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS, quando o pedido é instruído por laudo médico circunstanciado que detalhe todos os tratamentos já realizados, sem sucesso?

7 É possível a concessão judicial de medicamento não incorporado ao SUS sem análise técnica do NATJUS?

8 As teses fixadas pelo STF nos Temas 6 e 1234 aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso, mesmo aqueles ajuizados antes da publicação do acórdão?

9 As teses fixadas nos Temas 6 e 1234 aplicam-se às demandas judiciais que pleiteiam o fornecimento de produtos, procedimentos, cirurgias, exames, próteses, órteses e materiais terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, não incorporados?

10 O que determina a aplicação das teses fixadas nos Temas 6 e 1234 do STF: a condição do paciente ou a natureza do medicamento?

Embora o rigor técnico nas demandas de medicamentos incorporados e registrados seja compreensível à luz da política pública e da necessidade de contenção de custos, causa sincera dúvida que tais exigências superem aquelas estabelecidas para situações mais excepcionais e arriscadas, como o fornecimento de fármacos ainda não registrados.

Essa **possível incoerência material entre os Temas 6, 1234 e 500 pode ser objeto de futura reflexão crítica pela própria Suprema Corte**. Qualquer tentativa de harmonização dessas teses deve observar o dever de coerência jurisprudencial imposto pelo art. 926 do CPC, sobretudo quando decisões contraditórias implicam tratamentos desiguais entre pacientes em condições análogas, apenas em razão da via jurídica percorrida.



A solução desse impasse normativo não deve ser objeto de reinterpretação isolada pelos juízes de primeira instância, mas demanda atuação institucional do STF, preferencialmente mediante rediscussão dos precedentes sob nova perspectiva deliberativa e constitucionalmente orientada.

Por fim, é importante destacar que o Tema 1161, que trata das hipóteses excepcionais de fornecimento de medicamentos sem registro sanitário no Brasil, aparentemente não foi revogado nem prejudicado pelos Temas 6 e 1234, conforme já reconhecido em decisões recentes proferidas pela própria Suprema Corte.

Isso indica que o regime jurídico estabelecido para os medicamentos sem registro permanece aplicável, desde que preenchidos os requisitos cumulativos estabelecidos, e não sofre interferência automática pelos parâmetros mais rigorosos adotados nos Temas 6 e 1234. Trata-se, portanto, de mais um indicativo da coexistência de regimes diferenciados e da necessidade de uma racionalização jurisprudencial que assegure tratamento isonômico, previsível e proporcional aos cidadãos que recorrem ao Judiciário em busca de tutela no direito à saúde.



Tabela Consolidada - Decisões do STF sobre os Temas 6 e 1234

Número do Processo	Resumo do Caso	Erro identificado e determinação do STF
Reclamação nº 78298	A decisão reclamada determinou ao Estado o fornecimento do medicamento Ocrelizumabe (Ocrevus), registrado na ANVISA, mas não incorporado ao SUS, com base em relatório médico particular e sem considerar os critérios estabelecidos pelo STF nos Temas 6 e 1234.	A decisão reclamada descumpriu os requisitos cumulativos fixados pelo STF: não analisou o ato da CONITEC, não consultou o NATJUS, baseou-se apenas em relatório médico sem evidência científica robusta e também não considerou o critério do PMVG para fixação de competência e responsabilidade de custeio. O STF cassou a decisão e determinou novo julgamento conforme os precedentes vinculantes.
Reclamação nº 77766	Paciente hipossuficiente solicitou fornecimento do medicamento Ozurdex 0.7 mg, ainda não efetivamente incorporado ao SUS, com base em prescrição médica e parecer favorável do NATJUS. A decisão reclamada deferiu liminar, impôs responsabilidade solidária ao Estado e ao Município e determinou bloqueio de verbas públicas para custear o tratamento.	A decisão reclamada violou os itens 3.2 e 6.1 do Tema 1234 ao não identificar o ente federativo responsável conforme pactuação na CIT e ao fixar valor acima do PMVG com desconto. O STF cassou a decisão e determinou nova deliberação conforme os parâmetros vinculantes.
Reclamação nº 77529	Paciente com fibrilação atrial requereu judicialmente o fornecimento de medicamento (Apixabana), não incorporado ao SUS, mas registrado na ANVISA. O juízo de origem deferiu o pedido com base em relatório médico unilateral e hipossuficiência financeira.	A decisão reclamada desconsiderou os requisitos cumulativos fixados nos Temas 6 e 1234 do STF e ignorou manifestação da CONITEC pela não incorporação do fármaco. O STF cassou a decisão e determinou nova análise, com observância obrigatória às teses vinculantes e súmulas aplicáveis.
Reclamação nº 77354	Paciente com asma grave buscou judicialmente medicamento registrado, mas não incorporado ao SUS. O pedido foi acolhido em 1º grau, mas a sentença foi reformada em segunda instância.	O STF cassou a decisão por violação ao contraditório. Determinou-se a reabertura da instrução com a oitiva das partes a respeito dos Temas 6 e 1234.



Continuação:

Número do Processo	Resumo do Caso	Erro identificado e determinação do STF
Reclamação nº 77280	Paciente ajuizou ação na Justiça Estadual contra o Estado requerendo o fornecimento do medicamento Vedolizumabe, incorporado ao SUS (Grupo 1A). Após o redirecionamento à Justiça Federal, foi mantida a tutela de urgência com imposição solidária da obrigação à União e ao Estado.	O STF entendeu que a decisão violou o Tema 1234 e a Súmula Vinculante 60 ao impor solidariedade genérica. Determinou que, tratando-se de medicamento do Grupo 1A, a obrigação é primariamente da União, cabendo ao Estado atuar apenas subsidiariamente, mediante inadimplemento.
Reclamação nº 77190	A decisão reclamada determinou o fornecimento de medicamento não incorporado ao SUS (Tezepelumabe), registrado na ANVISA, para tratamento de asma grave, mas não incorporado, mesmo após a publicação das teses dos Temas 6 e 1234. O pedido foi acolhido sem o exame dos requisitos vinculantes estabelecidos pelo STF.	O STF identificou omissão na aplicação dos Temas 6 e 1234 e das Súmulas Vinculantes 60 e 61. A Corte cassou a decisão reclamada por ausência de análise dos pressupostos obrigatórios para concessão judicial, exigindo a prolação de nova decisão conforme os parâmetros fixados.
Reclamação nº 77007	A Justiça Estadual determinou o fornecimento de medicamento de alto custo registrado na ANVISA, mas não incorporado ao SUS, com base apenas em prescrição médica e relatório clínico, sem a demonstração de evidências científicas robustas exigidas pelo STF.	O STF entendeu que a decisão contrariou as Súmulas Vinculantes 60 e 61 e os itens 4.3 e 4.4 do Tema 1234, por não exigir do autor a comprovação da eficácia e segurança do medicamento com base na Medicina Baseada em Evidências. A decisão foi cassada para que outra fosse proferida em conformidade com os parâmetros fixados.
Reclamação nº 76955	Paciente com Doença de Huntington ajuizou ação pleiteando medicamento registrado na ANVISA, porém não incorporado ao SUS. A sentença e o acórdão mantiveram a condenação solidária do Estado e do Município ao fornecimento do fármaco com base em prescrição médica e laudo pericial.	O STF reconheceu que a decisão descumpriu os Temas 6 e 1234 e as Súmulas Vinculantes 60 e 61, por ausência de análise da possibilidade de substituição terapêutica e da comprovação científica por evidência de alto nível. A decisão foi cassada e determinada nova análise com base nos precedentes vinculantes.



