



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Lauro Jorge Amorim

**Demanda qualificada como critério de controle do abuso do processo nas ações de
saúde**

Florianópolis

2026

Lauro Jorge Amorim

Demanda qualificada como critério de controle do abuso do processo nas ações de saúde

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, Estado e Sociedade.

Orientador: Prof. Eduardo de Avelar Lamy, Dr.

Florianópolis

2026

AMORIM, Lauro Jorge

Demanda qualificada como critério de controle do abuso do processo nas ações de saúde / Lauro Jorge AMORIM ; orientador, Eduardo de Avelar Lamy, 2026.

177 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2026.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Direito Processual Civil. 3. Direitos Fundamentais. 4. Abuso do Processo. 5. Demanda Qualificada. I. Lamy, Eduardo de Avelar. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Lauro Jorge Amorim

Demanda qualificada como critério de controle do abuso do processo nas ações de saúde

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 20 de março de 2026, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Eduardo de Avelar Lamy, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

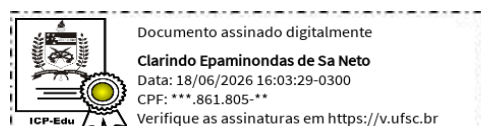
Prof. João dos Passos Martins Neto, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

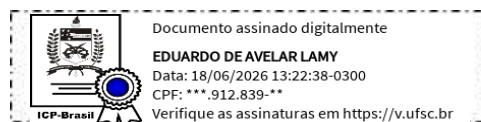
Prof. Douglas Anderson Dal Monte, Dr.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Direito.



Coordenação do Programa de Pós-Graduação



Prof. Eduardo de Avelar Lamy, Dr.

Orientador

Florianópolis/SC, 2026.

*Welcome to my house! Enter freely, go
safely and leave something of the
happiness you bring.*

(Stoker)

RESUMO

A judicialização do direito à saúde consolidou-se como fenômeno estrutural do constitucionalismo brasileiro, gerando tensões entre a tutela de direitos individuais, a racionalidade das políticas públicas e a sustentabilidade do Sistema Único de Saúde e da saúde suplementar. Nesse contexto, o presente trabalho investiga em que medida o conceito de demanda qualificada pode ser utilizado como critério analítico e operacional para identificar e coibir o abuso do processo nas ações de saúde, à luz da jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

Partindo de uma análise dos fundamentos do direito fundamental à saúde e do processo civil democrático, o estudo reconstrói os elementos estruturantes da demanda qualificada — boa-fé objetiva, contraditório substancial, integridade narrativa, consistência argumentativa e adequação probatória — como parâmetros de legitimidade do exercício do direito de ação. Em seguida, examina o abuso do processo e a litigância predatória, com destaque para sua incidência em demandas sanitárias marcadas por urgência, assimetria informacional e elevado impacto sistêmico.

A pesquisa analisa precedentes paradigmáticos, como os Embargos de Divergência nos REsp's n. 1.886.929/SP e n. 1.889.704/SP, o Tema 1198 do STJ, a ADI 5.501 e o Tema 1234 do STF, bem como o Diagnóstico do Conselho Nacional de Justiça sobre litigância abusiva, demonstrando convergência institucional no sentido de exigir critérios técnicos e probatórios rigorosos para a atuação jurisdicional em saúde.

Conclui-se que o conceito de demanda qualificada oferece um marco teórico e prático apto a harmonizar o direito individual à saúde com a racionalidade sistêmica das políticas públicas, funcionando como instrumento legítimo de prevenção e enfrentamento do abuso do processo nas ações de saúde, sem esvaziar o acesso à justiça.

A presente pesquisa insere-se na Área de Concentração Direito, Política e Sociedade, ao examinar a judicialização da saúde como fenômeno que envolve a concretização de direitos fundamentais, a atuação das instituições estatais e os impactos das decisões judiciais sobre políticas públicas. Vincula-se, ainda, à Linha de Pesquisa Sistema de Garantia, Relações Jurídicas Privadas e Processualidades, por abordar a conformação das relações processuais e os mecanismos de tutela jurisdicional voltados à efetivação

do direito à saúde. Ademais, integra o Projeto de Pesquisa Coletivo Das Processualidades, ao desenvolver reflexão teórica acerca das processualidades contemporâneas, especialmente no que se refere à qualificação da demanda, ao abuso do processo e à construção de parâmetros de racionalidade decisória no âmbito das ações de saúde.

Palavras-chave: direitos fundamentais, judicialização da saúde; demanda qualificada; abuso do processo; litigância predatória; direito à saúde.

ABSTRACT

The judicialization of the right to health has become a structural phenomenon within Brazilian constitutionalism, generating tensions between the protection of individual rights, the rationality of public policies, and the sustainability of the public and supplementary health systems. In this context, this study investigates to what extent the concept of qualified claims (*demanda qualificada*) can be used as an analytical and operational criterion to identify and restrain abuse of process in health-related lawsuits, in light of recent case law from the Superior Court of Justice and the Federal Supreme Court.

Based on an analysis of the constitutional foundations of the right to health and of democratic civil procedure, the research reconstructs the structural elements of qualified claims — objective good faith, substantive adversarial proceedings, narrative integrity, argumentative consistency, and evidentiary adequacy — as parameters for the legitimate exercise of the right of action. The study then examines abuse of process and predatory litigation, with particular attention to their occurrence in health lawsuits characterized by urgency, informational asymmetry, and significant systemic impact.

The research analyzes landmark judicial precedents, including the *Embargos de Divergência* in REsps No. 1.886.929/SP and 1.889.704/SP, Theme 1198 of the Superior Court of Justice, ADI 5.501, and Theme 1234 of the Federal Supreme Court, as well as the National Council of Justice's Diagnostic Report on abusive litigation, demonstrating an institutional convergence toward stricter technical and evidentiary standards in judicial decision-making on health matters.

The study concludes that the concept of qualified claims provides a coherent theoretical and practical framework capable of reconciling the individual right to health with the systemic rationality of public policies, operating as a legitimate instrument to prevent and address abuse of process in health litigation without undermining access to justice.

This research is situated within the Area of Concentration Law, Politics and Society, as it examines the judicialization of healthcare as a phenomenon involving the implementation of fundamental rights, the role of state institutions, and the impacts of judicial decisions on public policies. It is also linked to the Research Line Guarantee System, Private Legal Relations and Proceduralities, insofar as it addresses the

configuration of procedural relationships and the mechanisms of judicial protection aimed at ensuring the effective realization of the right to health. Furthermore, it is part of the Collective Research Project On Proceduralities, by developing a theoretical reflection on contemporary proceduralities, particularly with regard to the qualification of claims, the abuse of procedural mechanisms, and the construction of standards of decisional rationality in healthcare litigation.

Keywords: fundamental rights, health judicialization; qualified claims; abuse of process; predatory litigation; right to health.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

AIDS – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CC – Código Civil

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPC/73 - Código de Processo Civil de 1973

CPC/15 – Código de Processo Civil de 2015

DGITS – Departamento de Gestão e Incorporação de Tecnologias em Saúde

HIV – Vírus da Imunodeficiência Humana

INSPER – Instituto de Ensino e Pesquisa

LACP – Lei da Ação Civil Pública

MS – Ministério da Saúde

NAT-Jus – Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

RE – Recurso Extraordinário

REsp – Recurso Especial

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO DIREITO À SAÚDE E DO PROCESSO DEMOCRÁTICO	14
2.1. Direitos Fundamentais e sua Estrutura	14
2.2. Direito Fundamental à Saúde	18
2.2.1. Estrutura constitucional	20
2.3. Judicialização do Direito à Saúde	28
2.3.1. Causas da expansão judicial	28
2.3.2. Problemas sistêmicos da judicialização	30
3. DEMANDA QUALIFICADA	43
3.1. Tutela jurisdicional eficaz	43
3.2. Acesso à justiça no estado constitucional	50
3.3. Tutela provisória como porta de entrada	57
3.4. Processo dialógico, contraditório substancial, boa-fé e cooperação	65
3.4.1. Contraditório efetivo e substancial	65
3.4.2. Participação e dever de veracidade	69
3.4.3. Cooperação processual	72
3.5. Boa-fé objetiva	76
3.6. Demanda Qualificada	79
3.6.1. Narrativa fática: integridade e boa-fé	83
3.6.2. Argumentação jurídica consistente	84
3.6.3. Pedidos proporcionais e coerência	86
4. ABUSO DO PROCESSO NAS AÇÕES DE SAÚDE	88
4.1 Abuso do Processo	88
4.1.1. Desvio funcional do direito de ação	97

4.1.2. Abuso objetivo e subjetivo	101
4.1.3. Abuso do processo no direito comparado	104
4.1.4. Sanções ao abuso do processo no direito comparado e propostas de medidas no Brasil	106
4.2. Litigância de Má-fé como Instrumento de Controle	116
4.3. Demandas abusivas, predatórias e temerárias	118
4.4. Abuso do processo nas ações de saúde	125
4.5. JURISPRUDÊNCIA DO STJ SOBRE FORNECIMENTO DE TRATAMENTOS DE SAÚDE	126
4.5.1. Embargos de Divergência nos REsps 1.886.929/SP e 1.889.704/SP	126
4.5.2. Tema 106 de Recurso Repetitivo: requisitos para a concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do Sistema Único de Saúde	128
4.6. JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE MEDICAMENTOS E POLÍTICAS PÚBLICAS	131
4.6.1 Tema 6 do STF e Governança Sanitária	131
4.6.2 Tema 1234 do STF e Governança Sanitária	134
4.6.3. ADI 7265	145
4.7. Requisitos técnicos e probatórios	150
4.7.1. Prescrição médica insuficiente	151
4.7.2. Ausência de laudo técnico idôneo	154
4.7.3. Omissão sobre alternativas terapêuticas	155
5. CONCLUSÃO	158
REFERÊNCIAS	161

1. INTRODUÇÃO

A judicialização do direito à saúde consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos fenômenos mais expressivos e complexos do constitucionalismo brasileiro.

O aumento exponencial das ações judiciais envolvendo fornecimento de medicamentos, tratamentos, insumos e procedimentos coloca em tensão diferentes dimensões estruturais: a força normativa do direito fundamental à saúde, a capacidade institucional do Sistema Único de Saúde (SUS), o equilíbrio federativo, a previsibilidade das políticas públicas e o papel do Poder Judiciário na concretização de direitos fundamentais.

Nesse cenário, torna-se imprescindível compreender não apenas o conteúdo substantivo dessas demandas, mas principalmente a qualidade processual com que são formuladas, elemento que tem adquirido crescente relevância teórica e jurisprudencial.

A partir de 2022, dois movimentos jurisprudenciais marcaram de modo decisivo essa discussão. No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, os Embargos de Divergência nos Recursos Especiais n. 1.886.929/SP e 1.889.704/SP estabeleceram a chamada taxatividade mitigada do rol da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), exigindo critérios técnicos rigorosos para o deferimento judicial de tratamentos não previstos na lista regulatória.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal, ao examinar o Tema 1234, estruturou diretrizes vinculantes para o fornecimento de medicamentos não incorporados ao SUS, enfatizando a necessidade de demonstração de eficácia, segurança, indispensabilidade e incapacidade financeira, além de instituir uma plataforma nacional para acompanhamento dessas demandas.

Ambos os julgados convergem para um eixo comum: o fortalecimento de filtros de racionalidade e qualificação da demanda judicial, com o objetivo de evitar distorções que comprometam a sustentabilidade das políticas públicas e o próprio caráter democrático do processo civil brasileiro.

Nesse contexto, o presente trabalho adota como eixo teórico-central o conceito de demanda qualificada, compreendido como o modelo de formulação da pretensão jurisdicional que observa padrões mínimos de integridade narrativa,

fundamentação jurídica consistente, adequação probatória e proporcionalidade entre os pedidos formulados e a realidade normativa e fática subjacente.

A demanda qualificada não se confunde com o simples exercício formal do direito de ação, mas pressupõe uma atuação processual leal, cooperativa e tecnicamente responsável, orientada à efetiva resolução do conflito jurídico submetido à apreciação judicial.

A noção de demanda qualificada foi desenvolvida, no âmbito do processo civil brasileiro contemporâneo, como resposta teórica e prática aos fenômenos da litigância abusiva, da instrumentalização indevida do processo e da crescente dissociação entre o conteúdo material do direito afirmado e a forma como as demandas vêm sendo estruturadas em juízo. Segundo essa perspectiva, a qualidade da demanda assume papel decisivo para a legitimidade da tutela jurisdicional, sobretudo em contextos de elevada complexidade técnica e impacto sistêmico, como ocorre nas ações judiciais de saúde.

Parte-se, assim, da premissa de que o direito fundamental à saúde, embora dotado de força normativa constitucional, não autoriza a formulação de pretensões processuais desprovidas de lastro técnico mínimo, de coerência argumentativa ou de adequação probatória. A judicialização sanitária exige, por sua própria natureza, um grau qualificado de racionalidade processual, sob pena de comprometimento da sustentabilidade das políticas públicas, da isonomia entre jurisdicionados e do próprio caráter democrático do processo civil.

É nesse contexto que se revela relevante a distinção entre demandas qualificadas e desqualificadas, a fim de apurar critérios processuais, éticos e técnicos para distinguir o legítimo exercício do direito de ação das hipóteses de abuso do processo, litigância temerária, frívola ou predatória, especialmente relevantes no campo da saúde, no qual decisões urgentes, tecnicamente sensíveis e dotadas de forte impacto orçamentário se acumulam diariamente. A abordagem, que integra contraditório substancial, boa-fé objetiva, coerência narrativa e consistência probatória, revela-se particularmente adequada para compreender as disputas contemporâneas envolvendo judicialização sanitária.

Diante desse quadro, emerge o seguinte problema de pesquisa: Em que medida o conceito de demanda qualificada pode ser utilizado como critério analítico e operacional para identificar e coibir o abuso do processo nas ações de saúde, à luz dos parâmetros estabelecidos pelo STJ e pelo STF?

A partir desse problema geral, formula-se a seguinte hipótese central: o uso articulado dos critérios da demanda qualificada (boa-fé objetiva, integridade narrativa, fundamentação técnica, cooperação e adequação probatória) permite construir um modelo sólido de identificação do abuso do processo nas ações de saúde, capaz de harmonizar o direito individual à saúde com a racionalidade sistêmica das políticas públicas e com a jurisprudência contemporânea dos tribunais superiores.

O objetivo geral deste trabalho consiste em demonstrar que o conceito de demanda qualificada oferece um marco teórico e prático adequado para a análise das demandas judiciais de saúde, especialmente daquelas que se revelam temerárias, frívolas ou desprovidas de fundamento técnico mínimo.

Parte-se da premissa de que o direito fundamental à saúde, embora dotado de elevada força normativa constitucional, não legitima, por si só, a formulação de pretensões processuais dissociadas de critérios mínimos de racionalidade, coerência argumentativa e adequação probatória, sob pena de comprometimento da própria função institucional do processo civil.

Em termos específicos, o trabalho busca: (i) examinar a estrutura constitucional do direito à saúde e o fenômeno contemporâneo da sua judicialização, destacando os desafios institucionais decorrentes da ampliação do controle jurisdicional sobre políticas públicas sanitárias; (ii) reconstruir os fundamentos teóricos da demanda qualificada, a partir de seus elementos estruturantes — boa-fé objetiva, cooperação processual, contraditório substancial e integridade narrativa da demanda; (iii) analisar a litigância de má-fé e o abuso do processo como mecanismos de desqualificação da pretensão jurisdicional; (iv) identificar, no campo específico das ações de saúde, as formas mais recorrentes de abuso processual, notadamente aquelas relacionadas à insuficiência probatória, à ausência de lastro técnico e à instrumentalização estratégica do processo; e (v) confrontar essas categorias teóricas com os parâmetros jurisprudenciais recentemente fixados pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal, a fim de extrair critérios operacionais aptos a orientar a filtragem e a qualificação das demandas judiciais em matéria sanitária.

Do ponto de vista metodológico, adota-se o método dedutivo, mediante abordagem qualitativa e procedimento descritivo-analítico, com apoio em pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial. A investigação abrange obras doutrinárias nacionais e estrangeiras relevantes para a teoria do processo e dos direitos fundamentais, legislação constitucional e infraconstitucional aplicável, bem como

documentos institucionais e técnicos — especialmente aqueles produzidos por órgãos como a CONITEC, o NAT-Jus e o Conselho Nacional de Justiça — além de decisões paradigmáticas dos Tribunais Superiores. Trata-se, portanto, de pesquisa de caráter monográfico que, embora assentada em fundamentos teóricos consistentes, apresenta nítido viés aplicado, em razão das implicações práticas do tema para a gestão da saúde pública e complementar e para a atuação jurisdicional responsável.

A estrutura do trabalho reflete o percurso analítico necessário à compreensão crítica do problema proposto.

O Capítulo 1 examina os fundamentos teóricos dos direitos fundamentais, com enfoque instrumental no direito à saúde e na evolução da sua judicialização no Estado brasileiro, delimitando o pano de fundo constitucional e institucional da pesquisa.

O Capítulo 2 dedica-se à análise do processo civil em perspectiva democrática, explorando o acesso à justiça e os elementos constitutivos da demanda qualificada, tais como a boa-fé objetiva, o dever de cooperação, o contraditório substancial e a topologia argumentativa da demanda.

O Capítulo 3 investiga o abuso do processo nas ações de saúde, à luz da recente e relevante jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, examinando a litigância de má-fé, as demandas predatórias, as exigências probatórias e os critérios técnicos que convergem com a noção de demanda qualificada. Por fim, o trabalho apresenta uma síntese crítica dos resultados obtidos e propõe critérios operacionais voltados à identificação e à contenção das demandas desqualificadas no âmbito sanitário.

Assim delineado, o estudo pretende contribuir para o aperfeiçoamento teórico e prático da atuação jurisdicional em matéria de saúde, oferecendo instrumentos analíticos capazes de conciliar a tutela efetiva de direitos fundamentais com a preservação da racionalidade administrativa, orçamentária e institucional do Estado Social brasileiro. Ao propor a utilização da demanda qualificada como categoria analítica e operacional para a compreensão da judicialização sanitária, busca-se evidenciar que o processo civil contemporâneo não pode ser compreendido apenas como mecanismo de acesso à jurisdição, mas também como espaço de responsabilidade argumentativa, cooperação institucional e racionalidade decisória.

Nesse sentido, a qualificação da demanda judicial revela-se elemento central para a legitimidade democrática da atuação jurisdicional em matéria de saúde. A

exigência de integridade narrativa, fundamentação jurídica consistente e adequação probatória não constitui obstáculo ao acesso à justiça, mas condição para que a tutela jurisdicional seja exercida de maneira responsável, transparente e compatível com a complexidade técnica e institucional que caracteriza as políticas públicas sanitárias.

A investigação proposta, portanto, insere-se no esforço contemporâneo de reconectar o processo civil às suas funções constitucionais, compreendendo a jurisdição não apenas como instrumento de proteção de direitos individuais, mas também como mecanismo de estabilização institucional e de promoção de decisões juridicamente justificadas e socialmente sustentáveis. Ao analisar a judicialização da saúde a partir da perspectiva da demanda qualificada e do abuso do processo, o trabalho busca oferecer uma contribuição teórica e prática para a construção de um modelo de jurisdição sanitária mais racional, cooperativo e alinhado às exigências do Estado Democrático de Direito.

A presente pesquisa insere-se na Área de Concentração Direito, Política e Sociedade, ao examinar a judicialização da saúde como fenômeno que envolve a concretização de direitos fundamentais, a atuação das instituições estatais e os impactos das decisões judiciais sobre políticas públicas. Vincula-se, ainda, à Linha de Pesquisa Sistema de Garantia, Relações Jurídicas Privadas e Processualidades, por abordar a conformação das relações processuais e os mecanismos de tutela jurisdicional voltados à efetivação do direito à saúde. Ademais, integra o Projeto de Pesquisa Coletivo Das Processualidades, ao desenvolver reflexão teórica acerca das processualidades contemporâneas, especialmente no que se refere à qualificação da demanda, ao abuso do processo e à construção de parâmetros de racionalidade decisória no âmbito das ações de saúde.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO DIREITO À SAÚDE E DO PROCESSO DEMOCRÁTICO

2.1. Direitos Fundamentais e sua Estrutura

Desde o momento em que o Estado passou a se configurar como forma de organização política, os direitos individuais começaram a ser reivindicados como pressupostos indispensáveis à vida em sociedade. Como assinala Azambuja¹, a liberdade constitui condição essencial ao desenvolvimento da personalidade humana, de modo que, se não se pode conceber uma sociedade sem autoridade estatal, tampouco é possível concebê-la sem liberdade.

A luta do homem pela afirmação e garantia de direitos mínimos remonta a séculos passados. Entre as primeiras conquistas nesse processo histórico destaca-se a Magna Carta, outorgada na Inglaterra em 1215 pelo rei João Sem Terra, marco inaugural da limitação do poder estatal e da proteção das liberdades individuais. Foi precisamente na Inglaterra que a igualdade civil e a liberdade política se afirmaram, no mundo moderno, como requisitos essenciais da vida social².

Posteriormente, a Declaração da Virgínia, de 1776, teve por objetivo estruturar um governo democrático assentado na limitação do poder, já sob forte influência das doutrinas de Jean-Jacques Rousseau e Montesquieu. Nessa mesma linha, em 1791, a Declaração Norte-Americana de Direitos (*Bill of Rights*) consolidou a proteção dos direitos fundamentais do povo recém-independente³.

Todavia, foi com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, resultante da Revolução Francesa, que os direitos fundamentais assumiram um caráter verdadeiramente universalizante, ao consagrar princípios e garantias individuais que passaram a influenciar de forma decisiva — e duradoura — as constituições contemporâneas⁴.

¹ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Globo, 1988. p.152.

² LAMY, Eduardo de Avelar; RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Teoria Geral do Processo**, 2011, p.86.

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; GRINOVER, Ada Pellegrini; CUNHA FERRAZ, Anna Candida da. **Liberdades públicas (Parte Geral)**. São Paulo: Saraiva, 1978. p. 45-54

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **Conceito de direitos e garantias fundamentais. In: Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Álvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). **Tomo: Direito Administrativo e Constitucional**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2. ed., 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/67/edicao-2/conceito-de-direitos-e-garantias-fundamentais>

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948⁵, por sua vez, ampliou esse horizonte ao incorporar, além dos direitos e garantias individuais, os direitos sociais, compreendidos como prestações positivas do Estado voltadas à promoção de condições mínimas para uma vida digna. Como observa Bobbio⁶, a partir dessa Declaração estabelece-se, pela primeira vez na história, um sistema de valores universais não apenas em termos abstratos, mas efetivos, na medida em que o consenso acerca de sua validade para reger os destinos da comunidade humana futura foi expressamente afirmado.

Essa universalidade concretizou-se na positivação dos direitos fundamentais previstos na Declaração nos textos constitucionais dos Estados signatários, de tal modo que a consagração desses direitos passou a integrar o próprio conceito de Constituição como elemento estrutural indispensável (Sarlet, 2006).

Para a adequada compreensão do conceito de direitos fundamentais, é necessário reconhecer seu caráter histórico. Tais direitos não são eternos nem imutáveis, uma vez que decorrentes de um processo contínuo de construção histórica. Nessa perspectiva, conforme leciona Pérez Luño⁷, os direitos fundamentais podem ser compreendidos, em uma concepção contemporânea, como o conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências da dignidade, da liberdade e da igualdade humanas, devendo ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos em âmbito nacional e internacional (2003).

Quando se trata de “direitos fundamentais”, necessário relembrar que diferentes concepções a respeito do seu real significado existem de maneira simultânea, tendo em vista que há quem os define como direitos do homem, direitos humanos, direitos subjetivos públicos⁸.

Os “direitos naturais”, entendidos como direitos inerentes ao ser humano,

⁵ Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 20/12/2025.

⁶ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p.28.

⁷ PEREZ LUÑO, Antonio E. et al. **Los derechos humanos, significación, estatuto jurídico y sistema** apud SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2003, p.175.

⁸ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 175.

têm origem na concepção jusnaturalista⁹ e decorrem exclusivamente da condição humana. Eles antecedem o reconhecimento dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, sendo considerados, segundo Sarlet (2006), uma espécie de "pré-história" dos direitos fundamentais¹⁰.

Por sua vez, a expressão "direitos humanos" possui um caráter universalista, pois se refere a garantias reconhecidas ao ser humano independentemente de sua vinculação a uma ordem constitucional específica. Esses direitos são estabelecidos em tratados e outros documentos internacionais, aplicáveis a todos os povos e em qualquer época (2001):

(...) em que pese sejam ambos os termos ("direitos humanos" e "direitos fundamentais") comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo "direitos fundamentais" se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão "direitos humanos" guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem o ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional e que, portanto, aspiram a validade universal para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional).¹¹

Por outro lado, os direitos reconhecidos e positivados dentro de uma ordem constitucional são denominados "direitos fundamentais". Sua vigência está restrita ao contexto jurídico de cada Estado, sendo garantidos e limitados no espaço e no tempo, conforme forem estabelecidos e protegidos pelo ordenamento jurídico nacional¹².

Para Sarlet (2006), os direitos fundamentais se diferenciam na medida que se constituem como:

O conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado, tratando-se, portanto, de direitos delimitados espacial e temporalmente, cuja denominação, se deve

⁹ Jusnaturalismo: "Teoria do direito natural configurada nos sécs. XVII e XVIII [...], cujos defensores formam um grande contingente de autores dedicados às ciências políticas, serviu de fundamento à reivindicação das duas conquistas fundamentais no mundo moderno no campo político: o princípio da tolerância religiosa e o da limitação dos poderes do Estado [...]. O J. distingue-se da teoria tradicional do direito natural por não considerar que o direito natural represente a participação humana numa ordem universal perfeita [...], mas que ele é a regulamentação necessária das relações humanas, a que se chega através da razão, sendo, pois, independente da vontade de Deus". Cf. ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Tradução Alfredo Bosi. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 593

¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 34.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2.ed.rev.atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p.33.

¹² CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000. p. 393.

ao seu caráter básico e fundamentador do sistema jurídico do Estado de Direito¹³.

No mesmo sentido, Fileti compreende os direitos fundamentais como "*os direitos inerentes ao ser humano, reconhecidos e incorporados ao ordenamento jurídico constitucional de um determinado Estado*"¹⁴. Ainda é a mesma reflexão de Bonavides, quando afirma que "os direitos fundamentais são aqueles direitos que o direito vigente qualifica como tais"¹⁵.

Seguindo essa lógica, Fileti (2009) descreve que os direitos de primeira dimensão têm sua origem no pensamento liberal-burguês do século XVIII, sendo fortemente influenciados pela ideia de não intervenção do Estado. Por isso, são classificados como direitos de defesa, ou seja, direitos de natureza "negativa", pois não demandam ações do Poder Público, mas sim a sua abstenção. Esses direitos refletem a busca por proteção contra abusos do Estado e têm como base os princípios do jusnaturalismo, com destaque para os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei (2009).

Com o passar do tempo, esses direitos evoluíram, incluindo liberdades de expressão coletiva, como a liberdade de expressão, imprensa, manifestação, reunião, associação e direitos de participação política, como o direito de voto e a capacidade eleitoral passiva, além de garantias processuais, como o devido processo legal, habeas corpus e o direito de petição. Em resumo, são os direitos da liberdade, consistindo em direitos civis e políticos, que pertencem ao indivíduo e visam limitar o poder do Estado (Fileti, 2009).

Os direitos de segunda dimensão, como também analisado por Fileti (2009) surgem no contexto da busca por justiça social no século XIX e foram amplamente consagrados nas Constituições do século XX, com o objetivo de garantir o bem-estar social a todos. São conhecidos como direitos de prestação, ao contrário dos direitos da primeira dimensão, que são "negativos".

Estes direitos têm uma natureza "positiva" e envolvem direitos sociais, culturais e econômicos, de caráter individual e com baixa normatividade, dependendo de instrumentos legais para sua efetivação. As Constituições, incluindo a do Brasil, preveem a observância e execução desses direitos, destacando a aplicabilidade imediata

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 21.

¹⁴ FILETI, Narbal Antônio Mendonça. **A fundamentalidade dos direitos sociais e o princípio da proibição de retrocesso social**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 31-48)

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 560.

conforme estabelecido no art. 5º, § 1º, da Constituição Federal de 1988.

Conforme, ainda, o art. 6º da Constituição Federal, apresentam-se como direitos de prestações sociais: a assistência social, saúde, educação, trabalho, como também englobam as liberdades sociais, como a liberdade de sindicalização, do direito de greve, reconhecimento dos direitos dos trabalhadores (férias, repouso semanal remunerado, garantia de um salário-mínimo, limitação da jornada de trabalho).

Os direitos fundamentais de terceira dimensão surgem no contexto do processo de descolonização pós-Segunda Guerra Mundial, impulsionados por novas reivindicações, que também refletem o impacto das transformações tecnológicas da época. Segundo Sarlet (2006)¹⁶, esses direitos são definidos como direitos de solidariedade e fraternidade. Ao contrário dos direitos das duas primeiras dimensões, esses direitos têm uma titularidade difusa, ou seja, são coletivos, o que os torna transindividuais e, em alguns casos, exige um esforço global para sua efetivação.

Streck (2003) acentua:

(...) assim, se no paradigma liberal o Direito tinha a função meramente ordenadora, estando na legislação o ponto de tensão nas relações entre Estado Sociedade, no Estado Social sua função passa a ser promovedora, estando apontadas as baterias para o Poder Executivo, pela exata razão da necessidade da realização das políticas do Welfare State. Já no Estado Democrático de Direito, fórmula constitucionalidade nos textos magnos das principais democracias, a função do Direito passa a ser transformadora, onde o pólo de tensão, em determinadas circunstâncias previstas nos textos constitucionais, passa para o Poder Judiciário ou os Tribunais Constitucionais¹⁷

A Constituição Federal brasileira de 1988 privilegia de forma inédita os direitos humanos fundamentais, dentre os quais os direitos sociais e o direito à saúde, que é tratado especificamente por vários de seus dispositivos. Os serviços e ações de saúde são de relevância pública e garanti-los é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros.

2.2. Direito Fundamental à Saúde

O direito à saúde é corolário do direito à vida, e, nesse sentido, recebeu da Constituição Federal de 1988 ampla proteção. De início, o art. 1º elege como

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p 28-29.

¹⁷ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: perspectivas e possibilidade de concretização dos direitos fundamentais sociais no Brasil**. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 8, n. 2, p. 266-267, maio/ago, 2003

fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, e o art. 3º que constitui como objetivo da República a promoção do bem de todos.

Por sua vez, o art. 59, relativo aos direitos e garantias fundamentais, assegura a inviolabilidade do direito à vida; e, já no dispositivo seguinte, tem-se o direito à saúde como direito social. Finalmente, a Constituição brasileira consignou de forma expressa o direito à saúde como direito humano fundamental.

A este respeito observa Afonso da Silva (2002) que é espantoso como um bem relevante à vida humana apenas em 1988 é elevado à condição de direito fundamental do homem, e acrescenta que o direito à saúde:

(...) há de informar-se pelo princípio de que o direito igual à vida de todos os seres humanos significa também que, nos casos de doença, cada um tem o direito a um tratamento condigno de acordo com o estado atual da ciência médica, independentemente de sua situação econômica, sob pena de não ter muito valor sua consagração em normas constitucionais¹⁸.

A Constituição protege a cura e a prevenção de doenças através de medidas que asseguram a integridade física e psíquica do ser humano como consequência direta do fundamento da dignidade da pessoa humana. Cretella Júnior, asseverou que (1992)¹⁹:

(...) nenhum bem da vida apresenta tão claramente unidos o interesse individual e o interesse social, como o da saúde, ou seja, do bem-estar físico que provém da perfeita harmonia de todos os elementos que constituem o seu organismo e de seu perfeito funcionamento. Para o indivíduo saúde é pressuposto e condição indispensável de toda atividade econômica e especulativa, de todo prazer material ou intelectual. O estado de doença não só constitui a negação de todos estes bens, como também representa perigo, mais ou menos próximo, para a própria existência do indivíduo e, nos casos mais graves, a causa determinante da morte. Para o corpo social a saúde de seus componentes é condição indispensável de sua conservação, da defesa interna e externa, do bem-estar geral, de todo progresso material, moral e político.

A redação dos arts. 23, II e 24, XII da Constituição Federal estabelece que é atribuição comum da União, Estados e Municípios o dever de zelo da saúde e legislar quanto à proteção e defesa da saúde, em verdadeira competência concorrente dos entes federativos (Brasil, 1988).

Tal lógica persiste no art. 196 da constituinte, no qual se consagra como direito de todos e dever do estado a saúde, com o dever inerente do poder público de promover “políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 307.

¹⁹ CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. v. 3. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p. 433.

outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (Brasil, 1988).

2.2.1. Estrutura constitucional

O direito à saúde configura-se como prerrogativa jurídica de natureza subjetiva, assegurada a todos os cidadãos brasileiros nos termos do art. 6º e do art. 196 da Constituição Federal de 1988, impondo-se ao Estado o dever de garanti-lo de forma imediata, plena e eficaz, sob pena de intervenção do Poder Judiciário para assegurar sua concretização (Brasil, 1988).

Nesse sentido, indissociável o caráter normativo e vinculante da Constituição, concebida não apenas como um conjunto de normas programáticas, mas como instrumento de transformação social, capaz de conferir juridicidade às aspirações coletivas.

Como destaca Sarlet (2012), “os direitos fundamentais sociais, dentre os quais se insere o direito à saúde, possuem eficácia jurídica plena, não podendo ser interpretados como meras promessas políticas”²⁰. Ainda nessa linha, Barroso (2000) sustenta que “a Constituição brasileira conferiu aos direitos sociais, inclusive à saúde, densidade normativa suficiente para que deles decorram obrigações jurídicas concretas, exigíveis inclusive por meio de ações judiciais”²¹.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também tem reconhecido a eficácia plena do direito à saúde, afirmando que “a omissão do Poder Público em assegurar prestações de saúde essenciais configura violação a preceito fundamental”²².

Ainda que dotadas de caráter programático, as normas constitucionais não se encontram desprovidas de eficácia jurídica. Ao contrário, possuem eficácia imediata, direta e vinculante, na medida em que impõem deveres ao legislador infraconstitucional, condicionam a produção normativa futura, tornando inconstitucionais os atos normativos que as contrariem, e orientam a interpretação, integração e aplicação do ordenamento jurídico. Conforme leciona Canotilho (2003, p. 39), as normas

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 21.

²¹ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p 45-46.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 566.471/RS**, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 22 maio 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 05 set. 2008. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

programáticas “são normas jurídicas vinculantes para os poderes públicos e produzem efeitos jurídicos, mesmo quando se expressam em termos de objetivos ou metas”²³.

Além disso, tais dispositivos constitucionais influenciam o exercício da atividade discricionária tanto da Administração Pública quanto do Poder Judiciário, funcionando como critérios normativos para decisões políticas e jurídicas. Segundo Sarlet (2012, p. 94), mesmo as normas constitucionais aparentemente abertas e principiológicas geram “situações jurídicas subjetivas passíveis de reivindicação judicial, conferindo direitos e impondo deveres concretos”²⁴.

Dissipadas quaisquer dúvidas quanto à eficácia e exigibilidade do direito à saúde, impõe-se reconhecer a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, conforme previsto no §1º do art. 5º da Constituição Federal de 1988. O direito à saúde, enquanto prestação positiva sindicável judicialmente, encontra amparo normativo nos arts. 6º e 196 da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal tem reiterado que a cláusula da reserva do possível não pode ser utilizada como escudo genérico para justificar a omissão estatal, exigindo-se a comprovação objetiva da inexistência de recursos orçamentários disponíveis. Conforme orientação da Suprema Corte: “a reserva do possível não pode ser invocada genericamente, sendo indispensável a demonstração objetiva da falta de recursos orçamentários e financeiros, sob pena de vulneração do mínimo existencial”²⁵.

Segundo Mendes e Branco (2009), a formulação do princípio da reserva do possível tem origem na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão, especialmente no julgamento relativo à insuficiência de vagas nas universidades públicas e ao consequente impacto sobre a liberdade de escolha profissional²⁶. Naquela oportunidade, a Corte constitucional alemã assentou que pretensões voltadas à criação dos pressupostos fáticos indispensáveis ao exercício de determinado direito fundamental encontram-se necessariamente condicionadas às possibilidades materiais e institucionais do Estado (Branco e Mendes, 2009).

A partir dessa compreensão, firmou-se o entendimento de que não existe direito subjetivo à criação irrestrita de vagas universitárias, uma vez que o atendimento

²³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 39.

²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 34.

²⁵ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Informativo nº 582**. Brasília, DF: STF, 2009. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em 17.04.2025

²⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

universal se mostrava inviável. Apenas situações de limitação manifestamente desproporcional ou de oferta flagrantemente insuficiente poderiam justificar o reconhecimento de um dever estatal de prestação positiva e, por conseguinte, legitimar a intervenção do juízo constitucional (Mendes, Bonet, 2012).

De igual maneira, o mínimo existencial é compreendido como o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, cujo atendimento pelo Estado é indeclinável. Sarlet (2012) sustenta que “não se pode admitir, sob pena de inviabilizar a própria normatividade da Constituição, que os direitos fundamentais sociais sejam dependentes apenas da vontade política do legislador ou da conveniência da Administração”²⁷.

Da mesma forma, Barroso (2000) destaca que o Judiciário tem o dever de intervir “quando se constatar que o Estado está falhando na concretização do mínimo existencial, especialmente em áreas como saúde, educação e assistência social”²⁸.

Como destacado por Manoel Abreu²⁹, acerca do papel do Judiciário nessa equação:

O Judiciário, na democracia contemporânea, tem um papel indeclinável. Concebido autonomamente, numa visão liberal de divisão de funções, fundante do Estado Moderno, assume novos desafios nesse novo patamar civilizatório, principalmente em países emergentes, como o Brasil, transformando-se num *locus* da cidadania inclusiva e de concretização de direitos proclamados na Constituição e efetivados no processo. Essa tendência contemporânea traduz uma radical mudança de perfil do Judiciário, que passa a ter um crescente envolvimento com a questão social, abdicando progressivamente de uma postura normativista, positivista normativista, inacessível, transformando-se numa instituição central à democracia brasileira.

Conclui-se que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade:

(...) entre proteger a inviolabilidade do direito à vida e à saúde - que se qualifica como direito subjetivo inalienável a todos assegurado pela própria

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 27.

²⁸ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 36

²⁹ MANOEL DE ABREU, Pedro. **Processo e Democracia: O processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito** – Vol. 3. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 39.

Constituição da República (art. 5º, "caput", e art. 196) - ou fazer prevalecer, contra essa prerrogativa fundamental, um interesse financeiro e secundário do Estado, entendo, uma vez configurado esse dilema, que razões de ordem ético-jurídica impõem, ao julgador, uma só e possível opção: aquela que privilegia o respeito indeclinável à vida e à saúde humanas³⁰.

O direito fundamental à saúde consta de cláusula expressa na Constituição Federal, mais precisamente em seu artigo 196:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação³¹.

O dispositivo assegura aos indivíduos ações de promoção, proteção e recuperação da saúde e atribui ao Estado a obrigação de cumprir tais ações. O Supremo Tribunal Federal ao se manifestar acerca da efetividade do dispositivo, reiteradamente, tem declarado tratar-se de norma de eficácia imediata, apta a conferir direitos subjetivos aos indivíduos.

[...] O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar.[...]³².

O julgado não deixa dúvidas acerca do direito subjetivo dos indivíduos, frente ao Poder Público, de receber deste os meios adequados e necessários à proteção da saúde. Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal reconhece a justiciabilidade desse direito, ou seja, a possibilidade de obter, no Poder Judiciário, proteção contra eventual lesão (por ação ou omissão) ou ameaça de lesão.

A leitura do texto constitucional evidencia que a garantia do direito à saúde no Brasil deve ocorrer por meio da implementação de políticas públicas integradas, conforme redação do parágrafo 16º, do artigo 37 (Brasil, 1988):

§16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou

³⁰ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. STA 175/DF**. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 30 abr. 2010. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 30 abr. 2010.

³¹ Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20.4.2025

³² BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. RE 393.175 AgR/RS**. Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 12 dez. 2006. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 2 fev. 2007, p. 140. *Ementário de Jurisprudência*, v. 2262-08, p. 1524.

conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Na mesma medida, como explicitado pelo art. 23 (Brasil, 1988):

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Isso inclui não apenas políticas específicas de saúde, que assegurem o acesso a ações e serviços nessa área, mas também outras políticas sociais e econômicas, com o objetivo de reduzir os riscos de adoecimento da população. Esse princípio parte do entendimento de que a saúde é influenciada por diversos fatores e que a simples oferta de serviços de saúde não é suficiente para garantir o mais alto nível possível de bem-estar físico, mental e social. Esses fatores são conhecidos como determinantes sociais da saúde, ou seja, condições de ordem social, econômica, étnico-racial, psicológica e comportamental que impactam a ocorrência de doenças e agravos na população (Fileti, 2003).

A Lei nº 8.080/1990³³, em seu artigo 3º, reconhece que os níveis de saúde refletem a organização social e econômica do país. Entre os principais determinantes e condicionantes da saúde, destacam-se: alimentação, moradia, saneamento básico, meio ambiente, trabalho, renda, educação, atividade física, transporte, lazer e acesso a bens e serviços essenciais.

Diante disso, o Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado em 1990, é um instrumento fundamental para que o Estado cumpra seu dever de garantir o direito à saúde, conforme art. 200 da constituinte (Brasil, 1988):

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

³³ 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. 20 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm . Acesso em: 6 abr. 2025.

III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

V - incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;

V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

A implementação de políticas públicas de saúde, portanto, é uma obrigação solidária entre os entes federativos, no tocante à solidariedade, assim dispõe o Código Civil em seus artigos 264 e 275 (Brasil, 2003):

Art. 264. Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda.

(...)

Art. 275. O credor tem direito a exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum; se o pagamento tiver sido parcial, todos os demais devedores continuam obrigados solidariamente pelo resto.

Em que pese o reconhecimento da essencialidade e do caráter público das ações e serviços de saúde, o legislador constituinte autorizou a atuação do setor privado, facultando-lhe o direito de explorar os serviços de saúde como atividade de mercado. Trata-se de uma difícil equação: de um lado a saúde dos consumidores; de outro, o lucro das operadoras de planos de saúde. O Código de Defesa do Consumidor³⁴, contribuição para uma solução adequada, vem sendo ignorado pelas empresas e também pela agência reguladora do setor, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). E a Lei n. 9.656/98, Lei dos Planos de Saúde, não conseguiu pôr fim aos principais conflitos.

Sob outro viés, cumpre destacar que o direito à saúde, como qualquer outro, não é absoluto. A concretização desse direito fundamental envolve um complexo

³⁴ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 2 de abril de 2025.

conflito entre as limitações orçamentárias do Estado, a necessidade de universalização na melhor medida possível dos procedimentos disponibilizados pelo sistema público de saúde e a necessidade do cidadão, por vezes inadiável, de acesso a determinado tratamento.

Ante a exigência de compatibilização entre as políticas públicas na área da saúde e a necessidade de tutela judicial nos casos de omissão estatal, surgem fundados questionamentos a respeito dos limites da atuação do Poder Judiciário a fim de garanti-lo. Tal discussão deve ter como ponto de partida o reconhecimento de que a concretização do direito universal à saúde deve ocorrer principalmente por intermédio de políticas públicas, conforme prevê de forma expressa o art. 196 da Constituição, a serem estabelecidas no âmbito de gestão do SUS, a partir de critérios técnico-científicos quanto à sua eficácia, assim como econômicos quanto à sua possibilidade de custeio (Sarlet, 2012).

Nesse contexto, foi criada, pela Lei n. 12.401/2011³⁵, a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde – Conitec, que dispõe sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde. A Comissão, assistida pelo Departamento de Gestão e Incorporação de Tecnologias em Saúde - DGITS, tem por objetivo assessorar o Ministério da Saúde - MS nas atribuições relativas à incorporação, exclusão ou alteração de tecnologias em saúde pelo SUS, bem como na constituição ou alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica.

Qualquer incorporação, exclusão ou alteração de medicamentos pelo SUS é efetuada mediante a instauração de processo administrativo, tratando-se, portanto, de ferramenta definidora de políticas públicas (Brasil, 2011).

O custeio de tratamento médico por parte do Poder Público deve ser realizado dentro de diretrizes que permitam proporcionar o mais eficaz tratamento ao maior número de pessoas, o que torna imprescindível a observância de imperativos como o da economicidade na seleção, aquisição e dispensa de tratamentos.

A intervenção do Judiciário a fim de obrigar o Poder Público a fornecer determinado tratamento deve, assim, ocorrer de forma limitada, visando sobretudo à concretização do acesso universal aos tratamentos oferecidos pela rede pública ou a fim

³⁵ BRASIL. Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm. Acesso em: 1 maio 2025.

de corrigir ilegalidades, omissões ou equívocos nas decisões tomadas pelos órgãos gestores desse sistema, garantindo-se, por um lado, a manutenção de equilíbrio do sistema único e, de outro, impedindo que eventual atuação omissiva ou falha do Estado implique em negação a direito fundamental do cidadão.

No cenário internacional, o Brasil é signatário de importantes tratados que reconhecem o direito à saúde como um direito humano. Entre eles, destaca-se o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, adotado na XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 19 de dezembro de 1966³⁶.

Além disso, o país aderiu ao Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido como “Protocolo de São Salvador”, concluído em 17 de novembro de 1988³⁷.

No que se refere ao direito à saúde, o artigo 12 do Pacto Internacional estabelece que os Estados “reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental”. Já o artigo 10 do Protocolo de São Salvador determina que “toda pessoa tem direito à saúde, compreendendo-se como saúde o gozo do mais alto nível de bem-estar físico, mental e social”.

Ao ratificar essas normas internacionais, o Brasil reforça o reconhecimento do direito à saúde como um direito humano e, além disso, o consagra como um direito fundamental, ao inscrevê-lo na Constituição Federal de 1988.

Esse direito está diretamente associado ao direito à vida (art. 5º, capítulo I: Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos) e é classificado como um direito social (art. 6º, capítulo II: Dos Direitos Sociais). Dessa forma, envolve tanto o direito a prestações – ou seja, um direito positivo, que exige ações do Estado –, quanto o direito de defesa contra agentes que possam prejudicar a saúde – um direito negativo³⁸.

Segundo Merlin Schulze (2019), o Estado brasileiro está vinculado ao cumprimento de diretrizes constitucionais fundamentais no campo do direito à saúde.

³⁶ ONU. Organização das Nações Unidas. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Adotado na XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em 19 dez. 1966. Promulgado no Brasil pelo Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm. Acesso em: 1 maio 2025.

³⁷ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo de San Salvador: Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. São Salvador**, 17 nov. 1988. Promulgado no Brasil pelo Decreto n. 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm. Acesso em: 1 maio 2025.

³⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 78

Entre elas, destacam-se o princípio da dignidade da pessoa humana, que confere à saúde o caráter de direito fundamental intrinsecamente ligado à preservação da vida digna; o direito ao mínimo existencial em saúde, entendido como o conjunto de bens e serviços indispensáveis à satisfação de direitos fundamentais primários; a vedação ao retrocesso social, que impede a redução de políticas públicas já consolidadas; e o dever de progresso, que impõe à administração pública a obrigação de constante aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo das prestações de saúde³⁹.

Trata-se, portanto, de um direito de satisfação progressiva, que não é absoluto. Isso significa que o Estado não tem a obrigação de garantir acesso a toda e qualquer prestação de saúde existente, mas deve buscar constantemente sua ampliação e aprimoramento.

2.3. Judicialização do Direito à Saúde

2.3.1. Causas da expansão judicial

Um destaque necessário para se falar da judicialização da saúde se encontra na década de 1990, marcada pelo ajuizamento de demandas judiciais por pacientes portadores do vírus HIV e por organizações não governamentais (ONGs)⁴⁰. O impacto foi tamanho que, a partir de 1996, houveram inúmeras determinações judiciais para que o Sistema Único de Saúde (SUS) ofertasse os medicamentos e a assistência necessária aos pacientes⁴¹. No mesmo ano, foi promulgada a Lei nº 9.313/1996⁴², compelindo o fornecimento gratuito pelo Estado de medicamentos aos portadores do HIV.

Esse contexto deu início a uma nova fase no entendimento jurídico sobre o direito à saúde. Até então, prevalecia a interpretação de que esse direito era uma norma

³⁹ SCHULZE, C. J. **Novas perspectivas sobre a judicialização da saúde**. In: SCHULZE, C. J.; GEBRAN NETO, J. P. *Direito à saúde*. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2019, p. 114-116

⁴⁰ ORNELAS, Thaíse Siqueira. **A desjudicialização das Demandas por medicamentos: Uma análise sobre a efetividade do núcleo de apoio técnico – NAT após a sua instalação no município de Joinville**. Revista da Esmesc, v. 25, n. 31, 2018.

⁴¹ VIEIRA, Fabiola Sulpino. **Direito à saúde no Brasil: seus contornos, judicialização e a necessidade da macrojustiça**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020. (Texto para Discussão, n. 2547). Disponível em: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Acesso em: 1º de maio de 2025

⁴² BRASIL. **Lei n. 9.313, de 13 de novembro de 1996. Dispõe sobre a distribuição gratuita de medicamentos aos portadores do HIV e doentes de AIDS**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 nov. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19313.htm. Acesso em: 1 maio 2025.

programática, servindo apenas como diretriz para a atuação estatal, sem impor ao Estado a obrigação concreta de garantir acesso a bens e serviços de saúde para toda a população. No entanto, com a crescente judicialização do tema, o direito à saúde passou a ser interpretado como um direito individual, imediatamente exigível⁴³.

A mudança de entendimento foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 271.286, em 2000⁴⁴. Nesse caso, uma paciente que pleiteava o fornecimento de medicamentos para o tratamento do HIV/AIDS pelo município de Porto Alegre obteve decisão favorável da Corte.

Desde então, observou-se um crescimento expressivo das demandas judiciais relacionadas à saúde em todo o país. Apesar das dificuldades para mensurar com precisão o número total de processos que têm por réus os gestores do SUS, dados levantados por meio da Lei de Acesso à Informação, em pesquisa realizada para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), apontam que, entre 2008 e 2017, os processos de saúde na primeira instância de 17 tribunais de justiça brasileiros totalizaram 487.426. O volume anual passou de 41.453 processos em 2008 para 95.752 em 2017, representando um crescimento de 131% no período⁴⁵. Na segunda instância, o aumento das demandas alcançou 85% entre 2009 e 2024, subindo de 22.011 para 40.658 processos.

Esses números abrangem não apenas pedidos de acesso a medicamentos e serviços de saúde pelo SUS, mas também outras demandas na área da saúde, como questões relacionadas a planos privados. A pesquisa revelou ainda uma heterogeneidade entre os tribunais, com variações na predominância dos tipos de ações⁴⁶.

Dentre essas ações, os processos relacionados a medicamentos no SUS somavam 544.378 (24,4% do total). No entanto, esse número pode estar subestimado, pois a Justiça também classifica parte dessas ações na categoria “tratamento médico-hospitalar e/ou fornecimento de medicamentos”, que contabilizou 259.334 processos (11,6% do total) (CNJ, 2009).

⁴³ ORNELAS, Thaíse Siqueira. **A desjudicialização das Demandas por medicamentos: Uma análise sobre a efetividade do núcleo de apoio técnico – NAT após a sua instalação no município de Joinville.** *Revista da Esmesc*, v. 25, n. 31, 2018.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 271.286/RS.** Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 22 ago. 2000. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br>. Acesso em: 1 maio 2025.

⁴⁵ CRUZ, L. A. R. **Direito à saúde: de norma programática a direito individual exigível.** *Revista SJRJ*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 34, 2012, p 87-89.

⁴⁶ INSPER; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução.** São Paulo: Insper, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 1 maio 2025.

Logo, dentro de todo o histórico brasileiro do Direito à Saúde, não há como negar que as demandas envolvendo a concretização do referido direito fundamental ocupam altos números do judiciário, de modo que a observância atenta é imperativa.