Continuação:

Número do Processo	Resumo do Caso	Erro identificado e determinação do STF
Reclamação nº 75109	A decisão reclamada determinou o bloqueio de verbas públicas para aquisição de medicamento incorporado ao SUS (ustequinumabe) sem observar o PMVG, autorizando o pagamento com base em orçamento de farmácia privada.	O STF considerou violado o Tema 1234 e a Súmula Vinculante 60, que impõem a observância do PMVG mesmo em aquisições decorrentes de bloqueio judicial. A decisão foi cassada para que nova fosse proferida com base nos parâmetros firmados.
Reclamação nº 74968	Paciente pleiteava judicialmente o fornecimento do medicamento Pembrolizumabe, não incorporado ao SUS, para tratamento de câncer de pulmão. A decisão reclamada negou o pedido, seguindo parecer desfavorável da CONITEC.	O STF entendeu que a decisão reclamada está alinhada aos Temas 6 e 1234, pois não foi demonstrada a ilegalidade do ato administrativo da CONITEC. Reforçou que o ônus probatório da ilegalidade da não incorporação é da parte autora, e negou a liminar.
Reclamação nº 76854	Paciente ajuizou ação na Justiça Federal para obtenção de medicamento oncológico registrado na ANVISA, mas não incorporado ao SUS. A liminar foi deferida, com bloqueio de verbas do Estado para custeio do tratamento.	O juízo de origem deixou de analisar a existência de ato de não incorporação pela CONITEC e a possibilidade de substituição terapêutica, além de não consultar o NATJUS. O STF cassou a decisão por violar os Temas 6 e 1234 e as Súmulas Vinculantes 60 e 61, determinando nova decisão conforme a jurisprudência da Corte.
Reclamação nº 76394	Foi ajuizada ação na Justiça Estadual pleiteando medicamento oncológico não incorporado ao SUS, com custo anual superior a 210 salários mínimos. A liminar foi deferida sem observância das regras de competência definidas pelo STF no Tema 1234, resultando na condenação do Estado ao fornecimento do medicamento.	O STF apontou dois erros: a usurpação da competência da Justiça Federal, já que a ação foi proposta após a modulação dos efeitos do Tema 1234, e a ausência de análise dos critérios exigidos pelo Tema 6 para concessão de medicamentos não incorporados. A decisão foi cassada e determinada nova apreciação conforme os precedentes vinculantes.



Continuação:

Número do Processo	Resumo do Caso	Erro identificado e determinação do STF
Reclamação nº 76131	A decisão de primeira instância determinou que o Município custeasse medicamento oncológico (bevacizumabe), não incorporado ao SUS e de valor superior a 210 salários mínimos, com base apenas em relatório médico, sem consulta ao NATJUS.	Houve ofensa aos Temas 6 e 1234, às Súmulas Vinculantes 60 e 61 e à competência da Justiça Federal. O STF determinou que o juiz reavalie a decisão à luz dos precedentes vinculantes, exigindo a consulta ao NATJUS e o correto enquadramento da competência.
Reclamação nº 72884	A decisão reclamada manteve decisão de concessão de medicamento não incorporado ao SUS, com base apenas em prescrição médica, sem análise técnica ou evidência científica robusta, para paciente com transtornos do espectro autista.	A decisão contrariou as teses dos Temas 6 e 1234 ao não examinar a regularidade do ato administrativo de não incorporação, nem exigir comprovação científica exigida. O STF cassou a decisão e determinou novo julgamento com observância das teses fixadas e das Súmulas Vinculantes 60 e 61.
Reclamação nº 75471	Paciente com doença ultrarrara (amaurose congênita de Leber) ajuizou ação contra a União requerendo fornecimento do medicamento Luxturna (voretigene neparvoveque), não incorporado ao SUS. Apesar de nota técnica do NATJUS contrária, o TRF6 deferiu tutela para fornecimento, com base em laudo pericial favorável e na ausência de alternativa terapêutica no SUS.	O acórdão reclamado incorreu em violação ao Tema 6 e à Súmula Vinculante 61 ao desconsiderar a avaliação negativa da CONITEC e substituir o juízo técnico-administrativo por laudo pericial, ultrapassando o controle de legalidade e incorrendo no mérito da decisão administrativa.
Reclamação nº 73586	Ação judicial buscava o fornecimento do medicamento Risanquizumabe, incorporado ao SUS, de alto custo e constante no Grupo 1A do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF). A decisão reclamada afastou a União do polo passivo e manteve a competência estadual, mesmo diante de sua responsabilidade pelo custeio.	O STF apontou erro ao afastar a União da lide e rechaçar a remessa à Justiça Federal. Determinou a inclusão da União no polo passivo e a remessa dos autos à Justiça Federal, nos termos do Tema 1234 e da Súmula Vinculante 60, por se tratar de medicamento incorporado de responsabilidade da União.






Número do Processo	Resumo do Caso	Erro identificado e determinação do STF
<p>Reclamação nº 77625</p>	<p>A decisão de primeira instância determinou o fornecimento do medicamento Voxzogo a criança com acondroplasia, registrado na ANVISA e prescrito com base em laudo médico e parecer favorável do NATJUS. A União recorreu, alegando ausência de incorporação ao SUS e custo elevado. A decisão reclamada suspendeu o cumprimento da sentença. O STF, por meio de medida cautelar, restabeleceu a decisão de primeiro grau.</p>	<p>O erro foi a ausência de reanálise do caso à luz dos Temas 1234 e 6, apesar de a decisão reclamada ser posterior à publicação da ata de julgamento da repercussão geral. O STF entendeu que, não havendo trânsito em julgado, era obrigatória a reabertura do contraditório para manifestação das partes sobre os parâmetros vinculantes, antes da suspensão dos efeitos da decisão que concedeu o fornecimento do fármaco.</p>
<p>Reclamação nº 73304</p>	<p>O juízo local deferiu liminar para fornecimento de medicamentos não incorporados (Pirfenidona e Nintedanibe) com base apenas em prescrição médica particular, sem análise do ato administrativo de não incorporação pela CONITEC, da substituição terapêutica e sem evidência científica robusta.</p>	<p>A decisão violou a Súmula Vinculante 61 e os critérios cumulativos dos Temas 6 e 1234 do STF, especialmente quanto à ausência de análise da CONITEC, inexistência de consulta ao NATJUS e falta de comprovação por evidência científica de alto nível. O STF cassou a liminar e determinou nova decisão conforme os precedentes.</p>
<p>Reclamação nº 73686</p>	<p>A decisão judicial determinou o fornecimento de insulina ultrarrápida e bomba de infusão por Município e Estado, sem analisar adequadamente os critérios estabelecidos nos Temas 6 e 1234 do STF sobre medicamentos não incorporados.</p>	<p>O STF apontou ausência de exame dos pressupostos cumulativos exigidos para concessão judicial de medicamentos não incorporados, como evidência científica robusta, negativa administrativa e análise do ato da CONITEC. Determinou novo julgamento à luz das Súmulas Vinculantes 60 e 61.</p>
<p>Reclamação nº 74090</p>	<p>Paciente ajuizou ação para fornecimento de medicamento (Adalimumabe) incorporado ao SUS e financiado pela União. A decisão reclamada entendeu que a responsabilidade era solidária entre os entes federativos e afastou a aplicação do Tema 1234, mantendo a competência da Justiça Estadual.</p>	<p>O STF apontou erro ao não incluir a União no polo passivo e ao não remeter o feito à Justiça Federal, uma vez que o medicamento está incorporado e pertence ao Grupo 1A do CEAF. Determinou-se a inclusão da União e a remessa dos autos à Justiça Federal, nos termos do fluxo estabelecido no Tema 1234.</p>



Panorama estatístico da judicialização de medicamentos de alto custo em Minas Gerais - Relatório SECOPE nº 11/2024 (Medicamentos de Alto Custo)

O quadro abaixo apresenta os 10 medicamentos mais frequentemente judicializados no Estado de Minas Gerais, conforme levantamento do Setor de Suporte Estratégico da Direção do Foro da Comarca de Belo Horizonte. Os dados demonstram o volume de processos e o impacto econômico médio por unidade de medicamento, evidenciando a relevância da racionalização das decisões judiciais em saúde pública (Minas Gerais, 2025).