2.3.2. Problemas sistêmicos da judicialização

Não é recente o problema da crise do Poder Judiciário, tendo em vista que na mesma medida que cresce exponencialmente o ajuizamento de demandas judiciais também aumenta a morosidade de resolução destas lides. Tal noção indica a insuficiência de recursos materiais e humanos se desconectados da aplicação de instrumentos processuais adequados.

Isso se verifica na pesquisa divulgada pelo CNJ em 2024, conhecida como “Justiça em Números”, que analisou o tempo de tramitação dos processos, através de três indicadores: o tempo médio da inicial até a sentença; o tempo médio da inicial até a baixa; e a duração média dos processos que ainda estavam pendentes em 31 de dezembro de 2023 (CNJ, 2024)

Os dados revelam que o tempo médio do acervo (processos pendentes), em relação ao primeiro grau de jurisdição, do recebimento da ação até a sentença, leva-se em média 4 anos e 3 meses., enquanto no segundo grau o tempo é reduzido para cerca de 10 meses⁴⁷. Tais dados revelam que o sistema jurídico brasileiro é moroso, deixando de entregar às partes uma resposta jurisdicional efetiva e tempestiva, a despeito da Constituição Federal (CNJ, 2024).

Essa insatisfação com a morosidade da justiça brasileira, inclusive, foi reconhecida pelo Ministro Luiz Fux no preâmbulo do Anteprojeto do Código de Processo Civil (2010), no qual prezou por uma justiça mais eficiente:

É que aqui e alhures não se calam as vozes contra a morosidade da justiça. O vaticínio tornou-se imediato: “justiça retardada é justiça denegada” e com esse estigma arrastou-se o Poder Judiciário, conduzindo o seu desprestígio a índices alarmantes de insatisfação aos olhos do povo [...]
Esse o desafio da comissão: resgatar a crença no judiciário e tornar realidade a promessa constitucional de uma justiça pronta e célere
No afã de atingir esse escopo deparamo-nos com o excesso de formalismos processuais, e com um volume imoderado de ações e de recursos [...]

⁴⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2025.

O Brasil clama por um processo mais ágil, capaz de dotar o país de um instrumento que possa enfrentar de forma célere, sensível e efetiva, as misérias e as aberrações que passam pela Ponte da Justiça⁴⁸.

Os instrumentos processuais devem ser repensados com o fim de mitigar o problema do tempo processual, tendo em vista que o processo não deve ser encarado como mero instrumento, mas sim como a perfectibilização ética dos Direitos Fundamentais, atendendo os fins sociais políticos e jurídicos do Estado Democrático de Direito. Justamente por isso o CPC/15⁴⁹ teve como objetivo alinhar o Processo Civil à Constituição Federal, tanto que disciplinou logo em seu primeiro artigo o dever dos operadores do direito de interpretar o Processo Civil seguindo os valores e as normas fundamentais estabelecidas na Constituição Federal, com a instituição de novas técnicas processuais voltadas à efetividade do processo.

Dentre tais técnicas, introduziu-se no Livro V, o título da Tutela Provisória, no qual se reestruturou o sistema anteriormente vigente no Código de 1973, a partir da unificação do instituto, abrangendo, além da inclusão da tutela de evidência, as já existentes tutelas de urgência (antecipatórias e acautelatórias), manejáveis nos autos do processo principal, antecedentemente ou incidentalmente⁵⁰.

Paralelamente, também necessário trazer à tona que a morosidade do judiciário também se traduz no fenômeno do abuso do processo, a partir do ajuizamento em massa de demandas notoriamente infundadas, o que demonstra que muito do problema de congestionamento do judiciário também se dá em razão de operadores do direito irresponsáveis (CNJ, 2025). Em igual diapasão, os recursos manifestamente protelatórios e infundados também prejudicam o trâmite judicial célere e efetivo, também podendo se caracterizar como abuso do processo.

Inseridas nessa seara, as ações de saúde ganham especial destaque dentro dos ajuizamentos que muito demandam o Poder Judiciário, uma vez que o número de ações é surpreendente: apenas em 2020, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região registrou o ajuizamento de quase 14 mil ações com tal natureza. Tais números

⁴⁸ BRASIL, **Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil / Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração do Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil**. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496296>. Acesso em: 30.03.2025.

⁴⁹ BRASIL. **Código de Processo Civil (2015). Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 2 maio 2025.

⁵⁰ MACHADO, Antônio Claudio da Costa. **Tutela provisória: interpretação artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, do Livro V, da parte geral, e dos dispositivos esparsos do CPC em vigor que versam sobre Tutela Provisória**. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 75

prometiam aumentar, conforme avaliação do Desembargador Federal João Pedro Gebran Neto (2020), sobre o tema:

(...) o que parece merecer explicação, em primeiro lugar, é o elevado número de processos sobre o tema em tramitação perante a Justiça Federal. E, segundo a linha jurisprudencial dos Tribunais Superiores, tudo indica que essa quantidade deve aumentar bastante nos próximos anos, dada a indispensabilidade de inclusão da União nas lides que envolvam medicamentos que não possuem registro na Anvisa, bem como o redirecionamento das ações ao ente competente administrativamente a suportar o ônus financeiro, nos termos do Tema 793 do STF. Em segundo lugar, há crescente judicialização sobre produtos não registrados na Anvisa, o que está a exigir do Poder Judiciário um rígido escrutínio sobre a deferência ou não das deliberações daquela agência reguladora. Não se pode ignorar que ela é dotada de elevada expertise e respeito internacional, tendo sido recentemente credenciada internacionalmente para realizar inspeção farmacêutica.(...) Enfim, os números revelam dados da crescente judicialização, mas apenas sinalizam a ponta do iceberg. O essencial, a meu juízo, seria o aprimoramento na prestação dos serviços já incorporados na política pública de saúde do SUS, de modo a conferir maior credibilidade e suporte social ao sistema. Uma boa, adequada e tempestiva política de atenção primária e secundária poderia dar a robustez necessária para reverter a curva da judicialização, que hoje tem por foco exclusivamente na assistência farmacêutica, mas certamente se voltará para as falhas assistenciais⁵¹.

A preocupação do judiciário brasileiro quanto às ações de saúde também se revela na Recomendação Nº 31 de 30/03/2010 do Conselho Nacional de Justiça⁵², recomendando aos tribunais: “a adoção de medidas visando a melhor subsidiar os magistrados e demais operadores do direito, para assegurar maior eficiência na solução das demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde” (CNJ, 2010).

Apenas pelo teor do preâmbulo, já é possível se perceber a preocupação institucional para que as decisões sejam eficientes em assegurar a assistência à saúde, sem que o tempo do processo se torne um empecilho a fim de se assegurar o direito fundamental à saúde.

Na mesma medida, a resolução também preza pela comprovação científica dos tratamentos pleiteados antes da sua concessão judicial:

- I. Recomendar aos Tribunais de Justiça dos Estados e aos Tribunais Regionais Federais que:
- a) até dezembro de 2010 celebrem convênios que objetivem disponibilizar

⁵¹ Quase 14 mil processos sobre fornecimento de medicamentos foram julgados pela Justiça Federal da 4ª Região em 2020, disponível em https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=15654#:~:text=Quase%2014%20mil%20processos%20sobre,da%204%C2%AA%20Regi%C3%A3o%20em%202020, acesso em 23.3.2024

⁵² Conselho Nacional de Justiça, **Recomendação n. 31 de 30.03.2010**, disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/877> Acesso em 5 de abril de 2025.

apoio técnico composto por médicos e farmacêuticos para auxiliar os magistrados na formação de um juízo de valor quanto à apreciação das questões clínicas apresentadas pelas partes das ações relativas à saúde, observadas as peculiaridades regionais;

b) orientem, através das suas corregedorias, aos magistrados vinculados, que:

b.1) procurem instruir as ações, tanto quanto possível, com relatórios médicos, com descrição da doença, inclusive CID, contendo prescrição de medicamentos, com denominação genérica ou princípio ativo, produtos, órteses, próteses e insumos em geral, com posologia exata;

b.2) evitem autorizar o fornecimento de medicamentos ainda não registrados pela ANVISA, ou em fase experimental, ressalvadas as exceções expressamente previstas em lei;

b.3) ouçam, quando possível, preferencialmente por meio eletrônico, os gestores, antes da apreciação de medidas de urgência;

b.4) verifiquem, junto à Comissão Nacional de Ética em Pesquisas (CONEP), se os requerentes fazem parte de programas de pesquisa experimental dos laboratórios, caso em que estes devem assumir a continuidade do tratamento⁵³;

Por mais que a resolução tenha mais 15 anos, se percebe que muitos dos problemas atuais a respeito das ações de saúde já eram observados pelo CNJ, tais quais a morosidade na entrega do bem de saúde, a falência do sistema público, necessidade de estudos científicos a respeito dos tratamentos pleiteados, como confirmado pelo preâmbulo da Recomendação:

CONSIDERANDO o grande número de demandas envolvendo a assistência à saúde em tramitação no Poder Judiciário brasileiro e o representativo dispêndio de recursos públicos decorrente desses processos judiciais;

CONSIDERANDO a relevância dessa matéria para a garantia de uma vida digna à população brasileira;

CONSIDERANDO que ficou constatada na Audiência Pública nº 4, realizada pelo Supremo Tribunal Federal para discutir as questões relativas às demandas judiciais que objetivam o fornecimento de prestações de saúde, a carência de informações clínicas prestadas aos magistrados a respeito dos problemas de saúde enfrentados pelos autores dessas demandas;

CONSIDERANDO que os medicamentos e tratamentos utilizados no Brasil dependem de prévia aprovação pela ANVISA, na forma do art. 12 da Lei 6.360/76 c/c a Lei 9.782/99, as quais objetivam garantir a saúde dos usuários contra práticas com resultados ainda não comprovados ou mesmo contra aquelas que possam ser prejudiciais aos pacientes;

CONSIDERANDO as reiteradas reivindicações dos gestores para que sejam ouvidos antes da concessão de provimentos judiciais de urgência e a necessidade de prestigiar sua capacidade gerencial, as políticas públicas existentes e a organização do sistema público de saúde⁵⁴;

Como diagnosticado pelo Min. Moura Ribeiro, na ocasião do julgamento do REsp n. 2021665/MS, que ensejou o Tema 1.198 do Superior Tribunal de Justiça (2025):

⁵³ Conselho Nacional de Justiça, **Recomendação n. 31 de 30.03.2010**, disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/877> Acesso em 5 de abril de 2025.

⁵⁴ Conselho Nacional de Justiça, **Recomendação n. 31 de 30.03.2010**, disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/877> Acesso em 5 de abril de 2025.

A litigância abusiva reversa acaba estando vinculada justamente a esse descumprimento reiterado, não só de direitos, de maneira ainda extrajudicial, através daquela conta em específico que é realizada pelos grandes fornecedores, para que então ele possa entender qual é o seu custo eventual pela violação daquele direito, e eventualmente depois ali, quanto que isso vai custar entre advogado, recurso, custa judicial, etc., para que essa questão porventura possa chegar depois nos tribunais superiores e se tornar uma temática repetitiva, ou eventualmente até em grau de repercussão geral, se pelo Supremo Tribunal Federal. E também a questão agora que está virando moda para os planos de saúde, que é o descumprimento reiterado de decisões judiciais⁵⁵.

Ainda, o Ministro se aprofunda em um exemplo de descumprimento de decisões judiciais por planos de saúde (2025):

Nós verificamos alguns levantamentos que foram feitos de forma recente, até pelo próprio, de ter mais de 300 decisões judiciais de um operador de um plano de saúde, que foram descumpridas, ou estão sendo descumpridas, sem que haja ali de forma clara também o motivo pelo qual isso está sendo descumprido. Em contrapartida, a gente vê pelo outro lado, por exemplo, quando a gente trata dessa perspectiva de planos de saúde, obviamente, um lucro líquido de quase 11 bilhões do último ano, e obviamente às custas de muitas negativas de procedimento⁵⁶.

Sobre o percentual elevado de negativas de planos de saúde, a partir de dados da ANS, se estima que 62% dos custos de judicialização das grandes operadoras seriam com procedimentos no rol da ANS, que já seriam de cumprimento obrigatório pelos planos (2025):

Logo, trata que 62% são causas que sequer deveriam ter chegado à Justiça caso as operadoras tivessem cumprido aquilo que está na legislação de regência, seja na lei de planos de saúde, na lei de criação da ANS, nas resoluções normativas da própria agência, você teria também evitado esse custo de 62% a mais, fora custo de tempo dos servidores públicos, dos magistrados, dos desembargadores, ministros, e também principalmente para o consumidor que teve que se valer, eventualmente, até de pagar um advogado, seu tempo também de vida de uma questão que eventualmente era de urgência ou emergência, ter problemas aí também relacionados à questão psicológica⁵⁷.

⁵⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2.021.665/MS, Corte Especial, Rel. Ministro Moura Ribeiro, julgado em 13 mar. 2025 (Tema 1.198 – litigância abusiva).

Disponível em: *STJ – Portal de Jurisprudência e Temas Repetitivos*. Resumo: Constatados indícios de litigância abusiva, o juiz pode exigir, de modo fundamentado e com observância à razoabilidade do caso concreto, a emenda da petição inicial a fim de demonstrar o interesse de agir e a autenticidade da postulação, respeitadas as regras de distribuição do ônus da prova. Acesso em 28.6.2025

⁵⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2.021.665/MS, Corte Especial, Rel. Ministro Moura Ribeiro, julgado em 13 mar. 2025 (Tema 1.198 – litigância abusiva).

Disponível em: *STJ – Portal de Jurisprudência e Temas Repetitivos*. Resumo: Constatados indícios de litigância abusiva, o juiz pode exigir, de modo fundamentado e com observância à razoabilidade do caso concreto, a emenda da petição inicial a fim de demonstrar o interesse de agir e a autenticidade da postulação, respeitadas as regras de distribuição do ônus da prova. Acesso em 28.6.2025

⁵⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2.021.665/MS, Corte Especial, Rel. Ministro Moura Ribeiro, julgado em 13 mar. 2025 (Tema 1.198 – litigância abusiva).

As ações de saúde podem ser ajuizadas pelo jurisdicionado em face do Estado (União, Estados e Municípios) ou contra o seu plano de saúde. Também vale lembrar o teor da Lei n. 8.080/90, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde - SUS, no art. 2º e §§, assim prevê:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação⁵⁸.

Ainda, conforme Pinto (2017), existe propensão da concessão de decisões favoráveis em ações individuais em oposição a ações civis públicas, uma vez que a análise da sua concessão implicaria em maior impacto econômico:

Há evidências de que o Poder Judiciário é mais propenso a conceder decisões favoráveis ao autor em casos individuais do que em ações civis públicas movidas pelo Ministério Público, uma vez que estas últimas, por serem estruturais e buscarem promover mudanças em políticas públicas, provocariam maior impacto econômico, situação em que o Poder Judiciário se mostra mais cauteloso. Observa-se a predominância da justiça do caso concreto, a qual o ministro do STF Gilmar Mendes chamou de microjustiça⁵⁹.

O plano de saúde e o contrato de prestação de serviços médico-hospitalares submetem-se ao Código de Defesa do Consumidor, conforme se depreende da Súmula 608 do STJ, ou seja: Aplica-se o Código de Defesa do Consumidor aos contratos de plano de saúde, salvo os administrados por entidades de autogestão⁶⁰.

O Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) estabelece os ditames da cobertura assistencial obrigatória a ser garantida nos planos privados de assistência à saúde, conforme previsão da Lei nº

Disponível em: *STJ – Portal de Jurisprudência e Temas Repetitivos*. Resumo: Constatados indícios de litigância abusiva, o juiz pode exigir, de modo fundamentado e com observância à razoabilidade do caso concreto, a emenda da petição inicial a fim de demonstrar o interesse de agir e a autenticidade da postulação, respeitadas as regras de distribuição do ônus da prova. Acesso em 28.6.2025

⁵⁸ 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.** 20 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm . Acesso em: 6 abr. 2025

⁵⁹ PINTO, E. G. **Estado de coisas inconstitucional na política pública de saúde brasileira**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017.

⁶⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 608: Aplica-se o Código de Defesa do Consumidor aos contratos de plano de saúde.** Brasília, DF, 27 set. 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/sumulas/sumulas.aspx>. Acesso em: 2 maio 2025.

9.656/1998⁶¹, o rol da ANS contempla o acompanhamento de doenças, os procedimentos considerados indispensáveis ao diagnóstico e o seu devido tratamento.

A respeito do rol de procedimentos dispostos na Resolução Normativa da ANS, a jurisprudência compreendia que a listagem não indicava, de forma taxativa e exhaustiva, os tratamentos que devem ser cobertos pelos planos de saúde, mas, ao revés, definindo apenas as coberturas mínimas que neles devem constar, porque cabe apenas ao médico, e não ao plano de saúde ou os entes federativos, a escolha do tratamento mais adequado à cura da doença suportada pelo jurisdicionado.

Uma amostra desse entendimento se vê contido nas Súmulas 95, 96 e 102 do Tribunal de Justiça de São Paulo, favoráveis ao consumidor que pleiteia tratamento não constante no rol da ANS:

Súmula 95: Havendo expressa indicação médica, não prevalece a negativa de cobertura do custeio ou fornecimento de medicamentos associados a tratamento quimioterápico⁶².

Súmula 96: Havendo expressa indicação médica de exames associados a enfermidade coberta pelo contrato, não prevalece a negativa de cobertura do procedimento⁶³.

Súmula 102: Havendo expressa indicação médica, é abusiva a negativa de cobertura de custeio de tratamento sob o argumento da sua natureza experimental ou por não estar previsto no rol de procedimentos da ANS⁶⁴.

Tal entendimento também se apurava nos julgados do Superior Tribunal de Justiça, quanto a ilegalidade na negativa de cobertura fundamentada na não previsão no rol:

(...) o plano de saúde pode estabelecer quais doenças estão sendo cobertas, mas não que tipo de tratamento está alcançado para a respectiva cura. Se a patologia está coberta, no caso, o câncer, é inviável vedar a quimioterapia pelo simples fato de ser esta uma das alternativas possíveis para a cura da doença. A abusividade da cláusula reside exatamente nesse preciso aspecto, qual seja, não pode o paciente, em razão de cláusula limitativa, ser impedido de receber tratamento com o método mais moderno disponível no momento

⁶¹ BRASIL. Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19656.htm> Acesso em 28 de agosto de 2023.

⁶² SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Súmula nº 95. Havendo prescrição médica, é dever do Estado fornecer o medicamento, ainda que não incorporado pelo SUS. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Institucional/CamaraEspecial/Sumulas>. Acesso em: 6 abr. 2025.

⁶³ SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Súmula nº 96. A ausência de registro da Anvisa não obsta o fornecimento de medicamento pelo Estado, quando presentes a prescrição médica e a imprescindibilidade do tratamento. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Institucional/CamaraEspecial/Sumulas>. Acesso em: 6 abr. 2025.

⁶⁴ SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Súmula nº 102. O fornecimento de medicamentos ou tratamentos pelo Estado não está condicionado à demonstração da hipossuficiência do beneficiário. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Institucional/CamaraEspecial/Sumulas>. Acesso em: 6 abr. 2025.

em que instalada a doença coberta⁶⁵.

Paralelamente, no dia 22 de maio de 2019, o Supremo Tribunal Federal julgou o Tema 500, nos termos do voto do Min. Barroso, assentando o entendimento:

1. O Estado não pode ser obrigado a fornecer medicamentos experimentais. 2. A ausência de registro na ANVISA impede, como regra geral, o fornecimento de medicamento por decisão judicial. 3. É possível, excepcionalmente, a concessão judicial de medicamento sem registro sanitário, em caso de mora irrazoável da ANVISA em apreciar o pedido (prazo superior ao previsto na Lei nº 13.411/2016), quando preenchidos três requisitos: (i) a existência de pedido de registro do medicamento no Brasil (salvo no caso de medicamentos órfãos para doenças raras e ultrarraras); (ii) a existência de registro do medicamento em renomadas agências de regulação no exterior; e (iii) a inexistência de substituto terapêutico com registro no Brasil. 4. As ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na ANVISA deverão necessariamente ser propostas em face da União (2019)⁶⁶.

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Tema 106 de Recurso Repetitivo (REsp 1657156/RJ), fixou como requisitos para a concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do Sistema Único de Saúde:

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 na ANVISA do medicamento⁶⁷.

Ainda, o Supremo Tribunal Federal julgou o mérito do Tema 1.161 de repercussão geral (RE 1165959) e reafirmou o entendimento firmado no Tema 500 de repercussão geral (RE 657.718), estabelecendo “o dever do Estado de fornecer medicamento que, embora não possua registro na ANVISA, tem a sua importação autorizada pela agência de vigilância sanitária”⁶⁸.

Não menos relevante, no dia 8 de junho de 2022, a Segunda Seção do

⁶⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 668.216/SP**. Relator: Ministro Carlos Alberto Menezes Direito. Brasília, DF, 15 mar. 2007. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br>. Acesso em: 1 maio 2025.

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 657.718/MG**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgado em 22 maio 2019. Tema 500 da repercussão geral. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 28.6.2025.

⁶⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.657.156/RJ**. Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 22 fev. 2017, DJe 02 mar. 2017. Tema 106 dos recursos repetitivos.

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.165.959/SP**. Rel. Min. Marco Aurélio; Rel. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 8 jul. 2021. Publicado no *Diário da Justiça Eletrônico* em 22 out. 2021. Tema 1.161 da Repercussão Geral. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur454780/false>. Acesso em: 1 maio 2025

Superior Tribunal de Justiça, na ocasião de julgamento dos Embargos de Divergência em Recurso Especial de n. 1.886.929/SP e 1.889.704/SP⁶⁹, assentou o entendimento de que o rol de procedimentos e eventos em saúde estabelecido pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), embora seja em regra taxativo, pode ser ampliado desde que cumpridos determinados parâmetros.

Os critérios se veem traduzidos a partir: *a)* da comprovação da eficácia do tratamento; *b)* da expressa recomendação do médico assistente, *c)* da ausência de outro procedimento eficaz, efetivo e seguro já incorporado à lista da ANS; *d)* da ausência de expresse indeferimento pela ANS da incorporação do procedimento ao Rol da Saúde Suplementar e *e)* que haja recomendações de órgãos técnicos de renome nacionais (como Conitec e NatJus) e estrangeiros para recomendação do tratamento requerido (Brasil, 2022).

Somado ao julgamento do STJ, em 21/09/2022, adveio a publicação da Lei nº 14.454/2022⁷⁰, que alterou a Lei nº 9.656/1998 a fim de que a operadora de planos de assistência à saúde autorize obrigatoriamente a cobertura de tratamentos ou procedimentos prescritos por médico ou odontólogo assistente que não estejam previstos no rol referido no §12 do artigo 10, quando exista comprovação da eficácia, à luz das ciências da saúde, baseada em evidências científicas e plano terapêutico ou quando existam recomendações de órgãos técnicos de renome. A nova legislação autoriza, de forma expressa, a cobertura de procedimentos fora do rol, desde que preenchidos os requisitos do art. 10, § 13, da Lei n. 9.656/98:

§ 13. Em caso de tratamento ou procedimento prescrito por médico ou odontólogo assistente que não estejam previstos no rol referido no § 12 deste artigo, a cobertura deverá ser autorizada pela operadora de planos de assistência à saúde, desde que:

I - exista comprovação da eficácia, à luz das ciências da saúde, baseada em evidências científicas e plano terapêutico; ou

II - existam recomendações pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec), ou exista recomendação de, no mínimo, 1 (um) órgão de avaliação de tecnologias em saúde que tenha renome internacional, desde que sejam aprovadas também para seus nacionais.

⁶⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 1.886.929/SP**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 14 set. 2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br>. Acesso em: 1 maio 2025.

⁷⁰ BRASIL, **Lei nº 14.538, de 31 de março de 2023**, disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14538.htm#art1> acesso em 28 de agosto de 2023.

Paralelamente, poucos anos após a discussão proposta pelo Superior Tribunal de Justiça, o Supremo Tribunal Federal se debruçou a respeito da ação do fornecimento de medicamentos e seu alto custo. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.366.243⁷¹, o STF definiu que as ações judiciais que visam ao fornecimento de medicamentos não incorporados pelo SUS, mas com registro na ANVISA, devem tramitar na Justiça Federal quando o custo anual do tratamento for igual ou superior a 210 salários-mínimos.

A *ratio decidendi* dessa decisão fundamenta-se na escassez de recursos das políticas públicas, na igualdade de acesso à saúde de todos os cidadãos e do respeito aos critérios técnicos e científicos dos medicamentos pleiteados. Além disso, o STF determinou que, nas demandas judiciais envolvendo medicamentos ou tratamentos padronizados, a composição do polo passivo deve observar a repartição de responsabilidades estruturadas no SUS. Isso significa que a obrigação de fornecer o medicamento deve ser direcionada ao ente federativo responsável, conforme as atribuições estabelecidas no SUS (Brasil, 2024):

(i) nas demandas judiciais envolvendo medicamentos ou tratamentos padronizados: a composição do polo passivo deve observar a repartição de responsabilidades estruturada no Sistema Único de Saúde, ainda que isso implique deslocamento de competência, cabendo ao magistrado verificar a correta formação da relação processual, sem prejuízo da concessão de provimento de natureza cautelar ainda que antes do deslocamento de competência, se o caso assim exigir;

(ii) nas demandas judiciais relativas a medicamentos não incorporados: devem ser processadas e julgadas pelo Juízo, estadual ou federal, ao qual foram direcionadas pelo cidadão, sendo vedada, até o julgamento definitivo do Tema 1234 da Repercussão Geral, a declinação da competência ou determinação de inclusão da União no polo passivo;

(iii) diante da necessidade de evitar cenário de insegurança jurídica, esses parâmetros devem ser observados pelos processos sem sentença prolatada; diferentemente, os processos com sentença prolatada até a data desta decisão (17 de abril de 2023) devem permanecer no ramo da Justiça do magistrado sentenciante até o trânsito em julgado e respectiva execução (adotei essa regra de julgamento em: RE 960429 ED-segundos Tema 992, de minha relatoria, DJe de 5.2.2021);

(iv) ficam mantidas as demais determinações contidas na decisão de suspensão nacional de processos na fase de recursos especial e extraordinário⁷²

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.366.243/SC**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em: 13 set. 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=1366243>. Acesso em: 6 abr. 2025.

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.366.243/SC**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em: 13 set. 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=1366243>. Acesso em: 6 abr. 2025.

Ainda, ao julgar o Tema 1234, o Supremo estabeleceu critérios para o fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS. De acordo com a decisão, para que o Estado seja obrigado a fornecer esses medicamentos, o requerente deve comprovar três requisitos essenciais: *a)* laudo médico justificando a imprescindibilidade do medicamento, *b)* incapacidade financeira do paciente, *c)* efetividade e segurança do medicamento:

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 1.234 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;

(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.

Visivelmente, os Tribunais Superiores caminham na direção do rol exemplificativo da Lista de Medicamentos da Agência Nacional de Saúde, uma vez que a posição do Supremo converge com aquela que era adotada pelo STJ, em que se exigia a presença cumulativa da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento; da ineficácia do tratamento fornecido pelo sistema público de saúde; da incapacidade financeira do postulante e da existência de registro na ANVISA para o uso pleiteado⁷³.

Sob um prisma, os tribunais superiores defendem que não há que se delimitar taxativamente o rol de procedimentos, tratamentos e medicamentos de saúde a serem fornecidos pela União, estados, municípios e planos de saúde. Por outro lado, o STJ e o STF defendem que quaisquer pleitos judiciais de saúde devem ser comprovadamente imprescindíveis e revestidos de estudos técnicos quanto à sua efetividade.

Com efeito, tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Superior Tribunal de Justiça passaram a exigir, de forma cumulativa, a demonstração da imprescindibilidade ou necessidade clínica do medicamento, da ineficácia das alternativas terapêuticas disponibilizadas pelo sistema público de saúde, da incapacidade financeira do postulante e da existência de registro do fármaco na ANVISA. A flexibilização do rol, portanto, não se confunde com a admissão irrestrita de pleitos judiciais em matéria de saúde, mas pressupõe ônus argumentativo e probatório qualificado, compatível com a complexidade técnica e o impacto sistêmico dessas decisões.

Nesse contexto, os Tribunais Superiores passaram a delinear não apenas os contornos do direito material à saúde, mas também os limites processuais do seu exercício, abrindo espaço para a identificação do abuso do processo em ações sanitárias. O direito fundamental à saúde, assim como o direito fundamental de acesso à justiça, não legitima o ajuizamento de demandas manifestamente infundadas, desprovidas de lastro técnico mínimo ou estruturadas de forma a inviabilizar o contraditório

⁷³ BRASIL, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, **EDel no REsp 1657156/RJ**, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 12/09/2018, DJe 21/09/2018 - Tema 106/STJ

substancial, tampouco autoriza a utilização do processo como instrumento de procrastinação ou pressão institucional.

Ao estabelecer critérios técnicos, probatórios e argumentativos mínimos para o deferimento judicial de prestações em saúde, o STF e o STJ acabaram por delimitar, ainda que implicitamente, os contornos de uma demanda qualificada em matéria sanitária, fornecendo parâmetros objetivos para distinguir o legítimo exercício do direito de ação das hipóteses de uso disfuncional do processo. É precisamente nesse espaço — entre a tutela adequada do direito fundamental à saúde e a contenção do abuso do processo — que se insere a análise da demanda qualificada como instrumento teórico e prático de racionalização da judicialização sanitária.

3. DEMANDA QUALIFICADA

3.1. Tutela jurisdicional eficaz

A busca pela efetividade da tutela jurisdicional constitui elemento central das mais recentes reformas legislativas no âmbito do processo civil. A excessiva demora enfrentada pelos jurisdicionados para a obtenção de uma resposta jurisdicional útil, aliada à recorrente frustração decorrente do reconhecimento judicial de um direito que, não raro, deixa de se concretizar no plano fático, tornou-se, há muito, uma situação insustentável⁷⁴.

No modelo de jurisdição romano, especialmente durante o período republicano, a atividade jurisdicional possuía natureza eminentemente declaratória. A *juris dictio*⁷⁵, desprovida de *imperium*, era exercida por meio do procedimento privado da *actio*, cabendo aos jurisconsultos tão somente a declaração do direito. Partia-se da expectativa — ou mesmo da crença — de que, uma vez declarada a solução jurídica, as partes se conformariam com a decisão, cumprindo-a voluntariamente ou, em caso de resistência, reclamando a atuação dos pretores ou, até mesmo, buscando a satisfação direta de seu direito⁷⁶.

Nesse contexto, as decisões proferidas pelos jurisconsultos eram marcadamente declaratórias e inseridas em um processo de natureza predominantemente privada, ao passo que aos pretores, vinculados ao poder público, incumbia a função de executar tais decisões.

Com o fim da República e a consolidação do regime imperial, sobretudo após a morte de Júlio César e o fortalecimento do poder de Otávio Augusto, legitimado pelo apoio popular, o governo assume feições progressivamente mais autoritárias. Nesse novo cenário, ocorre a concentração, nas mãos dos pretores, das funções antes exercidas pelos jurisconsultos, que passam a decidir e a executar de forma contínua e ininterrupta⁷⁷.

⁷⁴ OLIVEIRA, Rafael Niebuhr Maia de. **Mutabilidade das astreintes: limite aos efeitos retrospectivos das decisões**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022. (Coleção NCPC; v. 16), p. 91

⁷⁵ SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Jurisdição e execução na tradição romano-canônica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 9.

⁷⁶ LAMY, Eduardo de Avelar; RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Teoria Geral do Processo**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 26.

⁷⁷ LAMY, Eduardo de Avelar; RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Teoria Geral do Processo**, p. 26.

Conforme destaca Ovídio Baptista (1996), essa vinculação dogmática aos valores da jurisdição processual romana contribuiu para que, durante longo período, se negassem ao magistrado tutelas executivas aptas a proporcionar aos jurisdicionados a satisfação concreta de seus direitos, limitando-se a atuação jurisdicional à mera declaração formal. Do mesmo modo, tal herança histórica reforçou a separação rígida entre direito processual e direito material, com a consequente negação da função instrumental do primeiro em relação ao segundo, submetendo-o a estruturas procedimentais incapazes de assegurar o efetivo exercício de cada direito material específico.

Ovídio Baptista, ainda, observa que a persistente vinculação dogmática aos valores da jurisdição processual romana contribuiu, por longo período, para a recusa em atribuir ao magistrado instrumentos executivos aptos a assegurar aos jurisdicionados a satisfação concreta de seus direitos, limitando a atuação jurisdicional à mera declaração formal do bem jurídico. Essa herança também reforçou a cisão entre direito processual e direito material, negando ao primeiro sua função instrumental em relação ao segundo e submetendo-o a estruturas procedimentais incapazes de viabilizar o exercício efetivo de cada direito material específico⁷⁸.

Nessa mesma linha, Oliveira Neto, ao rememorar os ensinamentos de José Carlos Barbosa Moreira e de Michele Taruffo, destaca a necessidade de construção de um sistema executivo eficiente, o qual deve buscar a completude a partir das três vertentes propostas por Taruffo — a “tensão à completude”, a “tensão à eficácia” e a “tensão à atuação específica” —, verificáveis nas seguintes circunstâncias:

a) quanto maior se apresenta a existência de remédios processuais aptos a tutelar todas as modalidades de prestação não adimplidas; b) quando esses instrumentos podem ser utilizados por quem detenha interesse jurídico em fazê-lo; e c) quando a tutela confere total e exata satisfação do que não foi adimplido, num prazo adequado ao caso concreto e com um volume reduzido de atos processuais⁷⁹

A inobservância dos critérios propostos por Michele Taruffo tende a conduzir a deficiências estruturais do sistema processual, comprometendo a efetividade da tutela executiva e projetando, no plano prático, dois desfechos igualmente indesejáveis: ou o titular do direito, frustrado em sua pretensão, resigna-se à perda de

⁷⁸ SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Jurisdição e execução na tradição romano-canônica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996

⁷⁹ OLIVEIRA NETO, Olavo de. **O poder geral de coerção**, p. 220

parcela do bem jurídico que lhe é devido, ou passa a buscá-lo por meio da autotutela, ainda que ausente autorização legal para tanto⁸⁰.

No Estado Constitucional, o princípio da legalidade cede espaço à supremacia da Constituição. Nessa perspectiva, os comandos constitucionais deixam de ocupar apenas a posição de centro do sistema jurídico para se afirmarem como o próprio fim a ser alcançado pelo ordenamento, em atenção à proteção dos direitos e garantias fundamentais. O direito estruturado predominantemente por regras é progressivamente substituído por um direito fundado em princípios, rompendo-se com o positivismo característico do Estado Liberal⁸¹.

Esse movimento também implicou a intensificação da atividade criativa do magistrado, que passa a buscar na Constituição a coerência necessária para que sua atuação seja, antes de tudo, constitucional⁸². No contexto brasileiro, essa superação encontra marco relevante na chegada de Liebman, que, ao trazer suas experiências europeias, inaugurou uma nova forma de pensar o direito processual, culminando na consolidação da fase instrumentalista, amplamente difundida na doutrina nacional⁸³.

A crescente centralidade do direito constitucional evidencia sua influência direta sobre a jurisdição e o processo. Verifica-se, na contemporaneidade, uma estreita conexão entre o processo e a tutela dos direitos e garantias fundamentais assegurados constitucionalmente. O processo passa a depender, em grau cada vez maior, da atividade interpretativa e criadora do direito pelos juízes diante do caso concreto. Essa perspectiva constitucional contribuiu para afastar o processo de construções meramente conceituais ou técnicas, inserindo-o no contexto político e social, o que se expressa no reconhecimento do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva⁸⁴.

Nesse cenário, a garantia de acesso à justiça passou por significativa evolução interpretativa. De uma concepção inicialmente restrita e sistemática, passou a

⁸⁰ OLIVEIRA NETO, Olavo de. **O poder geral de coerção**, p. 220

⁸¹ CUNHA, Beatriz Andrade Gontijo da. **Estabilização dos efeitos da tutela antecipada: aspectos históricos e principiológicos da medida no direito brasileiro**. Revista de Processo, São Paulo, v. 44, n. 293, p. 139-161, 2019

⁸² BOTELHO, Guilherme. **Direito ao processo qualificado: o processo civil na perspectiva do estado constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 41

⁸³ JOBIM, Marco Félix. **Cultura, escolas e fases metodológicas do processo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011

⁸⁴ OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **O processo civil na perspectiva dos direitos fundamentais**. In: SARLET, Ingo Wolfgang. (org.). **Jurisdição e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, v. 1, t. II.

ser compreendida como o direito a uma tutela judicial justa, adequada e eficaz. A adequada compreensão da tutela jurisdicional exige, assim, a consideração de três perspectivas complementares: (a) o acesso à justiça; (b) a adequação da tutela; e (c) a efetividade da tutela⁸⁵.

A adequação e a efetividade configuram atributos indissociáveis, pois a tutela jurisdicional somente será efetiva (isto é, capaz de assegurar a proteção do direito material) se a técnica processual empregada for adequada à situação jurídica concreta. Incumbe ao julgador, portanto, escolher, dentre as técnicas processuais previstas em lei, aquela que melhor realize o direito material em disputa.

O direito fundamental à tutela jurisdicional apresenta-se, assim, como condição necessária à proteção de todos os demais direitos, o que evidencia sua própria fundamentalidade⁸⁶. Se ao juiz incumbe o dever de proteção dos direitos fundamentais, a ele também compete o poder-dever de interpretar e conformar o processo, os procedimentos e as técnicas processuais de modo a assegurar tutela adequada aos direitos⁸⁷.

Nessa linha, Alexy sustenta que os direitos a procedimentos podem assumir a forma de direitos à criação de determinadas normas procedimentais, tendo como destinatário o legislador, ou de direitos a uma interpretação e aplicação concretas dessas normas, dirigidos aos tribunais⁸⁸.

Na hipótese de ausência ou insuficiência de técnicas processuais adequadas, persiste o dever de proteção do Estado-Juiz, que deve interpretar a legislação à luz do direito fundamental à tutela jurisdicional, extraíndo da norma processual sua máxima potencialidade. Não se mostra coerente, portanto, reconhecer a existência de um direito fundamental à tutela jurisdicional se, diante de omissão ou deficiência legislativa na instituição de técnicas processuais idôneas, à proteção do direito material puder restar

⁸⁵ Teori Zavascki assevera que: “o direito fundamental à efetividade do processo – que se denomina também genericamente, de acesso à justiça, o direito à ordem jurídica justa – compreende em suma, não apenas o direito de provocar a atuação do Estado, mas também e principalmente o de obter, em prazo adequado, uma decisão justa e com potencial de atuar eficazmente no plano dos fatos” (ZAVASCKI, Teori A. **Antecipação da tutela**. 4. ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 65

⁸⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012

⁸⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013

⁸⁸ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012

comprometida.

A ordem constitucional brasileira, especialmente a partir de uma interpretação conforme do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, conduz à compreensão de que o acesso à justiça somente se realiza de modo efetivo quando se admite ao magistrado a utilização de todos os meios idôneos à satisfação de uma prestação inadimplida, com especial destaque para as técnicas de tutela coercitiva⁸⁹. Nesse sentido, sem a adoção de instrumentos processuais adequados, o direito fundamental de acesso à justiça assume os contornos de uma promessa constitucional ambiciosa, porém destituída de concretude⁹⁰.

É justamente à luz da consecução desses objetivos constitucionais que devem ser compreendidas as concepções contemporâneas de jurisdição, expressamente consagradas no Capítulo I do Código de Processo Civil de 2015, dedicado às normas fundamentais do processo civil.

Sob o prisma técnico, impõe-se a superação do formalismo excessivo, conferindo primazia à análise do mérito, inclusive no que se refere à atividade satisfativa da tutela jurisdicional (art. 4º do CPC/15), bem como à adequação do procedimento às especificidades do direito material subjacente.

No plano colaborativo, o processo deve assegurar a efetiva participação democrática do jurisdicionado, que não se limita ao simples direito formal de estar em juízo, mas compreende a possibilidade real de atuação dos sujeitos processuais de maneira dialógica e cooperativa, com vistas à solução efetiva dos conflitos, nos termos dos artigos 5º, 6º, 7º e 9º do CPC/15.

Por fim, sob a perspectiva sistêmica, faz-se necessário ampliar os horizontes interpretativos para além da aplicação mecânica de regras rígidas, de modo a alinhar o processo ao direito material que se destina a tutelar, sempre orientado pelas normas constitucionais e pelos fins sociais do processo, atendendo às exigências do bem comum e resguardando a dignidade da pessoa humana, à luz dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da legalidade, da publicidade e da eficiência (art. 8º do CPC/15).

⁸⁹ OLIVEIRA NETO, Olavo de. **O poder geral de coerção**, p. 224

⁹⁰ DOUTOR, Maurício. **Medidas executivas atípicas na execução por quantia certa: diretrizes e limites de aplicação**. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

Nesse contexto, o direito fundamental de acesso à justiça deixa de ser compreendido apenas sob uma perspectiva formal — como o mero direito de ingressar em juízo — para assumir uma dimensão substancial, que abrange a efetiva entrega do bem da vida às partes, conforme assinala Marinoni:

[...] direito à tutela jurisdicional não só requer a consideração dos direitos de participação e de edição de técnicas processuais adequadas, como se dirige à obtenção de uma prestação do juiz. Essa prestação do juiz, assim como a lei, também pode significar, em alguns casos, concretização do dever de proteção do Estado em face dos direitos fundamentais⁹¹

A tutela jurisdicional efetiva transcende a noção de mero acesso formal ao Poder Judiciário, exigindo que às partes seja assegurado o acesso substancial à ordem jurídica justa. Nessa perspectiva, não basta possibilitar o ingresso em juízo; é indispensável garantir a obtenção de uma resposta jurisdicional apta a produzir resultados concretos no plano fático. Por essa razão, a tutela jurisdicional efetiva, intrinsecamente vinculada ao direito fundamental de acesso à justiça, encontra-se consagrada na Constituição Federal de 1988, nos termos do artigo 5º, inciso XXXV⁹².

O princípio da efetividade da tutela jurisdicional também se encontra positivado no artigo 8º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)⁹³, da qual o Brasil é signatário, reforçando sua estatura supralegal e sua centralidade no Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, o direito fundamental à tutela jurisdicional configura verdadeiro direito humano indispensável à concretização das garantias fundamentais⁹⁴.

A compreensão da tutela jurisdicional efetiva enquanto direito fundamental, contudo, não se limita à disponibilização de técnicas processuais adequadas à proteção

⁹¹ MARINONI, Luiz Guilherme. **O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais**. Revista Peruana de Derecho Procesal, Lima, Peru, n. 7, p. 199-258, 2004. Disponível em: <http://www.marinoni.adv.br/wp-content/uploads/2012/04/PROF-MARINONI-MARINONI-O-DIREITO-%C3%80-TUTELA-JURISDICCIONAL-EFETIVA-NA-PERSPECTIVA-DA-TEORIA-DOS-DIREITOS-FUNDAMENTAIS.pdf>. Acesso em: 6 maio 2025. p. 13.

⁹² “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.”

⁹³ “Art. 8º Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.”

⁹⁴ CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. p. 11.

dos direitos fundamentais. Trata-se, antes, de um direito fundamental autônomo, resultante de uma leitura contemporânea do acesso à justiça, que se projeta como pressuposto necessário à efetivação de qualquer direito material, seja ele de natureza fundamental ou não:

[...] Tal direito fundamental, por isso mesmo, não requer apenas técnicas e procedimentos adequados à tutela dos direitos fundamentais, mas sim técnicas processuais idôneas à efetiva tutela de quaisquer direitos. De modo que a resposta do juiz não é apenas uma forma de se dar proteção aos direitos fundamentais, mas sim uma maneira de se dar tutela efetiva a toda e qualquer situação de direito substancial, inclusive aos direitos fundamentais que não requerem proteção, mas somente prestações fáticas do Estado (prestações em sentido estrito ou prestações sociais)⁹⁵

A garantia constitucional da tutela jurisdicional efetiva decorre diretamente do direito fundamental de acesso à justiça, na medida em que, na contemporaneidade, a jurisdição não se limita ao dever estatal de declarar o direito. Incumbe ao Estado, portanto, assegurar uma tutela jurisdicional adequada, capaz de viabilizar a fruição concreta do direito reconhecido no plano jurisdicional (Marinoni, 2004).

Nesse sentido, Marinoni sustenta que a tutela jurisdicional efetiva compreende três dimensões indissociáveis: (a) a disponibilização de técnicas processuais adequadas; (b) a adoção de procedimentos que assegurem a participação efetiva das partes, como ocorre, por exemplo, nas ações coletivas; e (c) o direito à própria resposta jurisdicional⁹⁶.

O reconhecimento da tutela jurisdicional efetiva como garantia constitucional revela-se central para o desenvolvimento da teoria proposta por Marinoni. Segundo o autor, trata-se de garantia dotada de aplicabilidade imediata e obrigatória pelo magistrado, a quem incumbe interpretar a legislação processual à luz do direito fundamental à tutela jurisdicional, extraindo das normas processuais a sua máxima potencialidade, sempre orientado à efetiva proteção dos direitos, desde que, evidentemente, não haja violação ao direito de defesa⁹⁷.

⁹⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. **O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais**. Revista Peruana de Derecho Procesal, Lima, Peru, n. 7, p. 199-258, 2004. Disponível em: <http://www.marinoni.adv.br/wp-content/uploads/2012/04/PROF-MARINONI-MARINONI-O-DIREITO-%C3%80-TUTELA-JURISDICCIONAL-EFETIVA-NA-PERSPECTIVA-DA-TEORIA-DOS-DIREITOS-FUNDAMENTAIS.pdf>. Acesso em: 6 maio 2025. p. 2

⁹⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 52.

⁹⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 52.

3.2. Acesso à justiça no estado constitucional

No que diz respeito à intrínseca relação entre os Direitos Fundamentais e o Processo, necessário breve realinhamento histórico para a década de 60, no movimento denominado Acesso à Justiça⁹⁸.

Oriundo de uma resposta diante da ineficácia judicial e da morosidade na prestação da tutela jurisdicional, o movimento pode ser dividido por três ondas renovatórias, cada uma sendo resposta a obstáculos específicos enfrentados pelos jurisdicionados. A primeira onda desse movimento, diz respeito aos custos do processo e ao difícil ingresso no judiciário de alguém hipossuficiente⁹⁹.

A segunda onda zelou com o desafio estrutural, marcado pela necessidade de uma transformação profunda nas normas e instituições tradicionais do direito processual, sob o risco de que direitos coletivos, como os do consumidor e os ambientais, não fossem devidamente protegidos.

Por fim, a terceira onda tratou do obstáculo processual propriamente dito, enfatizando a busca por métodos alternativos de resolução de conflitos, diante da inadequação dos procedimentos convencionais para garantir a devida tutela¹⁰⁰.

No que tange à influência do movimento no Brasil, há que se destacar a Lei 6.938/81 e Lei 7.347/85, ambas visando a tutela de direitos coletivos, conforme Krebs (2015):

Com a Lei nº 6.938/81, surgiu o primeiro instrumento de tutela coletiva de direitos, restrita à defesa do meio ambiente e tendo como único legitimado ativo o Ministério Público. Em seguida, foi instituída a Lei nº 7.347/85 (LACP), que alargou o campo de abrangência da Ação Civil Pública, de modo a regular outros direitos metaindividuais, além do meio ambiente. Frise-se que a gratuidade de acesso à justiça aos necessitados no país já era assegurada pela Lei nº 1.060/50¹⁰¹.

Não há que se esquecer que a Constituição Federal de 1988 foi o marco de destaque dos Direitos Fundamentais no Processo, cabendo destacar a influência da 5ª e

⁹⁸ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Safe, 1988, pg. 46.

⁹⁹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988. p. 15

¹⁰⁰ CAPPELLETTI, Mauro. **O acesso à justiça e a função do jurista em nossa época**. Revista de Processo, São Paulo, v.61, 1991 p. 5

¹⁰¹ KREBS, Helio Ricardo Diniz. **Sistemas de Precedentes e Direitos Fundamentais**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 49

14ª Emendas à Constituição dos Estados Unidos da América se percebe na redação do seu art. 5º, LIV, ou seja, “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (Brasil, 1988).

A redação do artigo supracitado garante o direito fundamental ao devido processo legal justo, como consignado por Marinoni e Mitidiero (2012):

O direito ao processo justo constitui princípio fundamental para organização do processo no Estado Constitucional. É o modelo mínimo de atuação processual do Estado e mesmo dos particulares em determinadas situações substanciais. A sua observação é condição necessária e indispensável para obtenção de decisões justas.¹⁰²

Conforme também atestam Abreu, Krieger e Lamy, a respeito da influência da Constituição e Direitos Fundamentais no Processo (2024):

A principal fonte jurídica do Código Instrumental vigente é a Carta da República de 1988, na mesma medida em que é a fonte de validade de todas as demais normas jurídicas. O Código internalizou diversos preceitos da Constituição de 1988, acolhendo boa parte dos princípios mais caros à República, que passaram a ser vetores interpretativos de todas as disposições processuais nele constantes. Tem, em sua estrutura, por exemplo, no Capítulo I, as “Normas Fundamentais do Processo Civil”¹⁰³

E ainda, quanto a necessidade de concretização dos Direitos Fundamentais por meio do procedimento e técnica (2024):

O direito fundamental à tutela jurisdicional, além de ter como consectário o direito ao meio executivo adequado, exige que os procedimentos e a técnica processual sejam estruturados pelo legislador segundo as necessidades do direito material e compreendidos pelo juiz de acordo com o modo como essas necessidades se revelam no caso concreto. O juiz, nesse caso, tem o dever de localizar na legislação processual o procedimento e a técnica adequada à efetiva tutela do direito material¹⁰⁴

Os elementos que constituem o direito fundamental ao devido processo legal também configuram direitos fundamentais de natureza processual, o que justifica a influência crescente desses direitos sobre o processo. Lamy e Rodrigues destacam que as normas constitucionais teriam papel relevante no conceito de jurisdição do código vigente:

¹⁰² MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Direitos fundamentais processuais**. In: SARLET, Ingo Wolfgang et al. Curso de direito constitucional. São Paulo: RT, 2012, p. 615

¹⁰³ ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p.19

¹⁰⁴ ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p. 34

A tutela jurisdicional é muito mais que uma resposta da jurisdição ao pleito que lhe é formulado, pois o direito contemporâneo, processual ou material, encontra-se impregnado pelos valores humanitários. Tais valores conclamam cada indivíduo, mormente os operadores jurídicos, para um compromisso em relação à solução dos conflitos. No plano processual, a técnica inibitória, bastante difundida no Brasil pelos estudos de Luiz Guilherme Marinoni, ao buscar prevenir o ilícito e, conseqüentemente, proteger todo o ordenamento jurídico, é um exemplo que demonstra essa conscientização coletiva a cada dia mais necessária¹⁰⁵.

Andrews (2012) enfatiza que os fundamentais princípios da jurisdição se traduzem na a) a regulamentação de acesso ao judiciário e à justiça; b) garantia de justiça dos procedimentos: responsabilidade compartilhada entre o juiz e as partes; c) a manutenção de processos rápidos e eficientes; d) a obtenção de resultados justos¹⁰⁶. Pontes de Miranda alertava que os sistemas jurídicos são lógicos e compostos por proposições que se harmonizam entre si, referindo-se a situações do dia a dia, sendo a função do direito dar valores a essas situações¹⁰⁷.

O acesso à justiça, enquanto direito fundamental, não pode ser compreendido de forma isolada em relação à qualidade do processo que se instaura. Conforme observa Marinoni, a tutela jurisdicional somente cumpre sua função constitucional quando é adequada à natureza do direito material e às circunstâncias do caso concreto, sendo insuficiente a simples abertura das portas do Judiciário se o processo se desenvolve de maneira disfuncional ou irracional (2017). Nesse sentido, o acesso à justiça exige não apenas disponibilidade institucional, mas também responsabilidade no exercício do direito de ação.

Assim, o processo deve ser concebido com atenção à tutela tanto dos direitos individuais quanto dos coletivos, dentro de uma visão ampliada e resolutive do Acesso à Justiça¹⁰⁸, cuja missão é contribuir, de forma concreta e prática, para a construção e constante organização da ordem jurídica, sem ignorar os fatores culturais que exercem forte influência sobre o Direito e sobre a realidade contemporânea.