 Medicamento	 Número de Processos	 Valor Médio por Caixa (R\$)
Rituximabe	226	R\$ 4.125,48
Pembrolizumabe	186	R\$ 17.137,35
Quetiapina	167	R\$ 165,76
Enoxaparina	159	R\$ 325,58
Insulina Análoga de Ação Rápida	147	R\$ 124,70
Bevacizumabe	137	R\$ 5.844,70
Omalizumabe	111	R\$ 3.446,68
Ustequinumabe	110	R\$ 29.684,30
Somatropina	108	R\$ 893,85
Sacubitril Valsartana	105	R\$ 314,87

Referências

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 maio 2025.
- BRASIL. **Lei Orgânica da Saúde**. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 14 maio 2025.
- BRASIL. **Lei nº 10.742**, de 06 de outubro de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.742.htm. Acesso em: 14 maio 2025.
- BRASIL. **Lei nº 12.401**, de 28 de abril de 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12401.htm. Acesso em: 14 maio 2025.
- BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 14 maio 2025.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.657.156/MG**, Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 25 abr. 2018. Recurso repetitivo – **Tema 106**: Obrigação do Estado de fornecer medicamento não registrado pela Anvisa – Impossibilidade, salvo em caso de mora irrazoável da agência reguladora. Disponível em: <https://jurisprudencia.stj.jus.br/pages/instances/repetitivos/filter?theme=106>. Acesso em: 15 maio 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 657.718**, Relator: Min. Marco Aurélio; Redator p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgado em: 22 maio 2020. Repercussão geral – **Tema 500**: Direito à saúde – Fornecimento de medicamento registrado na Anvisa, mas não incorporado ao SUS – Possibilidade – Requisitos. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&classeNumerolIncidente=RE%20657718>. Acesso em: 15 maio 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 855.178**, Relator: Min. Luiz Fux; Redator p/ Acórdão: Min. Edson Fachin. Julgado em: 23 set. 2020. Repercussão geral – **Tema 793**: Responsabilidade solidária dos entes federados pelo fornecimento de medicamentos e tratamentos de saúde a pessoas carentes. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&classeNumerolIncidente=RE%20855178>. Acesso em: 15 maio 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.165.959**, Relator: Min. Marco Aurélio; Relator p/ Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 21 jun. 2021. Repercussão geral – **Tema 1161**: Cabe ao Estado fornecer, em termos excepcionais, medicamento que, embora não possua registro na ANVISA, tem a sua importação autorizada pela agência de vigilância sanitária, desde que comprovada a incapacidade econômica do paciente, a imprescindibilidade clínica do tratamento, e a impossibilidade de substituição por outro similar constante das listas oficiais de dispensação de medicamentos e os protocolos de intervenção terapêutica do SUS. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvnced=true&origem=AP&classeNumerolIncidente=RE%201165959>. Acesso em: 15 maio 2025.
- BRASIL. **Lei nº 14.313**, de 21 de março de 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14313.htm. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 60**. A Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deve pagar, no prazo e forma previstos em lei, seus débitos oriundos de condenações judiciais, mediante a expedição de precatórios, sendo nula qualquer outra forma de cumprimento. Publicada no DJe nº 210, de 21 set. 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1183>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 61**. É incabível a prisão civil do depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito. Publicada no DJe nº 210, de 21 set. 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1184>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. **Resolução nº 530** do Conselho Nacional de Justiça, de 10 de novembro de 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5330>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. **Recomendação nº 146** do Conselho Nacional de Justiça, de 28 de novembro de 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5330>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.422.283**, Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 13/09/2024 Repercussão geral – **Tema 1234**: Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal nas demandas que envolvam fornecimento de medicamentos não incorporados ao SUS. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&classeNumerolIncidente=ARE%201422283. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 566.471**, Relator: Min. Marco Aurélio; Relator p/ Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em: 26/09/2024. Publicado em: 28 nov. 2024. Repercussão geral – **Tema 6**: Critérios para fornecimento de medicamentos fora da lista oficial do SUS. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP&classeNumerolIncidente=RE%201165959. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **Reclamação nº 73.135/RS**. Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 16/12/2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7076575>. Acesso em: 15 de maio de 2025.

BRASIL. **Portaria nº 6.212** do Ministério da Saúde, de 19 de dezembro de 2024. Disponível em: https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2024/prt6212_20_12_2024.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20regras%20procedimentais%20para,referentes%20a%20fornecimento%20de%20medicamentos. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **Recurso Extraordinário nº 1.485.505/AL**. Relator Ministro Nunes Marques, julgado em 12/03/2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6880876>. Acesso em: 15 de maio de 2025.

MINAS GERAIS. **Resolução nº 969/2021** do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/re09692021.pdf>. Acesso em: 15 maio 2025.

Nota técnica CIJMG nº 18/2025
28/07/2025

Orientações para a aplicação da lei nº 14.181/2021 (Lei do superendividamento) em petições iniciais de repactuação de dívidas

321

palavras-chave: Lei do Superendividamento | Uniformização de procedimentos | Dignidade do consumidor | Reunião de ações

Objetivo

Esta Nota Técnica, elaborada pelo Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais, tem como finalidade orientar a aplicação da Lei nº 14.181/2021 – conhecida como Lei do Superendividamento – no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Considerando os impactos sociais e econômicos da norma, bem como o elevado índice de endividamento da população brasileira, o documento busca padronizar procedimentos judiciais, assegurar a efetividade da norma e promover a dignidade do consumidor superendividado.

Justificativa

Fundamenta-se na uniformização de aplicação da Lei nº 14.181/2021 no âmbito do TJMG, diante do aumento das demandas relacionadas ao superendividamento e da necessidade de garantir segurança jurídica, efetividade da norma e proteção à dignidade do consumidor. Fundamenta-se na experiência da 8ª Vara Cível de Belo Horizonte, que demonstrou boas práticas para a tramitação concentrada desses casos, promovendo celeridade, economia processual e coerência decisória.

Conclusão

A Lei nº 14.181/2021 representa um marco na proteção do consumidor superendividado, ao aliar a necessidade de cumprimento das obrigações com a garantia de condições mínimas de existência digna. Sua implementação eficaz exige atuação coordenada do Poder Judiciário, com adoção de medidas que assegurem a coerência, celeridade e efetividade dos procedimentos previstos na norma.

Recomendação

Nesse sentido, esta Nota Técnica apresenta recomendações voltadas à capacitação continuada de magistrados e assessores, à uniformização dos procedimentos judiciais, ao monitoramento estatístico das ações, à promoção de soluções consensuais e à cooperação interinstitucional. Destaca-se, ainda, a importância de iniciativas exitosas como o Ato Concertado nº 2/2023, que pode servir de modelo para comarcas de maior porte, bem como o incentivo à utilização de ferramentas tecnológicas e à formação de cadastro especializado de peritos. Por fim, recomenda-se ampla divulgação deste documento entre os integrantes do TJMG, como instrumento de orientação prática e teórica, contribuindo para uma atuação jurisdicional uniforme, eficiente e sensível às finalidades sociais da Lei do Superendividamento.

NOTA TÉCNICA – ORIENTAÇÕES PARA A APLICAÇÃO DA LEI Nº 14.181/2021 (LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO) EM PETIÇÕES INICIAIS DE REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS

Objeto

O Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais – que desde sua implantação direciona intensos esforços para a adequada gestão de conflitos e de litigância – empreendeu estudos no sentido de orientar a aplicação da Lei nº 14.181/2021 (Lei do Superendividamento), considerando seu impacto no sistema de justiça e a necessidade de padronização de procedimentos.

O presente documento responde à crescente demanda por diretrizes claras quanto à aplicação adequada e eficaz da Lei do Superendividamento, que alterou o Código de Defesa do Consumidor (CDC) com vistas à prevenção e tratamento do superendividamento,

estabelecendo procedimentos conciliatórios e judiciais específicos para permitir a reintegração digna do consumidor superendividado ao mercado de consumo, garantindo-lhe condições mínimas de existência.

A crescente judicialização de demandas envolvendo consumidores em situação de superendividamento e a necessidade de uniformização de entendimentos no âmbito do Poder Judiciário justificam a elaboração deste parecer técnico, com vistas a subsidiar a atuação jurisdicional e administrativa do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Desse modo, a presente Nota Técnica tem por finalidade analisar as alterações promovidas pela Lei nº 14.181/2021, conhecida como Lei do Superendividamento, no Código de Defesa do Consumidor, com especial atenção à nova disciplina jurídica conferida ao crédito ao consumidor e à prevenção e tratamento das situações de superendividamento da pessoa natural.