Esses fatores culturais atuam de maneira centrípeta sobre o próprio processo, moldando suas dinâmicas e exigindo novas abordagens. A globalização, o

¹⁰⁵ LAMY, Eduardo de Avelar; RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Teoria Geral do Processo**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, pp. 104-105

¹⁰⁶ ANDREWS, Neil. **O moderno processo civil: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra**. Orientação e revisão da tradução Teresa Arruda Alvim Wambier. 2. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 65

¹⁰⁷ PONTES DE MIRANDA. Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. t. 1, p. 9

¹⁰⁸ LAMY, Eduardo de Avelar; RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Teoria Geral do Processo**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, pp. 104-105

hiperconsumo, os avanços tecnológicos, o acesso rápido e irrestrito à informação, o hedonismo, o relativismo, bem como as crises da moral e da religião, são elementos característicos da cultura pós-moderna. Todos eles impactam diretamente as relações jurídicas e influenciam o desenvolvimento da Ciência do Direito e do Processo na atualidade¹⁰⁹.

Não há como se ignorar que o processo, antes de tudo, é um instrumento de perfectibilização de objetivos decorrentes de escolhas inseridas nos planos políticos e culturais, formado, portanto, por escolhas essencialmente ideológicas e moldadas por valores que refletem o contexto social em que se está inserido¹¹⁰. A técnica processual, portanto, funciona como um mecanismo que organiza e viabiliza o sistema, enquanto a ideologia estabelece os fins a serem alcançados e influencia a forma como o processo é estruturado¹¹¹. Ambas são necessárias em conjunto e insuficientes em separado.

Nesse contexto, o direito de acesso à justiça passou por uma significativa evolução interpretativa. Inicialmente compreendido de forma mais restrita e sistemática, passou a ser entendido como o direito a uma tutela jurisdicional que seja justa, adequada e eficaz. A correta interpretação desse direito envolve três perspectivas fundamentais: a) o acesso à justiça; b) a adequação da tutela; e c) a efetividade da tutela¹¹².

A adequação e a efetividade são características complementares. A tutela jurisdicional somente será efetiva se a técnica processual adotada for adequada à natureza da demanda. Compete ao julgador selecionar, entre os instrumentos processuais previstos em lei, aquele que melhor realize o direito material em questão¹¹³. O direito fundamental à tutela jurisdicional, portanto, é essencial para a proteção de todos os demais direitos, sendo esse caráter que lhe confere sua condição de direito “fundamental”¹¹⁴.

Nessa ordem de ideias a implementação de respostas e soluções aos casos postos em pauta são a razão de ser da jurisdição e do Processo. A prestação de tutela efetiva e tempestiva, por meio de procedimento idôneo e seguro, deve ser objetivo sempre em mira, sob pena de deslustrar-se a credibilidade da jurisdição perante os

¹⁰⁹ JOBIM, Marco Félix. **Cultura, Escolas e Fases Metodológicas do Processo**. 4ª ed. rev., atual. de acordo com o novo CPC. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, pp. 42

¹¹⁰ TARUFFO, Michele. *Páginas sobre Justicia Civil*. Madrid: Marcial Pons, 2009. p. 194-195

¹¹¹ MITIDIERO, Daniel. **A Colaboração no Processo Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 22-23

¹¹² MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p 78

¹¹³ ZAVASCKI, Teori A. **Antecipação da tutela**. 4. ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 65

¹¹⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p 47

cidadãos que nela confiam, dela dependem e a ela sustentam:

O processo constitucional portanto, será aquela forma processual própria para a tutela de direitos fundamentais, sendo este o seu objeto, seja imediato, quando for a ordem jurídica subjetiva aquela ameaçada ou violada, seja mediato, quando a necessidade de proteção seja da ordem jurídica constitucional objetiva, cuja violação ameaça igualmente o núcleo essencial desta mesma ordem, em sendo aquela de um Estado Democrático de Direito, por resultante dos direitos e garantias fundamentais por ela consagrados¹¹⁵.

Nesse sentido, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais e a expansão de seus efeitos têm desempenhado um papel cada vez mais relevante na interpretação e aplicação das normas, não só no direito material, mas, sobretudo, no direito processual, sempre com o propósito de assegurar a efetiva prestação jurisdicional¹¹⁶.

Contudo, para alcançar a máxima efetividade do processo, é essencial superar a concepção tradicional de que, especialmente no âmbito civil, o processo se limita a um instrumento pelo qual a jurisdição, substituindo as partes, declara o direito. Ou seja, o processo efetivo é aquele que constitua suficiente de perfectibilização de direito material¹¹⁷.

Na mesma medida, a efetividade processual não se traduz no puro e simples atendimento no volume de lides no judiciário (2024):

Neste pensar, as mais variadas formas de conflito que podem desaguar no âmbito do Poder Judiciário exigem que o processo seja racionalizado e, com ele, consequentemente, também a prestação da tutela jurisdicional. Não significa a efetividade da tutela jurisdicional simplesmente que se atenda, em volume de julgamentos, às reivindicações formuladas pelos litigantes. Se assim fosse, exarar milhares de sentenças resolveria os mais graves problemas sociais de um Estado. Os pronunciamentos judiciais, tal qual também precisam as leis em geral, exigem conformação, isto é, adesão da sociedade, e claro, força. Lei sem adesão e sem imperativo estatal é lei que não se cumpre, transforma-se em mera declaração de intenção do Estado sem efeito prático. Sentença sem eficácia, e sem o imperativo do Estado, seguirá idêntica sorte. Inúmeros seriam os exemplos a citar de normas e sentenças assim¹¹⁸.

Logo, se conclui que o acesso à justiça, nada mais é do que a efetiva garantia a tutela jurisdicional¹¹⁹, de modo que se apura que os direitos fundamentais

¹¹⁵ GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo Constitucional e Direitos Fundamentais**. 4ª ed. rev. e ampl. São Paulo: RCS Editora, 2005, p.12

¹¹⁶ NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 9. ed. São Paulo: Ed. RT, 2009, p. 19

¹¹⁷ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Por um processo socialmente efetivo**. *Revista de Processo*, São Paulo, vol. 105, p. 1, jan. 2002 (versão online)

¹¹⁸ ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p.18

¹¹⁹ ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa; WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Anotações sobre a efetividade do processo**. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 814, p. 4, ago. 2003 (versão online).

impactam diretamente a condução do processo, conferindo aos princípios um papel essencial no sistema de nulidades processuais. Eles não apenas fundamentam a decretação das nulidades, mas, sobretudo, possibilitam seu afastamento, garantindo o máximo aproveitamento da natureza instrumental do processo¹²⁰.

Conforme Abreu, Kriger e Lamy (2024), a respeito da concretização dos direitos fundamentais por meio do processo, como reflexo do Estado Democrático de Direito:

O processo, entretanto, não pode ser visualizado apenas como relação jurídica, mas como uma expressão relevante para a democracia e, por essa razão deve ser legítimo. Deve se legitimar pela participação, pela cooperação. Deve ser legítimo, adequado à tutela dos direitos e aos direitos fundamentais e, ademais, deve produzir uma decisão legítima¹²¹.

Ou seja, se pode concluir que todo princípio que orienta as normas processuais têm como base um comando constitucional, e o devido processo legal está na origem de todos os princípios processuais¹²². Não se pode ignorar, ainda que o direito de ação e ampla defesa está incutido na Constituição Federal, de modo que o Processo não pode se desvincular do seu teor constitucional:

Tem o direito processual sua base no direito constitucional, que lhe fixa os fundamentos, notadamente quanto ao direito de ação e de defesa e ao exercício da jurisdição, função soberana e indelegável do Estado. A Constituição Federal de 1988 foi a Carta Política que mais se preocupou com a questão processual e com o acesso à justiça. Enfrentou as questões relativas à assistência judiciária aos carentes e a legitimidade para agir. A par disso, criou uma série de novos instrumentos processuais para a garantia dos direitos individuais e transindividuais, além de converter em norma constitucional uma série de garantias e princípios gerais do direito processual. Por isso, o direito processual é inerente à Constituição, no sentido de que muito mais do que mero instrumento técnico, o processo é instrumento ético de efetivação de garantias constitucionais¹²³.

A redação inaugural do CPC de 2015 relembra que o exercício da jurisdição não é inerente ao conceito de processo, tampouco a carga declaratória do direito, mas especialmente a produção efetivação do direito por meio do processo¹²⁴.

¹²⁰ ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa. **Nulidades do processo e da sentença**. 7 ed. São Paulo: RT, 2014, p. 63

¹²¹ ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p. 36

¹²² MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. Constituição, Processo e o Princípio do due process of law. In: ASSIS, Araken de et al (coords.). *Direito civil e processo: estudos em homenagem ao professor Arruda Alvim*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 1096

¹²³ ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p. 32

¹²⁴ FAZZALARI, Elio, *Processo: Teoria generale. Novissimo digesto italiano*. Torino. 2006, p. 1068.

Diante da insustentabilidade das teorias clássicas, há uma nova concepção de jurisdição. O Estado constitucional inverteu os papéis da lei e da Constituição, evidenciando que a lei deve ser afeiçãoada aos princípios constitucionais de justiça e dos direitos fundamentais. É possível aferir concretamente isso a partir dos deveres de o juiz interpretar a lei em conformidade com a Constituição, de controlar sua constitucionalidade, sobretudo atribuindo-lhe novo sentido para evitar a declaração de inconstitucionalidade, e de suprir a omissão legal que possa obstar a proteção de um direito fundamental. O constitucionalismo contemporâneo, ademais, comete à jurisdição o dever de tutelar os direitos fundamentais que eventualmente sejam colidentes no caso concreto.

Ao se entender norma como texto e norma jurídica como a interpretação dela decorrente, torna-se simples conferir ao juiz a incumbência de criar a norma jurídica que cristaliza a compreensão da lei na medida das normas constitucionais, ou ainda, na hipótese particular de tutela de direitos fundamentais colidentes, a razão jurídica determinante, diante do caso concreto, de prioridade de um direito fundamental sobre o outro.

O direito fundamental à tutela jurisdicional, além de ter como consectário o direito ao meio executivo adequado, exige que os procedimentos e a técnica processual sejam estruturados pelo legislador segundo as necessidades do direito material e compreendidos pelo juiz de acordo com o modo como essas necessidades se revelam no caso concreto. O juiz, nesse caso, tem o dever de localizar na legislação processual o procedimento e a técnica adequada à efetiva tutela do direito material¹²⁵.

Logo, o processo deve ser encarado como resultado dos Direitos Fundamentais que atuam sobre base procedimental, formada de meios com necessidade de adequação aos fins com a mesma diversidade dos direitos materiais tutelados. Da mesma maneira, pode-se concluir que o Processo efetiva a teoria dos direitos fundamentais, conforme observa Guerra Filho (2003, p. 26), o Processo torna-se um instrumento privilegiado de participação e exercício permanente da cidadania¹²⁶.

Conforme Couture (2003, p. 57), a efetividade da prestação jurisdicional deve ser encarada como a mais relevante das garantias e direitos, por representar o direito de tutela dos demais direitos¹²⁷.

3.3. Tutela provisória como porta de entrada

Não é possível dissociar as ações judiciais em matéria de saúde da lógica da tutela provisória, na medida em que, em parcela significativa desses litígios, o pedido de fornecimento de tratamento ou medicamento é formulado sob a invocação da urgência

¹²⁵ ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p.34

¹²⁶ GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo Constitucional e Direitos fundamentais**. 3. Ed. São Paulo, 2003. P. 26

¹²⁷ COUTURE, Eduardo. **Introdução ao estudo do processo civil**. Belo Horizonte, Líder, 2003, p. 57.

como fundamento central da medida liminar, com o objetivo de evitar o agravamento do quadro clínico do jurisdicionado ou de mitigar, de forma imediata, os efeitos da patologia apresentada.

Tal noção é tamanha que, em abril de 2010, o CNJ redigiu a Resolução 107/2010, na qual se dispôs os Enunciados da Jornada de Direito da Saúde do Conselho Nacional de Justiça, que prevê expressamente que, para fins de tutela de urgência, o juiz e as partes devem observar os conceitos de urgência/emergência trazidos pela lei 9.658/98, em seu art. 35-C:

Art. 35-C. É obrigatória a cobertura do atendimento nos casos:

I - de emergência, como tal definidos os que implicarem risco imediato de vida ou de lesões irreparáveis para o paciente, caracterizado em declaração do médico assistente;

II - de urgência, assim entendidos os resultantes de acidentes pessoais ou de complicações no processo gestacional;

III - de planejamento familiar.

Isso porque o “tempo” é um elemento necessário do ordenamento jurídico, pois, apesar de os textos normativos habitualmente nascerem com a intenção de permanência e perenidade, ele tem o seu começo e o seu fim, afinal, todo humano é perecível¹²⁸. Na realidade, conforme preleciona Rocha (2006), há uma relação indissociável entre tempo, sociedade, Direito e processo¹²⁹.

O processo civil clássico não pode ser analisado sem se considerar o fenômeno do tempo sobre si, vez que, a partir do ingresso do autor em juízo, surge a expectativa de recebimento contrapartida jurisdicional a fim de que sua lide seja sanada de maneira justa e em tempo hábil¹³⁰. A partir do nascimento da expectativa que o tempo processual não prejudique o autor e beneficie o réu na ausência de medidas, criaram-se técnicas de cognição que mitigam os efeitos temporais do processo¹³¹.

Na realidade, a questão do tempo, quanto ao processo judicial, revela-se tormentosa, tal como a própria ideia de justiça. Pelo menos em sentido amplo, pode-se

¹²⁸ ROBLES, Gregório. **As regras do direito e as regras dos jogos: ensaio sobre a teoria analítica do direito**. Tradução de Pollyana Mayer. São Paulo: Noeses, 2011, p. 40-41

¹²⁹ ROCHA, Leonel Severo. “**Tempo**”. **Dicionário de Filosofia do Direito**. Vicente de Paulo Barretto coordenador. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 800-804

¹³⁰ MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela de urgência e tutela da evidência: soluções processuais diante do tempo da justiça**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 193.

¹³¹ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. Bahia: Jus Podvim, 2010, p. 457.

dizer que a justiça de uma decisão apresenta-se na perspectiva material e formal, e é neste aspecto, o formal, que se coloca a questão da incidência do fator temporal sobre o processo. Não podem ser justas decisões que, por um lado, são frutos de açodamento e carência de reflexão racional, ou, por outro, decorrem de demora excessiva, capaz de comprometer a fruição do direito reivindicado¹³²

A resposta do judiciário, por meio de decisão final transitada em julgado, bastava para a função jurisdicional, de modo que naturalmente se priorizou a busca pela certeza sobre qual das partes estava correta, do que o desenvolvimento de métodos eficazes pela garantia dos direitos das partes envolvidas¹³³.

Como já destacado, dentro da lógica do acesso à justiça, o processo se tornou um meio de garantir ao jurisdicionado o direito ao acesso à ordem jurídica que implica na obrigatoriedade de existência de tutela jurisdicional adequada à proteção do direito demonstrado em sede processual¹³⁴.

Nesse raciocínio, a garantia constitucional não visa apenas garantir ao cidadão o direito à tutela jurisdicional, mas sim à tutela jurisdicional adequada e efetiva¹³⁵. Ou seja, o objetivo da jurisdição não se reduz a realizar a vontade concreta da lei, mas a de prestar a tutela ao direito material envolvido em crise de efetividade¹³⁶.

Isso porque o processo reflete dinâmica de pretensões: o Autor visa a modificação da sua realidade empírica e o Réu a manutenção de seu *status quo*¹³⁷. Dentro dessa lógica simples, resta evidente a problemática do decorrer do tempo no processo, vez que a demora privilegia um réu que não dispõe de razão¹³⁸ e que a simples morosidade do procedimento comum no cumprimento da satisfação da prestação jurisdicional é injusta¹³⁹.

A dificuldade está em alcançar, legislativa e judicialmente, o almejável equilíbrio entre a eficiência na prestação jurisdicional e as garantias decorrentes da

¹³² NICOLITT, André. **A duração razoável do processo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2014, p. 29-30.

¹³³ LAMY, Eduardo de Avelar. **Princípio da fungibilidade no processo civil**. São Paulo: Dialética, 2007. p. 81-82.

¹³⁴ LAMY, Eduardo de Avelar. **Aproveitamento de meios no processo civil**. Salvador: Juspodivm, 2021

¹³⁵ NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais RT, 2002, p. 37

¹³⁶ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. v.I. 56ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 595

¹³⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela antecipatória e julgamento antecipado**. São Paulo: RT, 2002. p. 16.

¹³⁸ ANDOLINA, Italo. **“Cognizione” ed “esecuzione forzata” nel sistema della tutela giurisdizionale**. Milano, Giuffrè, 1983, p.17

¹³⁹ FUX, Luiz. **Tutela de segurança e tutela da evidência**. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 313-316.

segurança jurídica, princípios que compõem a cláusula do devido processo legal¹⁴⁰. A celeridade e a segurança são forças aparentemente antagônicas que têm de conviver, para que sejam tuteláveis todas as crises de direito material as quais resultam da complexidade e do dinamismo da sociedade moderna. O importante é ter-se a consciência de que a jurisdição democrática e cidadã não se pauta apenas pelo valor celeridade (justiça quantitativa), mas também pela responsabilidade social (justiça qualitativa) inerente a uma prestação jurisdicional voltada efetivamente à tutela dos direitos da parte que efetivamente tem razão¹⁴¹.

Com o objetivo de garantir a eficácia da atividade jurisdicional e manter a legitimidade do Poder Judiciário, o legislador precisou elaborar, estruturar e disponibilizar meios de assegurar a efetividade da prestação jurisdicional, em especial a situações concretas em que o derradeiro pronunciamento jurisdicional não pode ser aguardado pelo autor que tem razão aparente ou evidente.

Como visto até aqui, a consolidação da noção de acesso à justiça foi determinante para a evolução da concepção contemporânea de jurisdição e do processo civil, especialmente em razão da crescente complexidade das relações sociais e de seus impactos sobre o funcionamento do Poder Judiciário. Soma-se a isso a difusão da concepção instrumental do processo, compreendido como mecanismo voltado à concretização dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, o processo passou a ser concebido como meio apto a assegurar ao jurisdicionado o acesso efetivo à ordem jurídica justa, o que demanda a existência de tutela jurisdicional adequada, tempestiva e eficaz à proteção do direito invocado em juízo. Dentro dessa lógica, a garantia constitucional não visa apenas garantir ao cidadão o direito à tutela jurisdicional, mas sim à tutela jurisdicional efetiva¹⁴², portanto, o objetivo da jurisdição não se reduz a realizar a vontade concreta da lei, mas a de prestar a tutela ao direito material envolvido em crise de efetividade¹⁴³.

Portanto, as medidas provisórias fundadas na urgência ou na evidência têm o intuito de dilapidar os efeitos do tempo do processo¹⁴⁴, uma vez podendo conferir o

¹⁴⁰ TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)**. São Paulo: RT, 1997, p. 66

¹⁴¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 43

¹⁴² NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais RT, 2002, p. 37

¹⁴³ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. v.I. 56ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 595

¹⁴⁴ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. **Primeiros comentários ao novo código de processo civil: artigo por artigo**. São Paulo: RT, 2015. p. 488

pleito da parte que aparenta ter razão, antes do esgotamento do processo jurisdicional e, em casos específicos, antes de o réu ser citado ou apresentar contestação. Assim, a tutela provisória amparada pela urgência ou evidência confere condições concretas na vida das partes envolvidas antes do provimento jurisdicional final, dando eficácia imediata àquilo que o jurisdicionado necessita¹⁴⁵.

Conforme o art. 300 do CPC/2015, a tutela de urgência possui como principal critério de concessão a existência de perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo no caso da sua demora para conferir a prestação jurisdicional. Paralelamente, à luz do art. 311, a tutela de evidência elabora os critérios delimitados para a tutela de evidência, ou seja, a caracterização do abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte, quando os fatos alegados serem comprovados documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante (Brasil, 2015).

No que tange à última possibilidade de concessão da tutela de evidência, também se estabelece elo com o sistema de precedentes brasileiro, previsto no art. 927 do Código de Processo Civil, que dita expressamente a observância obrigatória por magistrados das decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, dos enunciados de súmula vinculante, dos acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos, dos enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional e da orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados (Brasil, 2015).

Observa-se o processo como ferramenta adequada para mitigar a conhecida “crise” do Poder Judiciário, pois o processo, sobretudo, deve ser observado não apenas como um conjunto de procedimentos técnicos e rígidos, mas, antes, como um *instrumento* apto a alcançar os fins sociais e jurídicos do Estado Democrático de Direito. Esses são os preceitos da instrumentalidade do processo, propagados sobretudo pelas contribuições de Cândido Rangel Dinamarco, objetivando o processo como meio para fazer justiça às partes, aberto ao maior número de pessoas possível¹⁴⁶. O processo

¹⁴⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela antecipatória e julgamento antecipado: parte incontroversa da demanda**. 5. ed. São Paulo: RT, 2002. p. 28-30.

¹⁴⁶ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instrumentalidade do processo**. 11ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 112.

deve assegurar a quem de direito a possibilidade de usufruir plenamente desse seu direito com o menor dispêndio, tempo e energia¹⁴⁷.

Basta lembrar que o microssistema de tutelas provisórias foi pensado sobretudo com a finalidade de agilizar a pretensão jurisdicional, tendo em vista que o “tempo é um inimigo do direito”¹⁴⁸.

Como já descrito, a tutela de evidência terá sua concessão quando (art. 311 do CPC): (a) ficar caracterizado abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte; (b) as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas mediante prova documental e houver tese firmada em demandas repetitivas ou em súmula vinculante; (c) se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito; ou, (d) a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável (Brasil, 2015).

A tutela provisória, quando baseada na urgência, pode ser solicitada de forma antecedente ou incidental, enquanto aquela fundamentada na evidência pode ser requerida exclusivamente de forma incidental. Em ambos os casos, a tutela provisória pode ser concedida em qualquer fase do processo, inclusive após a sentença, desde que a parte interessada tenha feito o pedido (art. 303, §5º, CPC/2015) e que estejam atendidos todos os requisitos necessários. Assim, desde que o processo ainda não tenha sido finalizado, a concessão da tutela provisória permanece possível.

Ainda, a tutela provisória pode ser concedida liminarmente¹⁴⁹, no primeiro provimento judicial prolatado nos autos do processo, sem que a parte contrária tenha sido citada (inaudita altera parte), desde que o julgador entenda que existam elementos nos autos necessários ao deferimento da tutela provisória. Pode-se concluir que o provimento liminar provisório sempre antecipará a tutela pretendida (acautelatória ou satisfativa), mas que nem todo o deferimento de tutela provisória será liminar, pois poderá ser concedida em outro momento processual, que não initio litis, hipótese que não há mais que se falar em liminar¹⁵⁰.

O fato de a tutela provisória ser requerida em caráter antecedente ou, ainda,

¹⁴⁷ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e processo: influência do direito material sobre o processo**. 5ª ed. ver. e amp. São Paulo: Malheiros, 2009 p. 80

¹⁴⁸ MIRANDA, Gilson Delgado; PIZZOL, Patrícia Miranda. A tutela de urgência como instrumento de acesso à justiça. **Revista de Processo**, São Paulo, Revista dos Tribunais, Vol. 302. Abr/2020. p. 176-177.

¹⁴⁹ FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **Breves notas sobre provimentos antecipatórios, cautelares e liminares**. *Ajuris*, Porto Alegre, v. 66, p. 5-18, mar. 1996. p. 12

¹⁵⁰ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Ação civil pública e meio ambiente: teoria geral do processo, tutela jurisdicional e execução/cumprimento**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 173

de forma incidental à propositura da ação principal, não implica, automaticamente, seu deferimento liminar. Isso porque, além da possibilidade de indeferimento liminar, o magistrado poderá apreciar o pedido posteriormente à citação do réu, à apresentação da contestação ou, ainda, determinar a realização de audiência de justificação prévia, conforme dispõe o § 2º do artigo 300 do Código de Processo Civil de 2015.

Segundo Didier Jr (2022):

A análise do pedido de tutela provisória deve respeitar o contraditório sempre que a urgência não justificar a concessão liminar, de modo que o juiz pode, justificadamente, aguardar a manifestação da parte contrária ou determinar a produção de prova sumária”¹⁵¹

Importa ressaltar que a tutela provisória também pode ser concedida no decorrer da instrução processual ou mesmo após seu encerramento, sempre que, no curso do processo, restarem preenchidos os requisitos legais que autorizam sua concessão.

Como destaca Marinoni: “o juiz deve conceder a tutela provisória assim que identificar o preenchimento dos requisitos legais, independentemente da fase em que o processo se encontre, sob pena de comprometer a efetividade da jurisdição”¹⁵². Não há como se impedir, por exemplo, que os requisitos da concessão da liminar somente se preencham depois da instrução, de modo que a tutela provisória deverá ser concedida¹⁵³.

Ademais, é possível a concessão da tutela provisória no bojo da sentença, quando o julgador, ao reconhecer o direito postulado, visa a conferir eficácia imediata à decisão, com vistas à proteção concreta do bem jurídico tutelado. Vale destacar também, a concessão da tutela provisória em sede recursal, após a prolação da sentença.

Nessa hipótese, o requerimento deverá ser dirigido ao tribunal competente e, caso o recurso já tenha sido distribuído, ao relator respectivo, nos termos do artigo 299 do CPC/2015 e das regras regimentais aplicáveis.

Nesse sentido, Theodoro Júnior (2024, p. 578) observa que “o relator do recurso tem competência para, de forma monocrática, conceder a tutela provisória, assegurando a utilidade do recurso interposto”. Desde que o processo não tenha transitado em julgado, poderá ser concedida a tutela provisória¹⁵⁴.

¹⁵¹ DIDIER JR., Fredie. **A reforma do processo civil**. 5. ed. rev. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2022., p. 364

¹⁵² MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**. Vol. 2. São Paulo: RT, 2016, p. 164

¹⁵³ OLIVEIRA, Pedro Miranda de. **Novíssimo sistema recursal conforme o CPC/2015**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015. p. 77

¹⁵⁴ FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **Breves notas sobre provimentos antecipatórios, cautelares e liminares**. *Ajuris*, Porto Alegre, v. 66, p. 5-18, mar. 1996. p. 12

Dentro da lógica do acesso à justiça, a tutela de evidência prevista no art. 311 do CPC reflete hipóteses da efetivação do direito da parte, mais especificamente nas situações em que o pleiteado pela parte se reveste de elevada probabilidade que não conferir tratamento diferenciado na sua concessão representaria uma denegação da justiça, vez que não se justificaria a demora do judiciário em atender a medida pleiteada¹⁵⁵.

Em contrapartida à tutela de urgência, a concessão da tutela de evidência se justifica pela ausência de motivos de aguardo de sua concessão, por se considerar que a demora no deferimento de direito evidente por si só se caracteriza como dano¹⁵⁶. O principal intuito na tutela de evidência é evitar que um bem jurídico suficientemente claro se perca em razão da demora de julgamento, independentemente da demonstração de dano no caso concreto.

A lógica de sua criação é afastar o aguardo injustificado do autor, quando os fatos constitutivos de seu direito se comprovem a partir de mera prova documental ou quando a defesa do réu se traduz em argumentos notoriamente infundados¹⁵⁷. Assim, ocorre uma distribuição isonômica do tempo entre os litigantes, a fim de que o processo corra de maneira isonômica¹⁵⁸.

A tutela da evidência tem por imediato viés revestir o processo civil do indissociável condão das garantias fundamentais constitucionais, tanto do acesso à justiça quanto da duração razoável do processo¹⁵⁹.

Como regra, a sua concessão pressupõe a avaliação dos posicionamentos das partes, de modo que será precedida do cotejo entre os argumentos do Autor e do Réu¹⁶⁰, no entanto, poderá ser deferida anteriormente à apresentação de contestação caso o julgador entenda suficientemente instruídas as afirmações do Autor¹⁶¹.

As hipóteses de concessão da tutela de evidência seguem previstas no art.

¹⁵⁵ RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva. **Tutela provisória: Tutela de urgência e tutela de evidência do CPC/73 ao CPC/15**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 194-195.

¹⁵⁶ SOUZA, Artur César de. **Tutela provisória: tutela de urgência e tutela de evidência**. São Paulo: Almedina, 2016. p. 72

¹⁵⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. **Antecipação da Tutela**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 134.

¹⁵⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela de urgência e tutela da evidência: soluções processuais diante do tempo da justiça**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 194.

¹⁵⁹ FUX, Luiz. **A Tutela dos Direitos Evidentes**, Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, n. 16. Brasília, 2000, p. 13

¹⁶⁰ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 406.

¹⁶¹ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. **Primeiros comentários ao novo código de processo civil: artigo por artigo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 524

311 do CPC, cujo primeiro inciso trata do abuso do direito de defesa ou manifesto propósito protelatório. A referida redação pode parecer óbvia, uma vez que se refere expressamente a defesas genéricas/frágeis¹⁶², no entanto, também já se reflete um número de situações que ultrapassam o texto do legislador. É o caso de uma defesa que, por mais adequada e minuciosa que seja, trata de rediscutir matéria revestida dos efeitos da preclusão ou reiteradamente indeferidas ao longo do processo¹⁶³.

A redação do inciso primeiro pressupõe a apresentação de contestação, de modo que não se trata da concessão de tutela de evidência *inaudita altera parte*. Portanto, é importante associar a concessão da tutela de evidência a um binômio: a probabilidade do direito do autor e a fragilidade argumentativa de defesa do réu (Brasil, 2015).

Importa frisar que a evidência do direito do autor também diz expresso respeito à noção do ônus da prova previsto no art. 373 do CPC, tendo em vista que base na ideia de que a demonstração dos fatos constitutivos, ao desobrigar o autor do ônus da prova, repercute sobre a inversão do ônus do tempo do processo. A tutela da evidência permite ao juiz, a partir da incontrovérsia do fato constitutivo, antecipar a realização do direito, deixando à fase processual sucessiva a cognição da defesa de mérito indireta infundada¹⁶⁴.

Ato contínuo, o inciso segundo do art. 311 reflete uma redação que mescla alegações de fato com entendimentos sumulares¹⁶⁵. Isso porque, o texto normativo ressalta a possibilidade de concessão da tutela de evidência caso as alegações de fato se restrinjam à prova documental e já houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante. Note-se que a prova dos fatos constitutivos, somada ao entendimento da Corte Suprema, retira do autor qualquer necessidade de atuar no processo para convencer o juiz sobre o seu direito.

A tutela provisória, nesse contexto, revela-se instrumento indispensável para a efetividade do acesso à justiça em matéria de saúde, ao permitir que situações de risco concreto à vida ou à integridade física do jurisdicionado sejam enfrentadas de modo célere e adequado. Todavia, justamente em razão de seu caráter excepcional e de seus

¹⁶² MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo código de processo civil comentado**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 393.

¹⁶³ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. **Primeiros comentários ao novo código de processo civil: artigo por artigo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 524

¹⁶⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela de urgência e tutela da evidência: soluções processuais diante do tempo da justiça**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 197

¹⁶⁵ LAMY, Eduardo de Avelar. **Tutela Provisória**. São Paulo, Atlas, 2018, p. 27.

potenciais efeitos irreversíveis, a tutela de urgência exige especial rigor quanto à qualificação da demanda, à consistência probatória e à observância dos deveres de boa-fé e cooperação processual.

Nas ações de saúde, a efetividade do acesso à justiça não se confunde com a concessão automática de medidas liminares, mas pressupõe a construção de pedidos responsáveis, tecnicamente fundamentados e compatíveis com os parâmetros institucionais e jurisprudenciais vigentes. Assim, a tutela provisória afirma-se como mecanismo de proteção de direitos fundamentais, desde que inserida em um processo qualificado, capaz de conciliar a urgência do caso concreto com a racionalidade, a segurança jurídica e a sustentabilidade do sistema de saúde.

3.4. Processo dialógico, contraditório substancial, boa-fé e cooperação

3.4.1. Contraditório efetivo e substancial

Consagrado expressamente no art. 5º, inciso LV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o contraditório configura-se como pilar essencial para a pacificação social por meio da atuação jurisdicional, sendo instrumento indispensável para a efetivação da justiça e para a legitimidade das decisões judiciais (Brasil, 1988).

A normatização infraconstitucional desse princípio encontra-se especialmente delineada nos artigos 7º a 10 do Código de Processo Civil de 2015, que reforçam a concepção de um contraditório substancial, isto é, voltado não apenas à ciência dos atos processuais, mas à efetiva possibilidade de participação e influência das partes no desenvolvimento da atividade jurisdicional:

O processo civil brasileiro é um procedimento em contraditório, que se desenvolve de forma isonômica perante o juiz natural, destinado a permitir a construção de decisões fundamentadas em tempo razoável sobre qualquer pretensão que se deduza em juízo (já que é garantido o acesso universal à justiça). É, enfim, um devido processo legal (entendido como devido processo constitucional). Pois é a partir desse modelo constitucional de processo que foi construído o Código de Processo Civil. E alguns dispositivos do Código mostram isso muito claramente, como é o caso dos que tratam do princípio do contraditório (arts. 9º e 10), compreendido como garantia de participação com influência e não surpresa, e do que estabelece os casos em que se considera haver vício de fundamentação na decisão judicial (art. 489, § 1º)¹⁶⁶.

¹⁶⁶ CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 24

Tais dispositivos, portanto, não apenas reiteram a necessidade formal de manifestação das partes, como também incorporam uma visão mais ampla de cooperação processual, revelando as diversas dimensões do contraditório (Câmara, 2017). O art. 7º do CPC/2015 assegura às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais (Brasil, 2015).

Em igual medida, o tratamento isonômico deve ser objeto de controle de todos os sujeitos processuais, a fim de se evitar o desequilíbrio processual e culminando em violação ao devido processo legal (2001)¹⁶⁷:

Passos significativos nesse sentido foram dados já na doutrina germânica, a começar na Áustria, que conta com expoentes do pensamento socialista no direito, como ANTON MENDER, e seu discípulo, grande reformador do processo civil no começo do século, FRANZ KLEIN. Mais recentemente, K. A. BETTERMANN, em artigo seminal, aponta para a nova dimensão que assume o princípio da igualdade das partes, no contexto do processo social, o qual passa da igualdade formal de todos perante a lei para a igualdade material, com a busca de se estabelecer uma equiparação das possibilidades de atuação em juízo daqueles menos favorecidos de meios econômicos ou outros meios, minorando os efeitos danosos dessa disparidade sobre o conteúdo de justiça do resultado dos processos. O que se busca é promover uma “igualdade de chances” (Chancengleichheit), a qual se preserva, no processo, basicamente, observando a chamada “paridade de armas” (Waffengleichheit) entre as partes, que estaria ameaçada, segundo BETTERMANN (1972, p. 63), “sempre que uma parte supere, no essencial, à outra, em poderes e meios”, no processo. Nesses casos, ainda segundo o acatado processualista alemão, o juiz seria chamado a restaurar o equilíbrio entre as partes, favorecendo aquela mais fraca (cf., mais amplamente, ANDOLINA/ VIGNERA, 1997, p. 126 s.

Por sua vez, o art. 10 do CPC dispõe que “o juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício” (Brasil, 2015).

Tal norma consagra o chamado contraditório efetivo ou substancial, que veda as chamadas “decisões-surpresa” e assegura às partes o direito de influenciar na formação da convicção judicial (Theodoro Júnior, 2015):

Dessa forma, resta consagrada a imposição legal do contraditório efetivo, para interditar as ‘decisões de surpresa’, fora do contraditório prévio, tanto em relação a questões novas, como a fundamentos diversos daqueles com que as questões velhas foram previamente discutidas no processo.

¹⁶⁷ GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo Constitucional e Direitos fundamentais** 2 ed. São Paulo: Celso Bastos, 2001. p. 140-141

Nessa mesma linha interpretativa, Scarpinella Bueno aponta que o contraditório deve ser compreendido a partir de um binômio essencial: “ciência e resistência” ou “informação e reação”. Assim, o contraditório não se reduz à mera formalidade de notificação, mas deve garantir às partes reais condições de participação ativa no processo:

Contraditório deve ser entendido como possibilidade de participação e colaboração ou cooperação ampla de todos os sujeitos processuais ao longo de todo o processo. [...] Contraditório é forma pela qual se efetivam os princípios democráticos da República brasileira, que viabiliza ampla participação no exercício das funções estatais¹⁶⁸.

A partir dessas concepções, se conclui que o princípio do contraditório, tal como positivado e interpretado no ordenamento jurídico brasileiro, visa assegurar não apenas a igualdade formal das partes, mas também a sua efetiva capacidade de intervir e influenciar o resultado do processo:

O princípio do contraditório, como valor cultural, pode apresentar várias acepções. Como é necessário que o direito se ajuste aos anseios da justiça social, é lógico que o princípio não possa ser focado a partir da ideia da igualdade formal. Na atualidade deve ser desenhado com base no princípio da igualdade substancial, a refletir os valores do Estado Social. Entretanto, o contraditório no processo civil contemporâneo tem sentido diverso daquele atribuído pelo direito liberal, como adverte Marinoni. O contraditório de então era visto apenas como mera garantia de conteúdo formal. Não havia como pensar em efetividade ou em realização efetiva do contraditório, muito menos em obstáculos sociais impeditores da participação. Nesse viés, não há como entender legítimo ou democrático o processo que exclua alguém do direito de participar por razões de ordem econômico-social. A legitimidade do processo se vincula a uma possibilidade real e não apenas formal de participação¹⁶⁹.

Trata-se, portanto, de um princípio que transcende a formalidade e se consolida como mecanismo de concretização dos direitos fundamentais e da legitimidade democrática da jurisdição:

A decisão judicial, portanto, precisa ser construída a partir de um debate travado entre os sujeitos participantes do processo. Qualquer fundamento de decisão precisa ser submetido ao crivo do contraditório, sendo assegurada oportunidade para que as partes se manifestem sobre todo e qualquer possível fundamento. Isso se aplica, inclusive, às matérias cognoscíveis de ofício (como, por exemplo, a falta de legitimidade ou de interesse). O modelo constitucional de processo impõe, assim, um processo participativo, policêntrico, não mais centrado na pessoa do juiz, mas que é conduzido por diversos sujeitos (partes, juiz, Ministério Público), todos eles igualmente importantes na construção do resultado da atividade processual.

¹⁶⁸ BUENO, Cassio Scarpinella. **Poder público em juízo**. 2. ed. São Paulo: Direito Contemporâneo, 2025., p 47

¹⁶⁹ ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p. 39

Consequência disso é o assim chamado princípio da cooperação, consagrado no art. 6º: “Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.”¹⁷⁰

O contraditório, tal como delineado pelo CPC/2015 e densificado pela doutrina contemporânea, não se esgota na garantia formal de manifestação, mas se afirma como verdadeiro direito de participação qualificada na construção da decisão judicial. Ao vedar as decisões-surpresa e exigir a prévia submissão de todos os fundamentos decisórios ao debate processual, o ordenamento reafirma a centralidade da igualdade substancial, da cooperação e da comparticipação como pressupostos de legitimidade da jurisdição.

O processo civil constitucional, assim, afasta modelos autorreferenciados e monológicos de decisão, impondo uma dinâmica dialógica e policêntrica, na qual a atuação do juiz se harmoniza com a contribuição efetiva das partes e dos demais sujeitos processuais, assegurando que a prestação jurisdicional seja não apenas válida do ponto de vista formal, mas materialmente justa, democrática e comprometida com a concretização dos direitos fundamentais.

3.4.2. Participação e dever de veracidade

Consequentemente, há que se falar do direito de participação no desenvolvimento do processo, conforme elucidação de Queiroz dos Santos (2018):

Participar do processo significa, durante todo o procedimento, possibilitar aos sujeitos da relação jurídico-processual o direito de influir no resultado das decisões judiciais, de ter os argumentos apresentados considerados de forma motivada e fundamentada e, ainda, de não ser surpreendido por decisão que contenha questão de fato ou de direito que não tenha sido debatida, ou ao menos oportunizado o debate, entre os sujeitos da relação jurídica processual¹⁷¹.

O artigo 77 do Código de Processo Civil de 2015 inaugura um verdadeiro regime de deveres processuais aplicável a todas as partes, procuradores e demais sujeitos envolvidos na relação processual, independentemente do rito ou natureza da demanda (Brasil, 2015):

¹⁷⁰ CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 28

¹⁷¹ SANTOS, Welder Queiroz dos. **Direito processual civil: princípio do contraditório e vedação de decisão surpresa**. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 81.

Art. 77. Além de outros previstos neste Código, são deveres das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo:

I - expor os fatos em juízo conforme a verdade;

II - não formular pretensão ou de apresentar defesa quando cientes de que são destituídas de fundamento;

III - não produzir provas e não praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou à defesa do direito;

IV - cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais, de natureza provisória ou final, e não criar embaraços à sua efetivação;

V - declinar, no primeiro momento que lhes couber falar nos autos, o endereço residencial ou profissional onde receberão intimações, atualizando essa informação sempre que ocorrer qualquer modificação temporária ou definitiva;

VI - não praticar inovação ilegal no estado de fato de bem ou direito litigioso.

VII - informar e manter atualizados seus dados cadastrais perante os órgãos do Poder Judiciário e, no caso do § 6º do art. 246 deste Código, da Administração Tributária, para recebimento de citações e intimações.

§ 1º Nas hipóteses dos incisos IV e VI, o juiz advertirá qualquer das pessoas mencionadas no caput de que sua conduta poderá ser punida como ato atentatório à dignidade da justiça.

§ 2º A violação ao disposto nos incisos IV e VI constitui ato atentatório à dignidade da justiça, devendo o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa de até vinte por cento do valor da causa, de acordo com a gravidade da conduta.

§ 3º ^QNão sendo paga no prazo a ser fixado pelo juiz, a multa prevista no § 2º será inscrita como dívida ativa da União ou do Estado após o trânsito em julgado da decisão que a fixou, e sua execução observará o procedimento da execução fiscal, revertendo-se aos fundos previstos no art. 97.

§ 4º A multa estabelecida no § 2º poderá ser fixada independentemente da incidência das previstas nos arts. 523, § 1º, e 536, § 1º.

§ 5º Quando o valor da causa for irrisório ou inestimável, a multa prevista no § 2º poderá ser fixada em até 10 (dez) vezes o valor do salário-mínimo.

§ 6º Aos advogados públicos ou privados e aos membros da Defensoria Pública e do Ministério Público não se aplica o disposto nos §§ 2º a 5º, devendo eventual responsabilidade disciplinar ser apurada pelo respectivo órgão de classe ou corregedoria, ao qual o juiz oficiará.

§ 7º Reconhecida violação ao disposto no inciso VI, o juiz determinará o restabelecimento do estado anterior, podendo, ainda, proibir a parte de falar nos autos até a purgação do atentado, sem prejuízo da aplicação do § 2º.

§ 8º O representante judicial da parte não pode ser compelido a cumprir decisão em seu lugar.

Entre os deveres previstos, destaca-se o imperativo de que as partes atuem com lealdade, boa-fé e veracidade, abstendo-se de formular alegações infundadas ou desconectadas da realidade fática e jurídica do processo. De forma expressa, o inciso I do art. 77 do CPC determina que todos os sujeitos do processo devem “expor os fatos em juízo conforme a verdade” (Brasil, 2015). Trata-se de uma imposição de conteúdo ético-jurídico que vincula a conduta das partes e demais participantes do processo à boa-fé objetiva, reforçando o compromisso com a integridade da atividade jurisdicional.

A abrangência do dispositivo é ampla, dirigindo-se indistintamente a todos que participam da relação processual. No entanto, o § 6º do mesmo artigo introduz uma ressalva: nas hipóteses de descumprimento dos deveres processuais previstos nos §§ 2º a 5º (os quais tratam da imposição de multa e outras sanções diretas), não se aplicam essas penalidades pecuniárias aos advogados públicos ou privados, aos membros do Ministério Público e da Defensoria Pública. Nesses casos, a responsabilização será apurada no âmbito disciplinar, perante as respectivas corregedorias ou órgãos de classe (Câmara, 2017).

Sobre esse ponto, embora referindo-se ainda ao Código de Processo Civil de 1973, Carpena (2008) indicava a necessidade de resguardar a independência funcional dos representantes das partes no exercício da atividade postulatória, de modo a evitar pressões indevidas que comprometam a autonomia profissional.

Na mesma medida, destaca Abreu (2011)¹⁷²:

No processo jurisdicional, de igual sorte, exerce-se o poder do Estado. O exercício desse poder há de ser legítimo e essa legitimidade somente pode ser lograda por meio da participação, porquanto o processo deve refletir o Estado Democrático de Direito. Sob esse prisma, deve garantir aos interessados uma participação efetiva no procedimento, tendente a produzir o ato de poder, qual seja, a decisão judicial. Participação, entretanto, pressupõe informação, já que esta constitui requisito indispensável para a efetivação do próprio direito de liberdade de expressão. Daí porque a participação no processo jurisdicional está atrelada diretamente à ideia da efetividade do princípio do contraditório

Contudo, também é ressaltado que a desoneração não pode se estender ao magistrado que, descumprindo o dever de lealdade, incorra em conduta processual reprovável:

De se ver que a exceção à responsabilidade pessoal de advogados, dos membros do Ministério Público, nos termos acima, e até de defensores públicos, se dá com o propósito de impedir represálias e inibições a estes

¹⁷² ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no Estado Democrático de Direito** – Vol. 3. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. P. 457

quando postulam em juízo em nome alheio, e somente a estes. Por tal razão, tem-se que o juiz não escapa da responsabilidade pessoal em razão do ato tido por afrontoso ao dever de lealdade. A doutrina mais avançada tem defendido essa orientação, muito embora ainda tenha incerteza quanto a sua aplicação prática, na medida em que, de fato, mostra-se improvável ver o próprio juiz da causa se auto-aplicando multa por comportamento indigno¹⁷³.

Vale dizer que a observância dos deveres processuais previstos no artigo 77 do CPC funda-se em preceitos de ordem pública, inseridos no arcabouço do devido processo legal e orientados pela ética e pela racionalidade procedimental. Tais deveres visam conferir ao processo maior efetividade, previsibilidade e segurança jurídica. Nesse sentido, Stela Tannure Leal (2012, p. 96) sustenta que “a lealdade processual se estabelece como limite conteudístico legal do ato celebrado no processo, de ordem pública, representando a linha entre o ato probo e o ato desviado”¹⁷⁴.

Logo, é exigido comportamento leal e diligente no Processo Civil, por ser reflexo da boa-fé objetiva das partes, se constituindo como um dos fundamentos que estruturam o modelo cooperativo adotado pelo Código de Processo Civil de 2015, em consonância com os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e da razoável duração do processo (art. 5º, incisos LV e LXXVIII, da CF/1988).

3.4.3. Cooperação processual

O modelo cooperativo de processo pressupõe que as partes contribuam efetivamente para a formação de uma decisão justa e racional, o que implica deveres positivos de esclarecimento e de lealdade argumentativa. Didier Jr. destaca que a cooperação processual não se limita à atuação do juiz, estendendo-se às partes, que devem estruturar suas pretensões de modo a permitir o exercício pleno do contraditório substancial e da cognição judicial qualificada (DIDIER JR., 2021).

Sem dificuldades, se percebe que o deslinde da demanda deve ser a verdadeira perseguição das partes, e não as paixões envolvidas pelo puro e simples conflito (LEAL, 2012):

Como a “emoção” exposta no processo pode mascarar os objetivos reais do litigante com suas escolhas processuais, nota-se uma dificuldade probatória expressiva da infração de lealdade – isso se dá porque, além do caráter aberto da referida infração, o desvio de finalidade observado no abuso do processo

¹⁷³ CARPENA, Márcio Louzada. **Responsabilidade das partes e do juiz por dano processual**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

¹⁷⁴ LEAL, Stela Tannure. **A má-fé processual e a responsabilidade civil no novo Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 96

se relaciona com aspectos subjetivos e, principalmente, objetivos extraprocessuais¹⁷⁵.

Dentro da lógica cooperativa que norteia o processo civil contemporâneo, a lealdade processual revela-se como valor indissociável do dever de veracidade, ambos fundados na boa-fé objetiva e na ética procedimental.

Esses deveres impõe às partes a obrigação de atuarem de modo íntegro e verdadeiro diante dos fatos que motivam a instauração do processo, bem como em relação aos elementos de prova que venham a ser produzidos — sejam documentos, testemunhos ou demais meios admitidos em direito (Leal, 2012).

A imposição legal do dever de veracidade, prevista no artigo 77, I, do Código de Processo Civil, não tem como escopo limitar o exercício do contraditório ou cercear os meios de defesa e de prova das partes. Ao contrário, visa assegurar maior credibilidade às provas produzidas nos autos, garantindo um provimento jurisdicional mais sólido, coerente e aderente à realidade fática debatida¹⁷⁶.

Essa compreensão reforça a noção de que o processo não é um campo de batalha onde se tolera a astúcia a qualquer custo, mas um instrumento técnico e ético voltado à pacificação social e à realização da justiça. Assim, quanto mais verdadeira e cooperativa for a conduta das partes, maior a probabilidade de que o provimento jurisdicional reflita adequadamente a realidade dos fatos e esteja em consonância com os objetivos constitucionais da jurisdição, a exemplo da celeridade e da efetividade (Câmara, 2017).

Sobre essa mesma perspectiva, destaca Carpena (2008):

A inteligência doutrinária contemporânea e atualizada, com efeito, tem de forma pacífica propugnado essa orientação de colaboração que, no nosso sentir, nasce como fenômeno natural de um sentimento de exigibilidade de honestidade, bem como de procura do justo ao menor custo possível. O processo contemporâneo é informado por princípios éticos, ficando ultrapassada a concepção de que seria mero instrumento técnico. É meio ético voltado à pacificação social, tendo as partes, embora empenhadas em obter a vitória, convencendo o juiz de suas razões, dever de cooperação com o órgão judiciário, de modo que sua posição dialética no processo possa emanar um provimento jurisdicional o mais aderente possível à verdade¹⁷⁷.

Ademais, a busca pela verdade no processo não apenas contribui para a formação de decisões mais justas, mas também favorece a celeridade e a efetividade da

¹⁷⁵ LEAL, Stela Tannure. **A má-fé processual e a responsabilidade civil no novo Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 108

¹⁷⁶ LEAL, Stela Tannure. **A má-fé processual e a responsabilidade civil no novo Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 108

¹⁷⁷ CARPENA, Márcio Louzada. **Responsabilidade das partes e do juiz por dano processual**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

prestação jurisdicional, ao evitar manobras protelatórias e desleais que possam comprometer a integridade do rito e o bom funcionamento da máquina judiciária. Em suma, a verdade processual, ainda que relativa, deve ser o norte das condutas processuais, conferindo legitimidade e racionalidade à atividade jurisdicional:

A busca da decisão correta para o caso concreto pressupõe o reconhecimento da possibilidade de se descobrir a verdade. Não se pode aceitar a ideia – a rigor já há muito tempo ultrapassada – de que existiriam duas verdades (uma verdade material e outra formal) e, pior ainda, que ao processo civil bastaria a verdade formal. Ao processo interessa a descoberta da verdade. E através da prova se pode alcançar uma verdade que seja, ao menos, “processualmente possível”. É que a busca da verdade e da segurança jurídica não constitui algo que prevaleça sobre tudo o mais. A exigência de estabilidade, de paz social, além da imposição constitucional de que os processos tenham uma duração razoável, fazem com que o processo precise terminar, mesmo que ainda não se tenha certeza absoluta de ter sido descoberta a verdade¹⁷⁸.

Outro princípio que não pode ser esquecido se vislumbra na boa-fé, o que pode ser classificado como as posturas processuais das partes, reflexas aos princípios da cooperação, da ampla defesa e do contraditório. Conforme Reis (2020):

A boa-fé, para estes fins, corresponde a um vetor diretivo geral, de cunho éticojurídico, consubstanciando uma obrigação de agir com honestidade, integridade e retidão, impondo um agir probo e razoável, oposto ao dolo, ao engodo, à malícia. É modulador de comportamentos, necessário a uma existência condigna na comunidade, social e negocial. Mas não exige que ninguém proceda de modo caridoso em relação à contraparte. Cuida-se de parâmetro para o exercício de ação discricionária, mas não pode negar a essência dos direitos potestativos¹⁷⁹.