1. Contextualização

A Lei nº 14.181/2021 promoveu alterações significativas no Código de Defesa do Consumidor (CDC), visando aperfeiçoar a disciplina do crédito e instituir mecanismos eficazes de prevenção e tratamento do superendividamento da pessoa natural. A referida norma passou a ser conhecida também como Lei do Crédito Responsável, justamente por exigir dos fornecedores de crédito uma conduta mais diligente e transparente na oferta de produtos financeiros.

O objetivo central da legislação consiste em garantir o acesso ao crédito de forma responsável e sustentável, assegurando a proteção do mínimo existencial do consumidor, prevenindo sua exclusão social e promovendo sua reintegração ao mercado de consumo por meio da adoção de uma cultura de pagamento responsável. O propósito é, portanto, substituir a lógica da inadimplência e da exclusão por uma cultura voltada ao adimplemento, permitindo a liberação do consumidor apenas após a quitação integral dos seus débitos, sem previsão de perdão da dívida.

Importante, assim, destacar que as inovações legislativas não se restringem aos dispositivos inseridos no CDC (artigos 54-A e seguintes, especialmente os novos arts. 104-A a 104-C), mas envolvem também uma mudança paradigmática na forma como se deve tratar a

vulnerabilidade econômica do consumidor, reconhecendo a dignidade da pessoa humana como princípio norteador da política nacional de relações de consumo (CDC, art. 4º).

Diversamente do inadimplemento ou de problemas de solubilidade de uma dívida em especial, o fenômeno do superendividamento é semelhante a uma ruína global, um conjunto de adversidades, dificuldades e débitos que comprometem a sobrevivência da pessoa e ameaçam o indivíduo e sua família de exclusão da sociedade de consumo. Pode ser causado por acidentes da vida (perda de emprego, redução de renda, morte ou doença na família, separação, divórcio, nascimento de filhos etc.) ou por descontrole financeiro, que comprometem no tempo a capacidade de pagamento das obrigações financeiras assumidas.

No Brasil temos um modelo marcado pela economia do endividamento, na qual grande parte dos consumidores gasta quase a totalidade de seus ganhos com despesas básicas e precisa recorrer ao uso do crédito com frequência para adquirir produtos e serviços de maior valor.

Os levantamentos mensais da inadimplência divulgados pela Serasa registram crescente número de consumidores inscritos no referido cadastro restritivo ao crédito, superior à marca dos 70 milhões, com indicação de que aproximadamente 45% da população adulta estavam inadimplentes no mês de referência. Por sua vez, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), que também divulga pesquisas mensais, aponta taxa de endividamento das famílias brasileiras próxima dos 76%¹.

A Lei n. 14.181/2021, portanto, representa um marco muito importante, pois, ao atualizar o Código de Defesa do Consumidor (CDC), permitiu que não se olhe apenas para o contrato e a dívida isoladamente, mas numa visão ampla, o fenômeno de ruína pessoal do consumidor que é o superendividamento da pessoa natural.

2. O código de defesa do consumidor e o tratamento do superendividamento

A Lei n. 14.181/2021 introduziu dois capítulos novos ao CDC (**Capítulo VI-A**, dos artigos 54-A a 54-G, intitulado da prevenção e do tratamento do superendividamento e o **Capítulo V**, da conciliação no superendividamento; artigos 104-A a 104-C), a fim de prevenir e tratar esse fenômeno comum a todas as sociedades de consumo.

Com isso, o legislador estabeleceu, em linhas gerais, soluções ao tratamento do superendividamento, tendo como ponto de partida a informação, o controle da publicidade (art. 54-B e art. 54-C), a oferta responsável de crédito de consumo (art. 54-C e art. 54-D), a conexão do contrato de consumo com o contrato de crédito (art. 52 e art. 54-F) e os cuidados na cobrança de dívidas (art. 54-G), sempre destinadas a **prevenir** o superendividamento.

Além disso, trouxe medidas inovadoras para **tratar** o superendividamento nas searas extrajudicial e judicial, de forma a viabilizar o novo direito de revisão e repactuação da dívida. No tratamento pré-processual ou para-processual, previu a conciliação em bloco do consumidor e todos seus credores (art. 104-A e art. 104-C). No tratamento judicial (art. 104-B), viabiliza o novo direito de revisão e repactuação da dívida (art. 6, inc. XI, do CDC).

Todas as medidas de prevenção e tratamento do superendividamento da pessoa natural são fruto dos deveres de informação, cuidado e, principalmente, de cooperação e lealdade do CDC, oriundas da boa-fé para evitar a ruína do parceiro (exceção da ruína), que representaria sua exclusão do mercado de consumo ou sua insolvência civil com o superendividamento.

2.1 Conceito jurídico de superendividamento e seus requisitos legais

O § 1º do artigo 54-A do CDC, define superendividamento como “... **a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação**”.

Destacam-se, portanto, os seguintes requisitos legais para a caracterização do consumidor superendividado:

- a) **Consumidor pessoa natural:** apenas pessoas físicas podem ser consideradas superendividadas para os fins da Lei;
- b) **Boa-fé:** ausência de conduta/intenção fraudulenta ou abusiva na contração das dívidas;
- c) **Impossibilidade manifesta de pagamento:** demonstração objetiva da incapacidade financeira para adimplir a totalidade das dívidas;
- d) **Preservação do mínimo existencial:** impossibilidade de pagamento sem comprometer recursos necessários à subsistência digna do consumidor e de sua família.

A Lei nº 14.181/2021 também inova ao exigir o respeito ao mínimo existencial, parâmetro que foi regulamentado pelo Decreto nº 11.150/2022, inicialmente em R\$ 300,00 e posteriormente alterado para R\$ 600,00.

Contudo, doutrina e jurisprudência criticam um valor fixo e defendem a análise concreta e personalizada, conforme o **Enunciado 40 do Fórum Nacional da Mediação e Conciliação (Fonamec)2**, que remete aos direitos sociais do art. 7º, inciso IV, da Constituição da República:

“Na pactuação do plano de pagamento das dívidas do consumidor superendividado deverá ser respeitado o mínimo existencial, **considerando a situação concreta vivenciada pelo consumidor e sua entidade familiar**, de modo a não comprometer a satisfação de suas necessidades básicas, observados os parâmetros estabelecidos no artigo 7º, inciso IV, da Constituição da República.”

Cabe destacar que a lei exclui da repactuação os seguintes contratos (art. 104-A, § 1º):

- a) Contratos celebrados dolosamente (sem intenção de pagar);
- b) Créditos com garantia real;
- c) Financiamentos imobiliários;
- d) Crédito rural.

Apesar da exclusão formal, esses credores podem ser convidados para audiência, a fim de se buscar uma solução global, embora não estejam sujeitos às sanções previstas no § 2º do art. 104-A.

3) Fases do procedimento de tratamento do superendividamento.

Procedimento especial bifásico

A Lei nº 14.181/2021 adota um modelo híbrido inspirado principalmente no sistema francês (*reste à vivre*), diferenciando-se claramente do modelo norte-americano (*fresh start*). A distinção entre esses modelos é fundamental para a correta aplicação do procedimento especial de repactuação de dívidas.

No modelo francês, similar ao brasileiro, busca-se:

- Preservação do mínimo existencial do consumidor;
- Utilização da renda futura para liquidação gradual das dívidas;
- Reeducação financeira do consumidor;
- Reintegração econômica e social gradual.

Por sua vez, o modelo norte-americano caracteriza-se por:

- Liquidação patrimonial total ou parcial dos bens do devedor;
- Perdão posterior das dívidas remanescentes (“recomeço do zero”);
- Menor ênfase na preservação do mínimo existencial;
- Prevalência da lógica econômica sobre a social.

1ª fase – conciliatória (pré ou para- processual)	2ª fase – judicial
Conciliação global obrigatória e com participação necessária de todos os credores indicados pelo consumidor, sob a pena das sanções previstas no art. 104-A, §2º do CDC.	Apenas na hipótese de fracasso da conciliação na 1ª fase. Processo para a revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes (plano compulsório).

É fundamental observar que a tentativa de conciliação pré ou para- processual é obrigatória e prévia à fase judicial, não podendo ser dispensada, salvo impossibilidade comprovada.

A **primeira** fase do procedimento de tratamento do superendividamento, prevista no artigo 104-A do Código de Defesa do Consumidor, tem o propósito de oferecer suporte à pessoa física em condição de superendividamento, buscando sua reinserção social por meio da negociação com todos os credores, garantindo, ao mesmo tempo, a manutenção do mínimo existencial.

Essa etapa inicial tem por objetivo, portanto, viabilizar a construção de um acordo coletivo entre o consumidor e seus credores, garantindo condições reais de pagamento das dívidas, sem comprometer sua subsistência, de modo a permitir sua reintegração ao mercado de consumo com respeito à sua dignidade.

Trata-se de procedimento pré ou para-processual, que dispensa a presença de advogado. Em Belo Horizonte pode ser realizado no âmbito do NIAcon ou dos CEJUSCs, diretamente ou por meio dos postos de atendimento pré-processuais (Papres). Nas comarcas do interior do estado, poderá ser realizada nos CEJUSCs e nos Papres (onde houver). Em algumas comarcas, existem os Papres especializados em superendividamento, mediante termos de cooperação técnica firmados entre o TJMG e os Procons Municipais.

A **segunda** fase do procedimento de tratamento do superendividamento, prevista no artigo **104-B** do Código de Defesa do Consumidor, é instaurada apenas se não houver êxito na conciliação global da fase pré ou para-processual (art. 104-A) ou se o acordo alcançar apenas parte dos credores.

Essa segunda fase é subsidiária, de caráter contencioso, voltada à revisão das práticas e cláusulas contratuais a fim de que, afastadas eventuais abusividades, o consumidor proceda ao pagamento, no mínimo, do valor principal devido, corrigido monetariamente por índices oficiais de preço com o objetivo de garantir ao consumidor superendividado sua reinserção na sociedade de consumo, com a preservação do mínimo existencial.

Essa fase contenciosa detém, portanto, cunho residual, sendo mais rigorosa, de forma a incentivar a conciliação extrajudicial e a prevenção do superendividamento.

Em ambas as fases a iniciativa do procedimento é do consumidor superendividado. Assim, não possui o credor legitimidade ativa para requerer a instauração do processo de repactuação de dívidas voltado à conciliação (art. 104-A do CDC), tampouco para o ajuizamento da ação destinada à revisão e integração contratual com repactuação de dívidas remanescentes (art. 104-B).

4. FASE CONCILIATÓRIA PRÉ OU PARA-PROCESSUAL – Procedimento previsto no artigo 104-A do CDC

4.1 Requerimento e Formulário Socioeconômico

O procedimento se inicia com requerimento do consumidor, que não precisa observar as formalidades de uma petição inicial. O foco principal é a coleta de dados que permitam a análise da existência de superendividamento.

A Recomendação CNJ nº 125/2021 propõe a utilização de formulário padrão³, assegurando uniformidade nos procedimentos. Esse formulário deve conter:

- Dados pessoais e familiares;
- Informações sobre renda e despesas fixas;
- Lista de credores e valores devidos;
- Patrimônio disponível;
- Valor mensal que o consumidor pode destinar ao pagamento das dívidas.

O correto preenchimento é fundamental para a atuação dos conciliadores e a compreensão dos credores sobre a real condição econômica do consumidor.

4.2 Educação Financeira

A educação financeira é expressamente prevista como diretriz legal nos arts. 4º, IX; 6º, XI; e 54-A do CDC, sendo, portanto, recomendável que o consumidor participe do curso, como etapa educativa e preparatória para a audiência de conciliação.

No âmbito do TJMG, o curso está sendo desenvolvido.

4.3 Audiência de Conciliação

A audiência de conciliação prevista no art. 104-A do CDC representa o coração da fase pré-processual do tratamento do superendividamento. Inaugura uma abordagem cooperativa, estruturada e inclusiva, **diferente das tradicionais ações revisionais individuais ou feirões de negociação**, com foco na elaboração de um **PLANO GLOBAL DE PAGAMENTO** que permita ao consumidor honrar seus compromissos sem comprometer o mínimo existencial.

Essa audiência integra um sistema concebido para transformar a cultura da exclusão em cultura do adimplemento, promovendo reinserção social e financeira do devedor, com base no respeito à dignidade da pessoa humana.

Embora o art. 104-A, caput, mencione a apresentação de plano de pagamento prévio, muitos consumidores não possuem condições de elaborar tal plano antes da audiência, por desconhecerem saldos devedores, taxas de juros ou descontos possíveis.

Por isso, orienta-se que o consumidor indique sua margem mensal disponível para pagamento e preencha o formulário socioeconômico, a partir do qual se conduzem as negociações. Mais de uma sessão pode ser realizada, se necessário.

Enunciado 46 do FONAMEC: “A proposta de plano de pagamento prevista no artigo 104-A, caput, do Código de Defesa do Consumidor, pode se limitar à indicação, pelo consumidor, da sua renda mensal total e das despesas mensais com a satisfação das necessidades básicas, consoante formulário socioeconômico, preferencialmente preenchido antes da audiência autocompositiva.”

Dinâmica da audiência:

- O consumidor preenche o formulário indicando sua margem mensal de pagamento;
- Os credores apresentam propostas de negociação com base na capacidade de pagamento do devedor, sendo importante que, nos termos do Enunciado 45 do FONAMEC⁴, conste da ata também as eventuais propostas não aceitas (tanto por parte do consumidor, quanto do credor), bem como o fato de não terem sido ofertadas propostas por qualquer dos convidados;
- O conciliador orienta para a formação de um plano sustentável, respeitando o mínimo existencial e condições proporcionais para todos os credores.

A) Objetivo da audiência:

- Promover uma conciliação coletiva e organizada com todos os credores indicados;

- Construir um plano voluntário de pagamento;
- Estimular a educação financeira e a autonomia do consumidor;
- Favorecer a retirada do nome dos cadastros restritivos e o restabelecimento da capacidade de crédito.

B) Convocação dos credores:

Os credores serão convocados por carta-convite ou notificação, contendo as advertências do art. 104-A, § 2º, conforme dispõe o **Enunciado 36 do FONAMEC**:

Enunciado 36: “Deverá constar, na notificação encaminhada aos credores, a advertência de que o não comparecimento injustificado à audiência de conciliação ou a presença de procurador sem poderes especiais e plenos para transigir acarretará a aplicação, por força de lei, das sanções previstas no art. 104-A, parágrafo 2º, do Código de Defesa do Consumidor.”

- A convocação deve conter:
- Local, data e horário da audiência;
- Objetivo do encontro;
- Advertência quanto às sanções legais previstas no §2º do art. 104-A do CDC, em caso de ausência injustificada.

C) Participação e condução:

A audiência deve contar com a presença de conciliadores qualificados e pode envolver multidisciplinaridade: profissionais de áreas como economia, assistência social e psicologia, conforme autorizado pelo art. 104-C.

A conciliação é preferencialmente conduzida em ambiente institucional, como o NIACon (em Belo Horizonte), PAPRES, CEJUSCs ou PROCONs conveniados.

A presença do consumidor é obrigatória sendo dispensada a do advogado.

D) O plano de pagamento:

O plano consensual que resultar da audiência deverá:

- Respeitar o mínimo existencial;
- Ser exequível;
- Estabelecer medidas de dilação dos prazos de pagamento e de redução dos encargos da dívida ou da remuneração do fornecedor, destinadas a facilitar o pagamento da dívida (§ 4º, I do art. 104-A);
- Referir-se à suspensão ou à extinção das ações judiciais em curso (§ 4º, II do art. 104-A);
- Definir a data a partir da qual será providenciada a exclusão do consumidor de bancos de dados e de cadastros de inadimplentes (§ 4º, III do art. 104- A);
- Condicionar os seus efeitos à abstenção, pelo consumidor, de condutas que importem o agravamento de sua situação superendividamento (cláusula de não agravamento do superendividamento) (§ 4º, IV do art. 104- A).

O plano poderá ser homologado judicialmente, conferindo eficácia executiva ao acordo.