Em igual diapasão, o Código de Processo Civil de 2015 incorporou expressamente, como um de seus pilares estruturantes, o princípio da cooperação, estabelecendo, nos artigos 6º e 139, incisos I e II, que as partes, os advogados e o magistrado devem atuar em colaboração mútua para que se alcance, de maneira célere e efetiva, a solução do litígio (Brasil, 2015).

Trata-se de um comando normativo que visa, simultaneamente, à racionalização do procedimento, à elevação da qualidade do provimento jurisdicional e à concretização de valores constitucionais, como o devido processo legal, a razoável duração do processo (CF, art. 5º, LXXVIII) e a dignidade da pessoa humana (Brasil, 1988).

¹⁷⁸ CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 249

¹⁷⁹ REIS, Eduardo Passold. **Critérios de julgamento por atos de má-fé processual: estudo de caso a partir de julgados do Tribunal de Justiça de Santa Catarina**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216772>. Acesso em: 6 abr. 2025.

O princípio da cooperação pode ser compreendido sob diversas dimensões. Em primeiro lugar, como mecanismo de abreviação da marcha processual, visto que, mediante atuação leal e colaborativa dos sujeitos processuais, a solução da controvérsia tende a ser alcançada com maior brevidade e menor desgaste institucional.

Em segundo lugar, a cooperação processual revela-se como instrumento de legitimação e efetividade da decisão judicial, na medida em que o envolvimento ativo e colaborativo das partes favorece a aceitação do resultado do processo, ainda que eventualmente desfavorável a uma das litigantes:

Assim, cabe às partes, ainda que na defesa de seus interesses, agirem de modo a não causarem embaraços à efetividade da prestação jurisdicional, bem como à duração razoável do processo, além disso é dever das partes contribuírem positivamente com as referidas efetividade e duração razoável, assim como com a busca pela decisão de mérito¹⁸⁰

A consagração da cooperação como princípio processual implica uma redefinição do papel institucional do juiz, que deixa de ser um árbitro inerte da disputa entre as partes para assumir posição de garantidor ativo do andamento processual eficiente e do equilíbrio entre os sujeitos do processo. Esse modelo rompe com a tradição do processo puramente adversarial e aproxima-se de uma concepção dialógica e participativa de justiça, inspirada por valores democráticos (Mitidiero, 2019).

O princípio da cooperação, previsto expressamente no artigo 6º do Código de Processo Civil de 2015, impõe um modelo de atuação processual que privilegia a comunicação, a transparência e o engajamento mútuo entre todos os sujeitos processuais, orientando-se pela busca da solução justa, tempestiva e efetiva do litígio.

Sob essa ótica, o CPC/2015 conferiu nova roupagem à atuação das partes e dos demais participantes do processo, substituindo a lógica adversarial pura, centrada na oposição entre autor e réu, por uma concepção cooperativa, na qual prevalece a ideia de atuação colaborativa em prol do resultado útil da demanda. A cooperação, nesse contexto, manifesta-se como esforço conjunto das partes e do magistrado, voltado à concretização do devido processo legal substancial e à otimização da tutela jurisdicional¹⁸¹.

Importa salientar que tal reformulação não esvazia a função jurisdicional exercida pelo magistrado, tampouco relativiza sua autoridade. Ao contrário, reafirma seu papel enquanto condutor do processo, mas agora com deveres positivos de

¹⁸⁰ MONNERAT, Luiz Fux e Thereza Alvim (coord.). **Princípios do Processo Civil à luz do Novo CPC**. São Paulo: Método, 2018.

¹⁸¹ MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **O projeto do CPC**. São Paulo: Revista dos Tribunais 2010. p. 73

esclarecimento, prevenção e auxílio às partes, de modo a promover um ambiente processual mais equânime e dialógico. Como observa Didier Jr. (2022), “o juiz deixa de ser um mero espectador e passa a atuar como protagonista na concretização dos direitos fundamentais processuais”¹⁸².

Dessa forma, o princípio da cooperação exprime a exigência de um comportamento colaborativo entre os sujeitos do processo, mesmo que se encontrem em posições antagônicas, como ocorre entre autor e réu. A distinção funcional entre o papel do juiz e o das partes permanece, contudo, todos devem contribuir, de maneira recíproca e leal, para o regular desenvolvimento do processo e para a construção de um provimento jurisdicional que seja resultado da participação responsável e transparente de todos os envolvidos¹⁸³.

Destaca-se, ainda, que a cooperação no processo judicial não autoriza uma leitura ingênua ou idealizante, segundo a qual as partes estariam dispostas a renunciar a interesses reciprocamente conflitantes. O processo jurisdicional é, por definição, um espaço institucionalizado de controvérsia. Desse modo, o dever de cooperação não se fundamenta na expectativa de que as partes, orientadas por um suposto espírito de solidariedade, atuem de forma convergente em busca da solução juridicamente mais adequada. Tal concepção de solidariedade processual não encontra respaldo na realidade forense: as partes litigam com o propósito de obter provimento favorável, ao passo que o órgão jurisdicional exerce sua função decisória em contexto marcado por elevada carga de trabalho e limitações estruturais¹⁸⁴.

O Código de Processo Civil não pretende instaurar um modelo idealizado de consenso entre os litigantes, mas sim estabelecer um padrão normativo de comportamento cooperativo e coerente aplicável a todos os sujeitos do processo. No que se refere às partes, esse padrão traduz-se na vedação a comportamentos contraditórios e a práticas destituídas de finalidade útil, notadamente aquelas de caráter meramente protelatório. Em relação ao órgão jurisdicional, impõe-se o dever de estimular o diálogo processual e de fundamentar as decisões a partir das alegações e argumentos efetivamente deduzidos nos autos. Por essa razão, a colaboração que se exige no

¹⁸² DIDIER JR., Fredie. **A reforma do processo civil**. 5. ed. rev. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 214

¹⁸³ DIDIER JR., Fredie. **Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo**. Revista de Processo. São Paulo, v. 36, n. 198, p. 213-225, ago. 2011.

¹⁸⁴ THEODORO JÚNIOR, Humberto et al. **Novo CPC: fundamentos e sistematização: Lei 13.105, de 16-03-2015**. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 85

processo civil é essencialmente vertical, do juiz em relação às partes, e não horizontal entre os próprios litigantes¹⁸⁵.

3.5. Boa-fé objetiva

No ordenamento jurídico brasileiro, pode-se dividir a boa-fé em subjetiva e objetiva. Para tanto, a 1ª se classifica como um estado subjetivo do conhecimento de certas circunstâncias, como de simples exemplo a posse de boa-fé na qual o decurso do tempo enseja a aquisição da propriedade por usucapião¹⁸⁶. Consequentemente, a 2ª diz respeito à conduta de valores éticos e morais sociais, uma cláusula geral do Direito que não traça hipótese, tampouco a consequência¹⁸⁷.

A boa-fé objetiva opera, no processo civil contemporâneo, como verdadeiro limite ao exercício do direito de ação. Judith Martins-Costa esclarece que a boa-fé não se confunde com um estado psicológico do agente, mas se traduz em padrões objetivos de conduta exigíveis de todos os sujeitos processuais. A violação desses padrões, ainda que sem dolo, compromete a legitimidade do processo e autoriza a incidência de mecanismos corretivos (Martins Costa, 2018).

De maneira clara, elucida o art. 5º do CPC/2015 que aquele que participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé. Nesse sentido, infere-se que o código não impõe dever apenas às partes, mas a todos os sujeitos processuais (2024):

As modificações trazidas pelo CPC imputaram ao magistrado, com maior clareza e precisão, a tarefa de não apenas zelar pela boa-fé objetiva, mas também de conduzir o processo com igual cuidado que deve exigir das partes. Assim, por exemplo, não apenas estas devem observar a boa-fé objetiva, mas também o juiz da causa, dado que ele é também um ator processual. É nesse sentido, inclusive, que declara o art. 5º, do CPC: Art. 5º Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé. Com efeito, por esse dispositivo, o dever de observar a boa-fé objetiva envolve não apenas as partes, seus advogados, Magistrados e membros do Ministério Público, mas todos aqueles que de alguma forma participarem do processo, como peritos, intérpretes, amicus curiae, meirinhos

¹⁸⁵ MITIDIERO, Daniel. **A Colaboração no Processo Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 108-110.

¹⁸⁶ Cf. MARTINS-COSTA, Judith. In: **ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUC-SP** (site). Critérios para aplicação do princípio da boa-fé objetiva (com ênfase nas relações empresariais), apud LAUTENSCHLÄGER, Milton Flávio de Almeida Camarg

¹⁸⁷ Cf. MARTINS-COSTA, Judith; BRANCO, Gerson. **Diretrizes teóricas do novo Código Civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2002. No mesmo sentido, GONÇALVES, Carlos Roberto. Op. cit

etc., que devem se comportar de acordo com a boa-fé em todas as suas manifestações no processo¹⁸⁸.

A boa-fé processual, enquanto princípio basilar do processo civil contemporâneo, fundamenta-se na lealdade, cooperação e confiança mútua entre os sujeitos processuais. A partir disso, a má-fé pode ser compreendida como a violação desses deveres, sendo sua delimitação construída não apenas com base na legislação, mas também por meio da doutrina e da jurisprudência¹⁸⁹.

Nesse sentido, a litigância de má-fé configura-se na conduta processual que se mostra incompatível com os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, além de contrariar os valores éticos da boa doutrina e dos precedentes consolidados:

Outro princípio fundamental do processo é o da boa-fé objetiva (art. 5º; FPPC, enunciado 374: “O art. 5º prevê a boa-fé objetiva”). Não se trata, pois, apenas de se exigir dos sujeitos do processo que atuem com boa-fé subjetiva (assim entendida a ausência de má-fé), mas com boa-fé objetiva, comportando-se da maneira como geralmente se espera que tais sujeitos se conduzam. A vedação de comportamentos contraditórios (*nemo venire contra factum proprium*), a segurança resultante de comportamentos duradouros (*supressio e surrectio*), entre outros corolários da boa-fé objetiva, são expressamente reconhecidos como fundamentais para o desenvolvimento do processo civil. A boa-fé processual orienta a interpretação da postulação e da sentença, permite a imposição de sanção ao abuso de direitos processuais e às condutas dolosas de todos os sujeitos do processo, e veda seus comportamentos contraditórios (FPPC, enunciado 378)¹⁹⁰.

Como reforça Lucon (2024), há uma crescente valorização da ética processual como elemento fundamental para a efetividade da jurisdição, o que justifica a adoção de mecanismos legais destinados à repressão de comportamentos desleais no curso do processo¹⁹¹.

A modernidade do processo civil exige que se reconheça sua função social e ética, abandonando a ideia de mero instrumento técnico e assumindo um papel pedagógico e pacificador. Nessa linha, o Código de Processo Civil de 2015 conferiu ao magistrado poderes para reprimir condutas atentatórias à boa-fé, autorizando, inclusive, a imposição de sanções àquele que litiga de modo desleal (BRASIL, 2015).

¹⁸⁸ ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p. 21-22

¹⁸⁹ DIDIER JR., Fredie. **A reforma do processo civil**. 5. ed. rev. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 219

¹⁹⁰ CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 26

¹⁹¹ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Abuso do processo**. 1. ed. São Paulo: Editora Direito Contemporâneo, 2024, p. 113

Assim, a litigância de má-fé deve ser compreendida como a violação concreta da boa-fé objetiva no plano processual, revelando-se em condutas que comprometam a moralidade da relação jurídica e que atentem contra os ideais de justiça e efetividade da tutela jurisdicional (Lucon, 2024).

Santos observa com atenção que, a apuração do abuso ao processo tem dificuldades, uma vez que “os seus limites com a violação da boa-fé objetiva são muito tênues, o que somente poderia ser verificado na análise do caso concreto”¹⁹². Tal afirmação reforça a necessidade de compreender a boa-fé processual a partir de sua aplicação prática, sendo, portanto, essencial o exame das decisões judiciais proferidas pelos tribunais para a delimitação de seus contornos (Lucon, 2024).

Uma das principais controvérsias nesse campo reside na necessidade, ou não, de comprovação do elemento volitivo da parte. No que se refere à atuação dolosa da parte, Santos (2008, p. 230) destaca que:

O comportamento doloso de posições processuais é delineado nas situações em que as partes alteram a verdade dos fatos ou que usam de manobras desleais na tentativa de alcançar o êxito na demanda. Tais condutas são veementemente vedadas pela boa-fé objetiva que deve imperar no âmbito processual¹⁹³.

Tais fundamentos demonstram que a boa-fé objetiva, enquanto princípio estruturante do processo civil, impõe limites ao exercício dos direitos processuais e veda comportamentos que possam comprometer a lisura e a funcionalidade da atividade jurisdicional. O processo civil democrático pressupõe atuação responsável e cooperativa dos sujeitos processuais, orientada por deveres de lealdade, boa-fé objetiva e integridade da narrativa fática. A função ética do processo exige que as partes apresentem versões completas e consistentes dos fatos, evitem omissões relevantes e se abstenham de condutas que distorçam o contraditório ou surpreendam indevidamente o julgador. A violação desses deveres compromete a racionalidade do debate processual e afasta o processo de sua finalidade de produção de decisões justas e fundamentadas¹⁹⁴.

Quando o direito de ação é exercido de modo estratégico, irresponsável ou descolado da realidade fática, ocorre ruptura da ética cooperativa que sustenta o

¹⁹² SANTOS, Leide Maria Gonçalves. **A boa-fé processual e o abuso do direito no processo civil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 228

¹⁹³ SANTOS, Leide Maria Gonçalves. **A boa-fé processual e o abuso do direito no processo civil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 230.

¹⁹⁴ CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 27

processo contemporâneo. Tal comportamento não prejudica apenas a parte adversa, mas enfraquece a confiança institucional no sistema de justiça e dificulta o exercício pleno do contraditório substancial. A boa-fé objetiva, nesse contexto, assume papel central como limite qualitativo ao exercício do direito de ação, funcionando como critério de legitimidade da atuação processual (GOMES, 2016, p. 56–58).

3.6. Demanda Qualificada

Cumpre, inicialmente, distinguir com clareza os conceitos de ação e de demanda, evitando confusões terminológicas que possam comprometer a compreensão.

A ação, em sentido amplo, corresponde ao direito público subjetivo assegurado a todo indivíduo de provocar a atuação jurisdicional do Estado, com vistas à obtenção da tutela jurisdicional. A demanda, por sua vez, refere-se ao modo concreto de exercício desse direito, isto é, à sua exteriorização mediante a escolha de determinado procedimento e à formulação do pedido nos termos previstos pela legislação processual¹⁹⁵. Pode-se afirmar, assim, que a demanda consubstancia a materialização do direito de ação, funcionando como um verdadeiro projeto daquilo que se pretende alcançar em juízo¹⁹⁶.

Nessa perspectiva, o atendimento aos requisitos formais previstos no art. 319 do CPC representa apenas uma das dimensões da demanda qualificada. Logo, a noção de demanda é mais ampla e envolve o processo em sua integralidade, compreendido como resultado da atuação das partes que se comportam de maneira legítima, orientadas pela boa-fé objetiva, pelo dever de cooperação e pela observância das regras procedimentais, com emprego adequado da técnica processual e de linguagem clara e acessível, desde as manifestações iniciais até a solução da controvérsia, materializada na sentença e, eventualmente, em pronunciamentos de natureza recursal¹⁹⁷.

Assim, ainda em linhas gerais, a noção de demanda qualificada permeia toda a fase postulatória e todas as manifestações que dela decorrem, abrangendo a petição inicial, a contestação, a reconvenção, os incidentes processuais e as

¹⁹⁵ ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p. 23

¹⁹⁶ ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p. 21-22

¹⁹⁷ ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p. 23-24

petições intermediárias, estendendo-se à fase recursal e estando igualmente presente nos procedimentos de jurisdição voluntária. Tal noção irradia-se, ainda, para as fases de liquidação e de cumprimento de sentença, bem como para o processo de execução. Em qualquer fase procedimental e em qualquer tipo de procedimento, é possível aferir a presença — ou a ausência — dos atributos que qualificam a demanda, bem como identificar os defeitos que impedem sua qualificação e as consequências jurídicas daí decorrentes, inclusive quando a demanda se apresenta dissociada de aspectos típicos do direito material.

A demanda qualificada não se esgota nos atos postulatórios das partes, mas alcança também os pronunciamentos judiciais, compreendidos como resultados da própria dinâmica processual e igualmente submetidos a deveres ético-normativos impostos pelo Código de Processo Civil, como a fundamentação adequada, a coerência argumentativa e a observância da boa-fé processual. Ao afastar a ideia de um “selo de qualidade” rígido e excludente, se rejeita uma concepção formalista ou mecanicista do processo, incompatível com a natureza dialógica e progressiva da atividade jurisdicional (Abreu, Krieger, Lamy, 2024).

A demanda qualificada, nessa perspectiva, não funciona como critério binário de validade ou invalidez do produto processual, mas como parâmetro orientador da atuação de todos os sujeitos do processo, inclusive do juiz. Trata-se de uma noção que valoriza a construção cooperativa do processo e a gradual conformação das manifestações processuais a padrões de racionalidade, lealdade e adequação jurídica, servindo como instrumento metodológico para qualificar a prática forense, e não como obstáculo automático ao exercício da jurisdição:

A demanda qualificada abrange, ademais, os próprios pronunciamentos judiciais, enquanto produtos da dinâmica processual, uma vez que o Código de Processo Civil também lhes impõe requisitos de natureza ético-normativa. Não se trata, contudo, de conceber a demanda qualificada como um “selo de qualidade”, cuja ausência implicaria a rejeição automática do produto processual, à semelhança do que ocorre em certos processos industriais submetidos a padrões técnicos rígidos. Ao contrário, a noção de demanda qualificada está centrada na construção do processo a partir das manifestações produzidas por seus diversos sujeitos. Diferentemente da lógica industrial, a demanda qualificada deve servir como diretriz para o operador do direito, auxiliando-o na elaboração de manifestações juridicamente adequadas e desejáveis¹⁹⁸.

A internalização desse conceito pressupõe o conhecimento e a aplicação das regras ético-normativas do CPC e do ordenamento jurídico como um todo, com o

¹⁹⁸ ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p. 21-22

emprego de linguagem simples e técnica, sempre orientada pela boa-fé objetiva e pelo espírito cooperativo.

É importante não confundir os conceitos de ação e demanda, que aqui serão apresentados de forma simples e sintética, de modo a permitir a melhor compreensão do conceito ora proposto neste trabalho. Ação, em linhas gerais, é o direito assegurado a cada indivíduo de buscar a tutela jurisdicional, prestada pelo Estado-juiz. Demanda, por outro lado, é o modo como se vai exercer esse direito, a materialização do direito de ação por meio da escolha de um dos procedimentos postos à disposição das partes pela norma processual. A demanda é, pois, uma espécie de projeto do que se deseja obter em juízo. Por essa razão, o presente artigo se denomina “demanda qualificada” e não apenas “ação qualificada”, porque a primeira contém a tese (do autor), a antítese (do réu) e a síntese (do Estado-juiz)¹⁹⁹.

A ideia da demanda qualificada parte da premissa de que a demanda judicial não é um ato isolado, neutro ou meramente formal, mas uma estrutura normativa complexa, que condiciona o modo como o processo se desenvolverá e como a jurisdição será exercida. Isso porque, a demanda não apenas inaugura o processo, mas define os contornos cognitivos, argumentativos e decisórios dentro dos quais o contraditório se realizará e a decisão será construída (Abreu, Krieger, Lamy, 2024).

A noção de topologia da demanda qualificada parte da compreensão de que a demanda judicial não se reduz a um ato formal de provocação da jurisdição, mas constitui uma estrutura racional que condiciona o desenvolvimento do processo e a qualidade da decisão jurisdicional. Conforme destacam Lamy, Krieger Filho e Abreu (2024), a proposta da demanda qualificada envolve uma análise estrutural da forma como a pretensão é construída, superando a visão meramente formal dos requisitos da petição inicial.

Nesse sentido, a topologia da demanda qualificada se apresenta como um modelo orientador da atuação processual, voltado à racionalidade e à boa-fé:

“No quarto capítulo é apresentada uma proposta de topologia da demanda qualificada, compreendida como um modelo estrutural apto a orientar a construção das manifestações processuais de modo racional, coerente e comprometido com a boa-fé objetiva e com a cooperação processual²⁰⁰”

A topologia da demanda, portanto, desempenha função normativa relevante, na medida em que permite identificar se a atuação da parte contribui para o adequado

¹⁹⁹ ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p. 21-22

²⁰⁰ ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p.15

funcionamento do processo ou se, ao contrário, compromete sua finalidade constitucional. Nesse sentido, a topologia da demanda refere-se à sua organização interna, isto é, à forma como os elementos fáticos, jurídicos e volitivos (pedidos) se articulam de maneira racional, coerente e funcional (Abreu, Krieger, Lamy, 2024).

A estrutura interna da demanda exerce influência decisiva sobre a racionalidade do processo e da decisão judicial, uma vez que necessária uma organização interna coerente, capaz de permitir ao julgador compreender, desde o início, a extensão do conflito, os fundamentos jurídicos relevantes e a proporcionalidade dos pedidos formulados. Demandas estruturalmente deficientes comprometem não apenas a decisão final, mas todo o desenvolvimento do processo (Abreu, Krieger, Lamy, 2024).

3.6.1. Narrativa fática: integridade e boa-fé

A narrativa fática ocupa posição central na topologia da demanda qualificada, pois é a partir dela que se constrói o horizonte cognitivo do processo. Isso porque narrar fatos não é apenas relatar acontecimentos, mas delimitar a realidade jurídica que será submetida à apreciação jurisdicional. Por essa razão, a narrativa deve ser marcada por integridade e completude:

A clareza na exposição é um corolário do princípio da cooperação processual, e decorre também do dever de “esclarecimento” que envolve todos os atores processuais, assim como também o é, ao fim e ao cabo, uma das exigências da demanda qualificada. Atrela-se, igualmente, ao dever de proceder com boa-fé objetiva (CPC, art. 5.º). Para expor de forma clara, os atores processuais devem se pautar pela fórmula escolar sacramentada para todas as construções de texto: a peça deve ter início, meio e fim. Deve-se evitar os “rodeios”, caracterizados pelo “vai e vem” dos fatos, da doutrina e da jurisprudência em demasia sempre que possível. A exposição de qualquer peça processual deve ser inteligível às pessoas leigas, pois, em última instância, o bem da vida é o objeto de qualquer demanda²⁰¹.

A integridade narrativa exige que a parte exponha os fatos de forma honesta, contínua e não manipulada, inclusive quando determinados elementos possam enfraquecer a própria pretensão. A omissão estratégica de fatos relevantes, a fragmentação artificial do contexto ou a reconstrução seletiva da realidade violam os deveres de boa-fé objetiva e cooperação processual, comprometendo a legitimidade do debate contraditório:

²⁰¹ ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p. 67

A exposição necessita obrigatoriamente estar atrelada à realidade, ainda que sob a exclusiva óptica interpretativa das partes. O essencial é que não se desvinculem da boa-fé e que as partes não se sirvam de inverdades para buscar atingir o seu objetivo em juízo²⁰².

A narrativa fática desempenha papel central na racionalidade do processo, pois é a partir dela que se delimita o objeto da cognição judicial. Taruffo adverte que omissões relevantes, fragmentações artificiais ou reconstruções parciais dos fatos impedem a formação de um juízo racionalmente justificado, transformando o processo em espaço de decisões intuitivas ou arbitrárias (TARUFFO, 2012).

Logo, infere-se que a boa-fé objetiva é um dos elementos essenciais da demanda qualificada:

Assim, a boa-fé objetiva é o primeiro elemento da demanda qualificada capaz de conduzir a uma decisão justa. Quando não observada por uma das partes, não significa que a demanda deixa de ser apta a ser julgada, ou não reúna ela condição de se qualificar, mas para isso a parte adversa deverá utilizar os mecanismos de coibição à má-fé existentes no CPC e/ou o julgador exerça o controle judicial (inclusive agindo ex officio), que lhe é conferido como um poder-dever de agir. Mesmo aqui, pode-se chegar a um resultado justo, porque os demais atores apresentaram comportamento adequado e buscaram a correção do vício²⁰³.

Já a completude narrativa relaciona-se à suficiência informacional da demanda. A demanda qualificada deve conter, desde a petição inicial, os elementos fáticos necessários para que o juiz compreenda o conflito sem depender de suposições, inferências precárias ou reconstruções posteriores. Demandas incompletas transferem indevidamente ao Judiciário — ou à parte adversa — o ônus de suprir lacunas que incumbiam ao autor, gerando assimetria cognitiva e risco de decisões precipitadas, especialmente em tutelas de urgência.

A narrativa fática constitui o primeiro eixo da demanda qualificada e deve ser construída com integridade e completude. Taruffo destaca que a decisão judicial racional depende de uma reconstrução fiel e completa dos fatos relevantes, sendo incompatível com omissões estratégicas ou fragmentações artificiais da realidade processual (Taruffo, 2012).

²⁰² ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p. 65

²⁰³ ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p. 43

Em contextos sensíveis, como as ações de saúde, a deficiência da narrativa fática pode conduzir à concessão de medidas com elevado impacto sistêmico, sem adequada compreensão das circunstâncias clínicas, administrativas ou institucionais do caso concreto.

3.6.2. Argumentação jurídica consistente

O segundo eixo da topologia da demanda qualificada é a argumentação jurídica consistente, entendida não como acumulação retórica de normas e princípios, mas como construção racional de uma ponte entre os fatos narrados e as consequências jurídicas pretendidas.

A qualificação da demanda pressupõe que a argumentação jurídica seja estruturalmente coerente, sistemicamente situada e institucionalmente responsável. Isso porque, os fatos e fundamentos jurídicos integram um mesmo núcleo estrutural da demanda, pois são “atividades inerentes ao preenchimento dos requisitos da inicial, da contestação, do pedido contraposto e da reconvenção” (Abreu, Krieger, Lamy, 2024).

A argumentação jurídica qualificada também exige rigor metodológico, sobretudo quando a fonte do direito invocado não é diretamente legal, mas resulta de construção jurisprudencial ou doutrinária:

Nem sempre a fonte jurídica do pedido é a lei. Por vezes, a existência de um direito decorre de construção jurisprudencial, hipótese em que a argumentação jurídica deve ser ainda mais rigorosa e coerente com os fundamentos invocados²⁰⁴.