4.4 Sanções

A) Sanções pelo não comparecimento do credor:

O § 2º do art. 104-A prevê as seguintes sanções ao credor que deixar de comparecer injustificadamente à audiência:

- Suspensão da exigibilidade da dívida;
- Interrupção de encargos de mora;
- Sujeição compulsória ao plano aprovado, desde que o valor da dívida seja certo e conhecido.

Segundo o **Enunciado 37 do Fonamec**⁵, cabe ao Juiz Coordenador do CEJUSC aplicar essas sanções na esfera pré-processual. Para tanto, deve-se:

- Verificar se a dívida consta da documentação apresentada;
- Confirmar a situação de superendividamento;
- Determinar a suspensão de eventuais cobranças, descontos em folha ou bloqueios.

Embora a lei não defina um prazo para as sanções, a prática tem adotado o limite de 180 dias, período dentro do qual o consumidor deverá propor ação judicial de repactuação forçada, se necessário.

Também sobre o tema, cabe destacar o Enunciado 38 do Fonamec:

Enunciado 38: “Em caso de não comparecimento injustificado de qualquer credor à audiência de conciliação pré-processual do superendividamento, o Juiz Coordenador do CEJUSC poderá homologar a proposta de sujeição compulsória desse credor ao plano de pagamento da dívida se o montante devido ao credor ausente for certo e conhecido pelo consumidor, consoante previsão do art. 104-A, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor.”

B) Sanções pela ausência de proposta efetiva de negociação:

A mera presença de procurador com poderes para transigir não é suficiente para afastar a aplicação das sanções, se não forem apresentadas propostas efetivas de negociação.

A inércia negocial viola o dever de cooperação processual e frustra a finalidade do procedimento conciliatório. Assim, mesmo presente, o credor também poderá ser penalizado.

É pertinente mencionar, sobre essa questão, os Enunciados 39 e 47 do Fonamec:

Enunciado 39: “A simples apresentação de procuração com poderes especiais para transigir não elide a aplicação da suspensão da exigibilidade

do débito e a interrupção dos encargos da mora, caso o procurador não apresente efetivas propostas de negociação para a formalização do plano de pagamento, em atenção ao dever de cooperação, devendo constar tal advertência na notificação encaminhada aos credores.”

Enunciado 47: “Na fase pré-processual de que trata o artigo 104- A do Código de Defesa do Consumidor (CDC), o juízo competente poderá determinar que o credor apresente de forma prévia, clara e resumida as informações a respeito das obrigações, especialmente aquelas previstas no artigo 54-B do CDC e outros dados pertinentes à atual situação do débito, sob pena de aplicação das sanções previstas no artigo 104-A, §2º do CDC.”

4.5 Homologação do Acordo:

- Na hipótese de êxito da audiência de conciliação, com a adesão de todos os credores às condições propostas ou ajustadas com o consumidor, o acordo poderá ser submetido à homologação judicial, adquirindo natureza de título executivo judicial e força de coisa julgada.
- Na hipótese de apenas parte dos credores aderir, o acordo parcial poderá ser homologado em relação aos credores aderentes e as sanções do § 2º do art. 104-A do CDC poderão ser aplicadas aos credores ausentes injustificadamente, desde que preenchidos os requisitos legais (dívida certa e conhecida). Nesse caso, deve constar no termo as propostas não aceitas (tanto por parte do consumidor, quanto do credor), bem como o fato de não terem sido ofertadas propostas por um ou mais credores, vide Enunciado 45 do Fonamec.
- Caso nenhum credor adira, o procedimento pré ou para-processual será encerrado sem acordo, devendo constar no termo as propostas não aceitas (tanto por parte do consumidor, quanto do

credor), bem como o fato de não terem sido ofertadas propostas por um ou mais credores, vide Enunciado 45 do Fonamec.

Nos dois últimos casos, o consumidor poderá, de posse do formulário e da ata da audiência frustrada, ajuizar ação de repactuação forçada das dívidas, conforme lhe faculta o art. 104-B do CDC. Lembra-se que apenas o devedor poderá requerer a instauração do processo por superendividamento e que os documentos reunidos na fase pré ou para-processual serão úteis para instrução da petição inicial, demonstrando boa-fé e tentativa de composição extrajudicial.

Eventual sanção prevista no § 2º do artigo 104-A poderá ser postulada no início da fase judicial, nos moldes do Enunciado 37 do Fonamec.

5. FASE JUDICIAL (PROCESSO DE REPACTUAÇÃO FORÇADA DE DÍVIDAS) – PROCEDIMENTO ESPECIAL PREVISTO NO ARTIGO 104-B, CDC.

5.1 Características gerais

- A. Procedimento especial (o procedimento comum será aplicado de forma subsidiária);
- B. Obrigatoriedade de tentativa PRÉVIA de conciliação (salvo impossibilidade comprovada);
- C. Instauração judicial condicionada ao insucesso (total ou parcial) da fase conciliatória pré ou para-processual (art. 104-A);
- D. Desnecessidade de realizar a audiência do artigo 334 do CPC;
- E. Petição inicial com requisitos do art. 104-A do CDC (e do art. 319 do CPC, salvo inciso VII, que trata da opção pela participação na audiência de conciliação);
- F. Necessidade de representação por advogado ou assistência pela Defensoria Pública;

- G. Competência das Varas Cíveis, não sendo cabível ajuizamento nos Juizados Especiais;
- H. Eventual nomeação de administrador judicial para auxílio técnico (CDC, art. 104-B, § 3º);
- I. Revisão, integração e repactuação de contratos inadimplidos com credores que não aderiram ao acordo.

Finalidade da fase judicial

- J. Revisar cláusulas e práticas abusivas;
- K. Preservar a dignidade e o mínimo existencial do consumidor;
- L. Incentivar a cultura do adimplemento e da cooperação entre as partes
- M. Restabelecer a inclusão social e econômica do superendividado.

5.2 Competência

O procedimento especial de repactuação de dívidas previsto na Lei nº 14.181/2021 é de competência exclusiva das Varas Cíveis da Justiça Estadual, independentemente do valor da causa. Embora o art. 104-A do CDC não estabeleça expressamente a competência para o processamento deste procedimento especial, sua natureza complexa, bifásica e que demanda conhecimento específico sobre direito bancário e relações de consumo não se coaduna com o rito simplificado dos Juizados Especiais.

Ademais, o procedimento envolve a elaboração de plano de pagamento compulsório, muitas vezes dependente de perícia técnica, o que seria incompatível com os princípios da oralidade, simplicidade, informalidade e celeridade que regem os Juizados Especiais Cíveis, conforme art. 2º da Lei nº 9.099/95.

Recomenda-se, portanto, que os magistrados dos Juizados Especiais, ao receberem ações de repactuação de dívidas baseadas na Lei do Superendividamento, declinem da competência para uma das Varas Cíveis comuns.

Por fim, importante salientar que mesmo havendo, no polo passivo, ente federal, permanece a competência da Justiça Estadual, conforme já decidiu o STJ no julgamento do Conflito de Competência nº 192140 - DF: “Considerando a natureza concursal, compete à Justiça estadual ou distrital conhecer do processo de superendividamento previsto nos arts. 104-A e 104-B do Código de Defesa do Consumidor, com a redação da Lei n. 14.181/2021, e julgá-lo, ainda que um ente federal integre o polo passivo, tratando-se de exceção ao art. 109, I, da Constituição Federal.”

5.3 Petição Inicial: requisitos específicos

A petição inicial deve apresentar no polo passivo todos os credores das dívidas decorrentes das relações de consumo contraídas pelo autor, à exceção dos credores que já tenham celebrado eventual acordo na fase do art. 104-A do CDC e daqueles cujos contratos são excluídos do processo de repactuação (artigo 104-A § 1º).

Como causa de pedir, o autor deve informar toda a sua situação financeira de forma detalhada, indicando expressamente a situação de superendividamento, nos termos do § 1º do art. 54-A do CDC, comprovando as suas despesas básicas de sobrevivência permitindo que seja aferido o valor de seu mínimo existencial. Além disso, necessário destacar a cronologia e forma de concessão de cada crédito, apontando eventuais invalidades decorrentes do assédio de crédito ou assimetria de informação.

A análise preliminar do magistrado deve abranger:

- A. Pedido de justiça gratuita;
- B. Verificação da legitimidade ativa e do enquadramento como superendividado;
- C. Verificação da legitimidade passiva (presença de todos os credores que não fizeram acordo na 1ª fase);
- D. Existência da tentativa de conciliação anterior (certidão do CEJUSC ou órgão conveniado);
- E. Eventual apreciação de tutela de urgência: A respeito, cita-se o **Enunciado nº 42 do Fonamec**: “Por analogia ao art. 20-B, § 1º, da

Lei nº 11.101/05, é possível que o consumidor requeira ao juízo cível a concessão de tutela cautelar para suspensão da exigibilidade de suas dívidas, antes ou depois do requerimento previsto no art. 104-A do Código de Defesa do Consumidor.

Tratamento processual nos casos de acesso direto ao judiciário

Nas situações em que o consumidor ajuizar diretamente a ação judicial, sem a tentativa prévia e obrigatória de conciliação (art. 104-A do CDC), a recomendação é que o magistrado suspenda o processo e o encaminhe ao Cejusc para realização da fase pré-processual.

Enunciado nº 41 do Fonamec: “Nos casos em que o devedor propuser diretamente a ação judicial, sem a realização de tentativa prévia de conciliação administrativa, o juiz poderá encaminhá-lo ao CEJUSC para a designação de audiência de conciliação com todos os credores, salvo em caso de urgência justificada.”

5.4 Citação e contestação dos credores

Os credores que não aderiram ao acordo serão citados para apresentar documentos da dívida e justificar a negativa de adesão no prazo de 15 dias. Pode haver inversão do ônus da prova para apuração da oferta de crédito, histórico de inadimplemento e condições de concessão.

A contestação é o momento processual para que o credor explicita as razões da negativa em renegociar ou aceder ao plano voluntário, com a respectiva documentação, bem como para arguir eventual “dolo” contratual do consumidor (art. 104-A, § 1º), com a consequente retirada desta dívida do plano, como sanção, ou outras defesas que demonstrem o não enquadramento à repactuação prevista na lei.

5.5 Instrução e perícia

Importante esclarecer que não é necessária a remessa do feito ao CEJUSC para nova audiência de conciliação na fase judicial, dispensando-se, portanto, a aplicação do art. 334 do CPC.

A propósito, o **Enunciado nº 43 do Fonamec**: “Após cumprida a fase do artigo 104-A do Código de Defesa do Consumidor, não se revela necessária a remessa do feito ao CEJUSC para nova audiência de conciliação na fase do art. 104-B do referido Diploma normativo, ressalvado eventual requerimento das partes ou determinação do juiz da causa.”

Após o saneamento, poderá ser nomeado **administrador judicial**, com função pericial, sem ônus para as partes (art. 104-B, § 3º, do CDC). Trata-se de um profissional apto a esmiuçar as disposições contratuais, indicar os juros, encargos, forma de cálculo, a fim de auxiliar na elaboração do plano compulsório.

Alguns dos quesitos técnicos a serem respondidos pelo perito:

- A. Taxa de juros, tarifas, encargos de mora e CET de cada contrato;
- B. Valor atualizado do principal;
- C. Valor do mínimo existencial do consumidor;
- D. Capacidade de pagamento mensal;
- E. Cronologia da concessão de créditos.

A atuação pericial também pode verificar a existência de práticas abusivas e infrações aos princípios da boa-fé e concessão responsável de crédito (art. 54-D, parágrafo único, do CDC).

5.6 Elaboração do Plano Judicial Compulsório

Com base nos dados apurados, será elaborado o plano judicial compulsório, que deverá:

- A. Ser homologado pelo juízo;
- B. Assegurar o pagamento, no mínimo, do valor principal atualizado das dívidas (art. 104-B, §4º);
- C. Dilação do prazo para pagamento das dívidas (mais prazo ou moratória de 180 dias para início do pagamento);
- D. Ser pago apenas após a quitação do plano voluntário, se houver;

- E. Prever cláusula de não agravamento da situação de superendividamento.

6. QUADRO COMPARATIVO ENTRE AS DUAS FASES (ADMINISTRATIVA E JUDICIAL)

340

	Fase Pré ou Para-Processual (Art. 104-A CDC)	Fase Judicial (Art. 104-B CDC)
Natureza	Pré-processual, conciliatória, voluntária	Judicial, contenciosa, subsidiária
Objetivo	Repactuação voluntária das dívidas com todos os credores	Revisão, integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes
Participação do advogado ou Defensor Público	Dispensada	Obrigatória
Iniciativa	Consumidor requer junto a órgão público	Consumidor propõe ação judicial específica
Local de realização	CEJUSC, NIAcon ou PAPRE	Juízo cível (Varas Cíveis comuns)
Abrangência	Todos os credores indicados pelo consumidor	Apenas os credores que não aderiram ao plano voluntário
Audiência	Conciliação global com todos os credores Possibilidade de mais de uma sessão	Não é obrigatória nova audiência de conciliação Por se tratar de procedimento especial, dispensada audiência do art 334 do CPC
Administrador Judicial	Não previsto	Pode ser nomeado pelo juiz para atuar como perito
Plano de pagamento	Consensual, formulado entre as partes	Compulsório, elaborado com base em perícia judicial
Suspensão da exigibilidade da dívida	Possível em caso de ausência injustificada de credor ou ausência de proposta efetiva de negociação (art. 104-A, §2º)	Pode ser mantida, inclusive com aplicação de sanções e revisão de cláusulas abusivas
Prazo para pagamento	Pactuado entre as partes, respeitando o mínimo existencial do devedor	Máximo de 5 anos, com carência de até 180 dias após homologação (art. 104- B, §4º)

Possíveis sanções ao credor	Suspensão da dívida, interrupção da mora e inclusão no plano compulsório (art. 104-A, §2º)	Revisão e integração dos contratos, responsabilização por assédio de crédito, abusividade ou falta de boa-fé
------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------

7. QUADRO COMPARATIVO ENTRE AS AUDIÊNCIAS: CDC VS. ART. 334 DO CPC

Comparação entre a audiência de conciliação prevista na 1ª fase do procedimento especial do superendividamento (CDC) e a audiência de conciliação da fase postulatória comum do CPC.

As audiências são diferentes e não se confundem:

Art. 104-A (CDC)	Art. 334 (CPC)
Aplicável somente aos procedimentos especiais de superendividamento	Aplicável para os procedimentos ordinários, desnecessária nos casos de superendividamento
Fase pré-processual ou para-processual	Fase judicial
Obrigatória por lei específica	Padrão do CPC
Com TODOS os credores	Entre as partes do processo
Sanções aos credores por não comparecimento e por ausência de proposta efetiva de negociação	Sanções pela ausência injustificada de qualquer das partes
Condição de procedibilidade	Regra geral processual

8. INAPLICABILIDADE DO TEMA 91 DO TJMG AOS CASOS DE SUPERENDIVIDAMENTO

O Tema 91 do TJMG, fixado no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR nº 1.0000.22.157099-7/002), versa sobre a seguinte tese:

“(i) A **caracterização do interesse de agir** nas **ações de natureza prescricional** das relações de consumo **depende da comprovação da prévia tentativa de solução extrajudicial** da controvérsia. A comprovação pode ocorrer por quaisquer canais oficiais de serviço de atendimento

mantido pelo fornecedor (SAC); pelo PROCON; órgão fiscalizadores como Banco Central; agências reguladoras (ANS, ANVISA; ANATEL, ANEEL, ANAC; ANA; ANM;

ANP; ANTAQ; ANTT; ANCINE); plataformas públicas (consumidor.gov) e privadas (Reclame Aqui e outras) de reclamação/solicitação; notificação extrajudicial por carta com Aviso de Recebimento ou via cartorária. Não basta, nos casos de registros realizados perante os Serviços de Atendimento do Cliente (SAC) mantidos pelo fornecedor, a mera indicação pelo consumidor de número de protocolo.”

342

Entretanto, em decisão proferida em 08 de abril de 2025, o Terceiro Vice- Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais admitiu os recursos especial e extraordinário interpostos nos autos dos processos nºs 1.0000.22.157099- 7/009 e 1.0000.22.157099- 7/010, referentes à causa-piloto do Tema 91.

A controvérsia diz respeito à:

“Prescindibilidade ou não da comprovação da prévia tentativa de solução extrajudicial da controvérsia para a caracterização do interesse de agir nas ações de natureza prestacional das relações de consumo.”

Com a remessa da matéria ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal, abre-se a possibilidade de uniformização do entendimento em âmbito nacional, o que poderá impactar diretamente as ações consumeristas em geral.

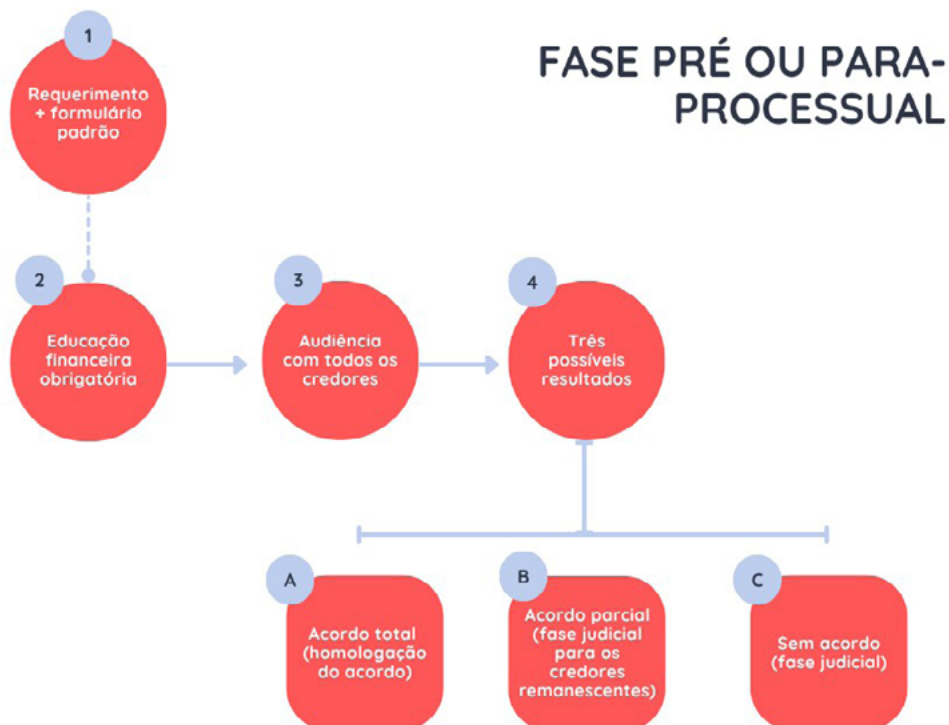
No entanto, o procedimento especial previsto nos artigos 104-A a 104-C do Código de Defesa do Consumidor trata de forma específica e autônoma o superendividamento da pessoa natural de boa-fé, com normas próprias sobre o processo de conciliação e repactuação global de dívidas, distinguindo-se nitidamente das ações revisionais tradicionais, às quais se aplica o Tema 91.

Além do procedimento especial do superendividamento possuir exigências processuais próprias, como a tentativa prévia de conciliação com todos os credores (art. 104-A do CDC), sua natureza não é prestacional, afinal, não se objetiva o cumprimento de um contrato específico, mas sim a repactuação global das dívidas de determinado

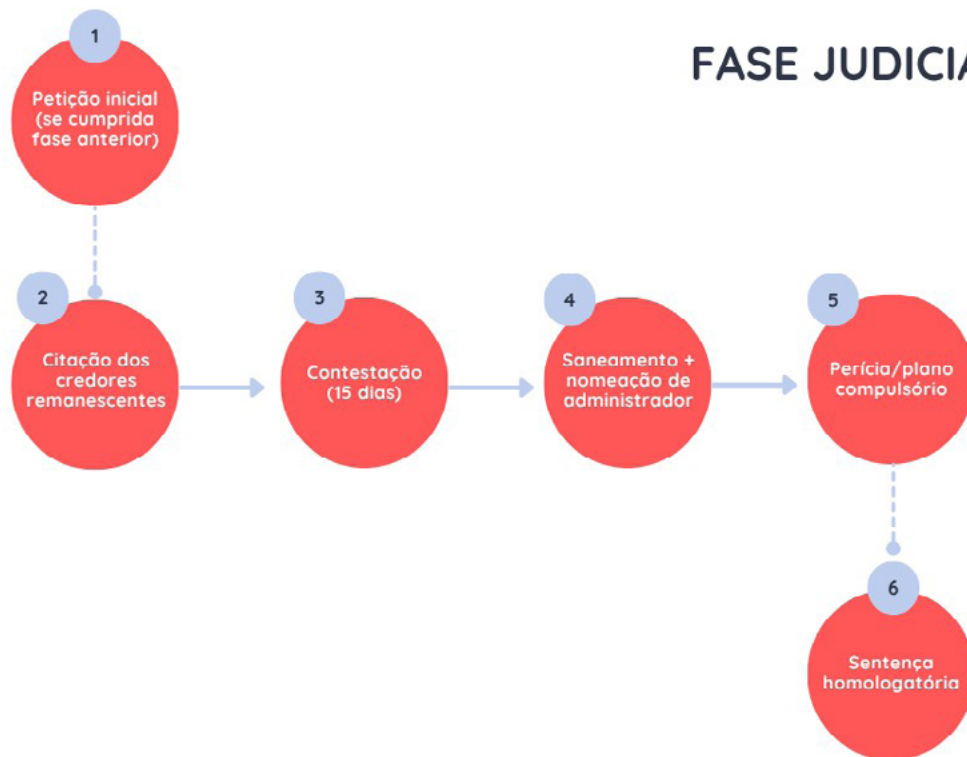
consumidor, com base na proteção do mínimo existencial, boas práticas de crédito e educação financeira.

Portanto, até que haja manifestação definitiva dos tribunais superiores sobre a amplitude do Tema 91, recomenda-se não estender automaticamente seus efeitos aos casos regidos pela Lei nº 14.181/2021, sob pena de comprometimento da efetividade do microsistema legal voltado ao tratamento do superendividamento.

9. Fluxograma recomendado



FASE JUDICIAL



Referências

BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor**. Brasília, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccvil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021**. Brasília, 2021. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14181.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. **Recomendação nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1456372022010761d854a59e2f5.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. **Cartilha sobre o tratamento do superendividamento do consumidor do Conselho Nacional de Justiça**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência nº 192140 – DF**. (https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=188834683®istro_numero=202203163573&peticao_numero=&publicacao_data=20230516&formato=PDF). Acesso em: jul 11. 2025.

FONAMEC. **Caderno de Enunciados**. 2024. <https://portal.tjpe.jus.br/documents/d/fonamec/caderno-de-enunciados-do-fonamec-atualizado-ago24>. Acesso em: 11 jul. 2025.

¹ <https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renegociao-de-dividas-no-brasil/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

² O Fórum Nacional de Mediação e Conciliação – FONAMEC é um Fórum Permanente, de âmbito nacional, insa tituído na forma do art. 12-A da Resolução nº 125/2010-CNJ, integrado pelos magistrados Presidentes, Coordenadores e Membros de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução – NUPEMECs, bem como pelos magistrados Coordenadores dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSCs vinculados aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.

³ <https://atos.cnj.jus.br/files/original1456372022010761d854a59e2f5.pdf>

⁴ Enunciado 45 do FONAMEC : “Na ata da audiência autocompositiva pré-processual deverá ser registrado se os credores apresentaram propostas de negociação, ainda que não pactuado o plano de pagamento, no intuito de viabilizar a análise, pelo juiz, do cumprimento do dever de cooperação e da necessidade de eventual imposição das sanções previstas no art.104-A, parágrafo segundo, do Código de Defesa do Consumidor.”

⁵ Cabe ao Juiz Coordenador do CEJUSC a aplicação, por força de lei, das sanções previstas no art. 104- A, §2º, do Código de Defesa do Consumidor, em caso de ausência injustificada de qualquer credor ou de seu procurador com poderes especiais e plenos para transigir à audiência conciliatória do superendividamento.”