Nesse sentido, a invocação genérica e abstrata de princípios, desacompanhada da demonstração concreta de sua incidência no caso específico, fragiliza a racionalidade do debate processual e compromete a legitimidade da decisão judicial, revelando uma demanda estruturalmente desqualificada (Abreu, Krieger, Lamy, 2024).

A argumentação jurídica consistente exige correlação lógica entre os fatos narrados e os fundamentos normativos invocados. Ferrer Beltrán sustenta que a racionalidade da decisão judicial depende da qualidade da argumentação apresentada

²⁰⁴ ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024, p.65

pelas partes, que deve ser verificável, coerente e racionalmente justificável (FERRER BELTRÁN, 2007).

Argumentar juridicamente de forma consistente implica, em primeiro lugar, respeitar o direito positivo vigente, enfrentando normas, precedentes e políticas públicas relevantes, inclusive quando contrários à pretensão deduzida. A demanda qualificada não se constrói pela negação do sistema, mas pelo diálogo crítico com ele, assumindo o ônus de demonstrar por que, naquele caso específico, a solução postulada é juridicamente admissível (Abreu, Krieger, Lamy, 2024)

Além disso, a consistência argumentativa exige a superação do uso meramente abstrato de princípios. A invocação de valores constitucionais — como dignidade da pessoa humana, acesso à justiça ou direito à saúde — deve ser acompanhada da demonstração concreta de sua incidência normativa, sob pena de esvaziamento argumentativo e banalização do discurso constitucional. Demandas que ignoram precedentes vinculantes, atos administrativos relevantes ou critérios técnicos previamente estabelecidos revelam fragilidade estrutural e contribuem para a desfuncionalização do processo, aproximando-se do abuso objetivo do direito de ação.

3.6.3. Pedidos proporcionais e coerência

O terceiro eixo da topologia da demanda qualificada diz respeito à formulação dos pedidos, que deve observar critérios rigorosos de proporcionalidade, adequação e coerência interna. Na medida que pedir não é um ato neutro, mas sim um exercício de poder processual que deve ser compatível com a extensão do direito alegado e com os efeitos institucionais da tutela jurisdicional pretendida (Abreu, Krieger, Lamy, 2024).

A formulação dos pedidos deve observar critérios de proporcionalidade e coerência com a narrativa fática e a fundamentação jurídica. Marinoni sustenta que a proporcionalidade não é apenas parâmetro decisório do juiz, mas também dever prévio das partes na delimitação da pretensão deduzida em juízo (MARINONI, 2017).

A proporcionalidade dos pedidos exige que a providência requerida seja necessária, adequada e equilibrada em relação aos fatos narrados e à fundamentação jurídica apresentada. Pedidos excessivos, genéricos ou maximalistas — formulados

como estratégia de pressão, barganha ou intimidação — comprometem a racionalidade do processo e distorcem sua função constitucional (Abreu, Krieger, Lamy, 2024).

A coerência, por sua vez, impõe que os pedidos sejam a consequência lógica do percurso argumentativo desenvolvido. Quando há descompasso entre narrativa fática, fundamentos jurídicos e pedidos, a demanda perde sua unidade interna, dificultando o contraditório e fragilizando a decisão judicial. A demanda qualificada exige responsabilidade no pedir, reconhecendo que o processo não é espaço de experimentação ou oportunismo, mas instrumento institucional de solução legítima de conflitos.

Nesse sentido, pedidos desproporcionais ou incoerentes não apenas enfraquecem a pretensão do autor, mas podem configurar indícios objetivos de abuso do processo, sobretudo quando reiterados ou associados a padrões de litigância predatória.

O terceiro eixo da topologia da demanda qualificada refere-se à formulação dos pedidos, que devem guardar proporcionalidade e coerência com os fatos narrados e os fundamentos jurídicos apresentados. O pedido não pode representar um salto lógico ou valorativo, devendo aproximar-se, tanto quanto possível, do direito material efetivamente vindicado.

Nesse ponto, os autores assinalam que a própria estrutura formal da demanda deve refletir o conteúdo material do direito alegado: “A demanda, em sua acepção formal, deverá se aproximar, o mais possível, do direito material vindicado” (LAMY; KRIEGER FILHO; ABREU, 2024).

Além disso, a ideia de demanda qualificada envolve uma atuação globalmente legítima das partes, não se restringindo a um único elemento isolado, uma vez que “envolve o todo, isto é, o resultado da atuação das partes que se comportaram de maneira legítima, com boa-fé objetiva, em regime de cooperação, observância das regras procedimentais e emprego adequado da técnica” (LAMY; KRIEGER FILHO; ABREU, 2024).

Conclui-se, a partir do conceito da demanda qualificada, que pedidos excessivos, genéricos ou desproporcionais, sobretudo em ações de saúde, indicam a ruptura da coerência interna da demanda e podem configurar indícios objetivos de uso

disfuncional do processo, justificando a atuação do Judiciário como mecanismo de filtragem e controle.

4. ABUSO DO PROCESSO NAS AÇÕES DE SAÚDE

4.1 Abuso do Processo

A busca por um processo efetivo demanda um exercício de moralização, a fim de que o processo seja justo mediante a reconstrução do perfil ético dos sujeitos processuais. Desse modo, o processo não deve ser encarado como um jogo, no qual se vence o mais esperto ou oportunista²⁰⁵.

O abuso do direito processual manifesta-se ao longo de todo o iter procedimental e constitui obstáculo relevante à realização da justiça, não apenas quando decorrente de má-fé deliberada, mas também quando vinculado à imperícia técnica ou à utilização distorcida das formas processuais. À luz de Theodoro Júnior²⁰⁶, o abuso do processo se traduz:

(...) nos atos de má-fé praticados por quem tenha uma faculdade de agir no curso de processo, mas que dela se utiliza não para seus fins normais, mas para protelar a solução do litígio ou para desviá-la da correta apreciação judicial, embaraçando, assim, o resultado justo da prestação jurisdicional²⁰⁷.

Taruffo, ainda, explica que o abuso do processo nasce quando uma parte atua com o objetivo de atingir finalidades ilegais ou indevidas, ainda que formalmente não haja uso indevido de regras processuais²⁰⁸.

O abuso do processo não se restringe às hipóteses clássicas de má-fé, podendo manifestar-se de forma objetiva, a partir da inadequação estrutural da demanda. Didier Jr. afirma que o exercício do direito de ação deve observar limites funcionais, sendo abusivo quando utilizado de modo incompatível com a finalidade constitucional do processo, ainda que ausente intenção dolosa do litigante (Didier Junior, 2021).

²⁰⁵ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Abuso do processo**. 1. ed. São Paulo: Editora Direito Contemporâneo, 2024, p. 13

²⁰⁶ THEODORO JÚNIOR, Humberto. “**Abuso de Direito Processual no Ordenamento Jurídico Brasileiro**”, in *Abuso dos direitos processuais*, Rio de Janeiro, Forense, 2000, coord. José Carlos Barbosa Moreira.

²⁰⁷ THEODORO JÚNIOR, Humberto. “**Abuso de Direito Processual no Ordenamento Jurídico Brasileiro**”, in *Abuso dos direitos processuais*, Rio de Janeiro, Forense, 2000, coord. José Carlos Barbosa Moreira.

²⁰⁸ TARUFFO, Michelle. **Abuso de direitos processuais: padrões comparativos de lealdade processual (relatório geral)**. In: *Revista de Processo*, v. 177, nov. 2009

Como observa Lucon (2024), dois fatores dificultam de modo recorrente o adequado funcionamento do processo: a ignorância e a má-fé dos litigantes. A primeira decorre da complexidade técnica do direito e conduz, muitas vezes, à formulação de pretensões mal estruturadas;

A primeira é uma consequência inevitável do complicado tecnicismo jurídico que, na imensa maioria das situações, exige a intervenção de um especialista. Na verdade, apresentam-se diante do juiz as partes que, por ignorância da lei, acreditam de boa-fé ter razão quando não têm ou, mesmo tendo razão, não são capazes de expor de modo claro e tecnicamente preciso as suas pretensões²⁰⁹.

A segunda, mais grave, consiste na utilização consciente do processo para obtenção de vantagens indevidas, mediante o uso estratégico e disfuncional das formas procedimentais:

(...) a parte tem consciência de ter praticado um ato ilícito e vale-se do debate judiciário para obter uma vantagem injusta, podendo assumir no processo três formas características: a) na primeira, sabedor de ser mais frágil que o adversário na questão de mérito e prevendo que a sentença definitiva lhe virá contrária, o litigante tergiversador vale-se de todos os pontos de apoio que as formas processuais lhe oferecem para tornar demorada a final solução do processo, com a esperança de cansar o adversário e de impor, antes do trânsito em julgado, uma vantajosa transação; b) na segunda forma característica, tendo plena consciência de não ter razão, o litigante temerário coloca-se audaciosamente no debate judiciário na esperança de levar a engano o juiz, ostentando diante dele a mais descabida segurança do seu “bom direito”; c) na última delas, estando convencido de ter razão, mas não tendo prova para demonstrá-la, o litigante tenta, na exposição dos fatos, conseguir a vitória com dizeres conscientes em juízo, mas sustenta coisa contrária ao verdadeiro²¹⁰.

Nesse contexto, o abuso do direito processual não se limita ao conteúdo das alegações, mas também à forma como os sujeitos atuam no processo, violando deveres fundamentais como o dever de veracidade, de completude da narrativa fática e de respeito às “regras do jogo” (Lucon, 2024).

A omissão deliberada de fatos relevantes ou a apresentação de versões parciais da realidade configuram verdadeira afronta ao dever de dizer toda a verdade, uma vez que “meia-verdade é também meia-mentira” (LUCON, 2024). O processo, enquanto instrumento de realização da justiça, não pode ser convertido em mecanismo de surpresa, embaraço ou frustração da atividade jurisdicional.

²⁰⁹ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Abuso do processo**. 1. ed. São Paulo: Editora Direito Contemporâneo, 2024, p. 13

²¹⁰ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Abuso do processo**. 1. ed. São Paulo: Editora Direito Contemporâneo, 2024, p. 26

Essa busca pela efetivação do processo não legitima que os sujeitos processuais tratem a lide de maneira temerária, na visão de Nagao (2016):

O escopo da efetividade do processo não dispensa a preservação de valores éticos mínimos no exercício das situações jurídicas, pois são eles indispensáveis para a garantia de um instrumento justo, equo, sério e confiável, em que se espera de seus participantes a atuação de acordo com os valores da probidade, veracidade e moralidade. O desrespeito a esses mandamentos essenciais compromete não só a eficiência do método de trabalho, como também a legitimidade política da função jurisdicional, já que o Estado não pode tolerar abusos no exercício do direito. Nessa constante busca de aperfeiçoamento, cabe a todos os sujeitos do processo uma parcela de responsabilidade, desde a conduta serena das partes e seus advogados a fim de evitar a prática de excessos e desvios, até a atuação vigilante e ponderada do juiz para reprimi-lo eficazmente²¹¹

Do ponto de vista dogmático, a litigância abusiva foi objeto de tratamento apenas pontual pela doutrina, sobretudo sob o enfoque do Direito Civil²¹². Embora a teoria do abuso do direito seja frequentemente associada a construções posteriores do direito civil, parte da doutrina identifica suas raízes no Direito Romano, ainda que não haja consenso a respeito dessa origem histórica.

De fato, mesmo ausente, à época, a formulação conceitual do “abuso do direito” como categoria jurídica autônoma, reconhece-se que o ordenamento romano já manifestava preocupação em reprimir o chamado *ato emulativo*, entendido como aquele desprovido de qualquer utilidade ou vantagem para o seu agente e praticado unicamente com a finalidade de causar perturbação ou prejuízo a terceiro²¹³.

No âmbito específico do processo privado, já se percebia a preocupação em conter o uso abusivo dos instrumentos processuais, bem como a noção de que o processo possuía uma utilidade pública que não se confundia com os interesses individuais das partes.

Ainda que de maneira incipiente e assistemática, o Direito Romano desenvolveu mecanismos voltados à prevenção e à repressão da lide temerária²¹⁴,

²¹¹ NAGAO, Paulo Issamu. **O papel do juiz na efetividade do processo civil contemporâneo**. São Paulo: Malheiros, 2016, p 53

²¹² STOCO, Rui, **Abuso de Direito e Má-Fé Processual**, RT, São Paulo, 2002, p. 60-61; CUNHA DE SÁ, Fernando Augusto, **Abuso do Direito**, Almedina, 2005, p. 48 e ss.; ABDO, Helena, ob. cit. p. 26 e ss

²¹³ MARTINS, Pedro Baptista, **O Abuso do Direito e o Ato Ilícito**, 3.^a ed. Forense, Rio de Janeiro 1997, p.16- 17. O autor descreve que embora não tenha sido desenvolvido como um princípio geral a responsabilidade pelos atos emulativos, havia no período clássico romano uma consciência da necessidade de limitação a certos direitos. CORDEIRO, Antônio Menezes, **Litigância de Má-Fé, Abuso do Direito de Ação e Culpa In agendo**, 3.^a ed. Almedina, 2014, p. 90-91. ROCHA, Antônio Manuel da; CORDEIRO, Antônio Menezes, **Da boa fé no Direito Civil**, Almedina, 2015, pp. 672 e 673

²¹⁴ BUZZACCHI, Chiara, ob.cit., p. 3 e 161. SCARPANTONI, Claudia (A.A. 2014/2015), **“L’abuso del processo: configurabilità e sanzioni.” Tesi di Laurea in Diritto processuale civile, LUISS Guido Carli, relatore** Bruno Capponi. p. 241, disponível em <http://tesi.eprints.luiss.it/14741/1/scarpantoni-claudia-tesi2015.pdf>, consulta em 25.11.2017.

revelando uma clara consciência da injustiça associada à utilização irresponsável do processo. A temeridade, nesse contexto, não era tolerada, sendo objeto de contenção sempre que evidenciado o desvio de finalidade na provocação da atividade jurisdicional²¹⁵.

Em um salto necessário para a França e Bélgica do século XIX, o individualismo e o positivismo prevaleciam, contexto no qual os direitos eram concebidos como absolutos e incontestáveis. A concepção absolutista dos direitos subjetivos, então dominante, afirmava que nenhum direito subjetivo dependia de outro, tampouco poderia colidir com direitos alheios. Com finalidade didática, Pontes de Miranda recorre a elementos da geometria para descrever essa teoria, comparando os direitos subjetivos a linhas que jamais se cruzam ou se interceptam²¹⁶. Apenas em situações excepcionais a lei admitia restrições, impondo limites pontuais aos direitos. A máxima *nemo iniuria facit qui iure suo utitur* traduz com precisão a tese sustentada por essa corrente doutrinária²¹⁷.

Ainda, há que se destacar a obra de Louis Josserrand, “*De l’esprit des droits et de leur relativité: théorie dite de l’abus des droits*”, na qual já se articula a noção de o processo, como meio civilizatório de resolução de conflitos, não pode ser desvirtuado:

*(...) ce n’est pas dans les espaces interplanétaires qu’il fait valoir et qu’il réalise ses droits, mais dans un milieu social dont il constitue l’une des innombrables cellules, la plus fragile et la plus infime; rouage subalterne enchâssé dans un mécanisme complexe et formidable, il doit se comporter en fonction du milieu auquel il sortit; à chaque fois qu’il exerce un droit, fût-ce en apparence le plus individuel et le plus égoïste. C’est encore une prérogative sociale qu’il doit l’utiliser, conformément à l’esprit de l’institution, civiliter.*²¹⁸

ALBUQUERQUE, Pedro de, Responsabilidade processual por litigância de má fé, abuso de direito e responsabilidade civil em virtude de actos praticados no processo, Almedina, 2006, p. 23 e ss. O doutrinador relata que “as partes assumiam o dever de não propor acções infundadas e de não resistir à acção contrária com temeridade”. Sobre a finalidade pública do processo, mais à frente conclui: “A preocupação é a de ditar, para responder a exigências de direito público, mais do que propriamente o interesse das partes envolvidas no processo, as regras a que deve obedecer a respectiva conduta processual.”

²¹⁵ CASTRO FILHO, José Olímpio de, **Abuso do Direito no Processo Civil**, 2ªed., Forense, Rio, 1960, p.42

²¹⁶ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti **Tratado de Direito Privado**, t. LIII, p. 68

²¹⁷ VINCENZI, Brunela Vieira de. **A boa-fé no processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Abuso do direito**. *Revista Trimestral de Direito Civil*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 99, 2000. MENEZES CORDEIRO, António Manuel da Rocha e. **Litigância de má-fé, abuso do direito de ação e culpa in agendo**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2006. p. 78.

²¹⁸ JOSERAND, Loius, *De l’esprit des droits et de leur relativité: théorie dite de l’abus des droits* Paris, Dalloz, 1927

Destaca-se ainda a conferência proferida por Díez-Picazo y Ponce de León²¹⁹, em 1974 (*Los daños causados como consecuencia de las actuaciones judiciales*), na qual se sustenta que não apenas o processo conduzido de forma maliciosa, mas também aquele instaurado com negligência, pode ensejar responsabilidade civil.

Segundo sua compreensão, a responsabilidade do litigante abusivo subsume-se ao modelo da responsabilidade aquiliana (art. 1902 do Código Civil), uma vez que a simples condenação em custas, em muitos casos, revela-se insuficiente para recompor integralmente os danos patrimoniais e morais decorrentes do abuso do direito de ação (DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, 1974).

Como observa Lucon (2024), o abuso do processo constitui categoria de natureza ampla e integradora, cuja compreensão demanda articular o direito material e o processual. Essa integração permite reconhecer que o abuso pode se manifestar em diferentes fases e sob múltiplas formas — não apenas nos autos, mas também em práticas estruturais que distorcem a finalidade legítima do processo.

A caracterização do abuso do processo, portanto, vai de encontro ao descrito por Najjar Abdo, ou seja, “equivale a exceder os limites do poder ou faculdade (*facultas agendi*) que o direito objetivo (*normas agendi*) confere ao indivíduo, na qualidade de sujeito de direitos (*sui iuris*).”²²⁰

A autora enxerga três critérios hábeis a identificar o abuso do processo, que podem ser definidor por: i) que o abuso possui aparente caráter de legalidade, ii) depende da preexistência de direito subjetivo e iii) inerente ao exercício do direito, e não ao direito em si, de modo que a ocorrência é fruto de uma prática processual na qual se pleiteia o direito de um indivíduo²²¹.

Na linha dos critérios expostos, Josserand (1927) destaca três diferentes teorias que auxiliam no diagnóstico do abuso do processo: subjetivas, objetivas e mistas²²².

As teorias subjetivistas sustentam a imprescindibilidade de dolo ou culpa para apuração do abuso do processo por parte do operador do direito. Para tanto, seria

²¹⁹ DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luis. *Los daños causados como consecuencia de las actuaciones judiciales*. Ensayos Jurídicos (Madrid, Civitas), 2011.

²²⁰ ABDO, Helena Najjar. *A função social do processo e o abuso do direito de demandar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 32.

²²¹ ABDO, Helena Najjar. *O abuso do processo*. Coleção de estudos de direito de processo Enrico Tullio Liebman, v. 60. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 38

²²² JOSERAND, Loius, *De l'esprit des droits et de leur relativité: théorie dite de l'abus des droits* Paris, Dalloz, 1927, p. 132

necessário um intento deliberado do sujeito de prejudicar a parte adversa da relação processual. Na mesma medida, também há a mesma intenção, contudo, acrescida da obtenção de uma vantagem patrimonial ou benefício no ato de consequenciar o adverso²²³.

Em sentido oposto, as teorias objetivas afastam o elemento de dolo ou culpa, visando critérios objetivos na caracterização do abuso do processo, ou seja, (i) o desvio em relação à finalidade econômica ou social do direito exercido; (ii) a ausência de motivação séria ou legítima para a prática do ato processual; (iii) a inexistência de utilidade concreta ou interesse jurídico por parte do agente; e (iv) o exercício anormal, desviado ou excessivo da faculdade processual. Assim, o foco da análise desloca-se da intenção do sujeito para as consequências diretas e efeitos concretos da conduta no plano processual²²⁴.

Por fim, as teorias mistas propõem uma síntese entre as abordagens subjetiva e objetiva, concebendo o abuso do processo como um fenômeno dotado de dupla dimensão: objetiva e subjetiva. A dimensão objetiva refere-se à inobservância da função social do direito processual, enquanto a dimensão subjetiva está relacionada à ausência de motivo legítimo que justifique a conduta processual.

Adentrando às primeiras noções do abuso do processo em território brasileiro, há que se destacar a redação do artigo 160, inciso I, do Código Civil de 1916²²⁵, que dispunha que não seriam considerados ilícitos os atos praticados no exercício regular de um direito, permitindo, por dedução, a identificação de atos abusivos quando extrapolados os limites desse exercício. À época, um dos instrumentos utilizados para identificar o abuso era o princípio da boa-fé objetiva, o qual se consolidou como parâmetro normativo de limitação ao exercício dos direitos. A observância da boa-fé implicava, portanto, o dever de não praticar atos processuais abusivos, compreendidos como aqueles que desrespeitam os valores sociais, os bons costumes e a destinação econômica ou social do direito invocado (ABDO, 2007).

Ainda na lógica civilista, vale dizer que com o advento do Código Civil de 2002, embora alguns dispositivos tenham mantido a estrutura normativa do diploma anterior, houve inovação com a positivação expressa do abuso de direito no artigo 187.

²²³ JOSERAND, Loius, *De l'esprit des droits et de leur relativité: théorie dite de l'abus des droits* Paris, Dalloz, 1927, p. 132

²²⁴ JOSERAND, Loius, *De l'esprit des droits et de leur relativité: théorie dite de l'abus des droits* Paris, Dalloz, 1927, p. 138

²²⁵ BRASIL, *Lei 3.701 de 1916*, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm, acesso em 4 de abril de 2025.

Tal dispositivo consagrou a teoria do abuso de direito como instituto autônomo, conferindo-lhe densidade normativa. Isso porque, destaca Abdo (2007, p. 252)²²⁶, que o referido artigo estabelece critérios objetivos para a caracterização do ato abusivo, exigindo: (i) que o comportamento abusivo ocorra no exercício de um direito subjetivo; (ii) que o agente seja efetivamente titular desse direito; (iii) que sejam ultrapassados os limites impostos pelo fim social ou econômico do direito, pela boa-fé ou pelos bons costumes; e (iv) que o excesso seja manifesto.

É importante destacar, como também adverte Abdo (2007)²²⁷, que a mera inobservância de uma regra processual não configura, por si só, conduta abusiva. A qualificação do abuso exige a verificação de elementos adicionais que revelem a distorção da finalidade legítima do ato processual.

A mesma autora introduz a noção de “espaço de manobra” no âmbito processual, expressão que alude à margem de atuação conferida às partes em virtude das garantias constitucionais e processuais que lhes são asseguradas. Essa margem revela a flexibilidade inerente a determinados comportamentos processuais, cuja legalidade não pode ser automaticamente confundida com legitimidade.

Assim, o abuso se caracteriza quando o sujeito processual extrapola os limites dessa flexibilidade, utilizando-se de prerrogativas legais de modo a comprometer os fins do processo, subvertendo seu sentido e finalidade.

Destaca-se, ainda, que, em razão dos princípios que regem o processo, admite-se a prática de atos que, embora eventualmente inconvenientes ao regular andamento procedimental, encontram respaldo jurídico e se revelam essenciais à plena defesa dos direitos em juízo.

Para Dinamarco (2009, p. 47)²²⁸, o abuso do processo consiste na utilização excessiva das faculdades ou poderes ordinariamente autorizados pela legislação processual, de modo que entende que o Código de Processo Civil trata de forma tímida a responsabilização do magistrado em casos de abuso processual, litigância de má-fé ou violação ao dever de lealdade processual.

²²⁶ ABDO, Helena Najjar. **A função social do processo e o abuso do direito de demandar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

²²⁷ ABDO, Helena Najjar. **A função social do processo e o abuso do direito de demandar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

²²⁸ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instrumentalidade do processo**. 11ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p 47

Ainda, Dinamarco²²⁹ caracteriza o abuso do direito processual tanto pela ausência de previsão legal específica quanto pela amplitude de suas formas de manifestação. Segundo o autor, o abuso processual independe de tipificação legal. Embora não esteja circunscrito aos dispositivos que tratam da litigância de má-fé, constitui violação direta ao dever de boa-fé objetiva consagrado no art. 5º do Código de Processo Civil de 2015. Sua repressão decorre da própria estrutura ética do processo e da necessidade de preservação de sua função social.

No entanto, reafirma-se que o juiz também está submetido a esses limites, sendo vedados os desvios de conduta que comprometam o devido processo legal. Este, enquanto cláusula constitucional, atua como importante mecanismo de controle e limitação dos poderes atribuídos ao julgador.

Didier Jr. (2022) também ressalta que o processo deve ser compreendido como instrumento de realização de direitos fundamentais, de modo que seu desvirtuamento, seja por parte das partes ou do juiz, configura violação direta à cláusula do devido processo legal²³⁰.

A dificuldade em apurar a configuração do abuso do processo, vale dizer, também existe no Processo Civil Norte-Americano, conforme Lowerty (2014)²³¹, primeiramente, observa-se uma insuficiente fundamentação quanto ao que efetivamente caracteriza o abuso de processo sob o prisma da ofensa ao senso de justiça:

With respect, there are at least two problems with the foregoing statements and their application in subsequent cases. First, inadequate explanation is provided as to what constitutes an abuse of process under the "sense of justice" limb of the doctrine. Secondly, the courts sometimes erroneously assume that a finding of abuse of process necessarily triggers a permanent stay of proceeding²³²s.

Na mesma medida, não há que se ignorar que os tribunais, por vezes, incorrem em equívoco ao presumir que o reconhecimento do abuso de processo implica, automaticamente, a extinção definitiva do feito, mediante concessão de medida de suspensão permanente da tramitação processual.

²²⁹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual** civil. Vol. II. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

²³⁰ DIDIER JR., Fredie. **A reforma do processo civil**. 5. ed. rev. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2022.

²³¹ LOWERY, Finn. *"Abuse of Process: The Need for Structure."* Auckland University Law Review 20, 2014.

²³² LOWERY, Finn. *"Abuse of Process: The Need for Structure."* Auckland University Law Review 20, 2014.

Tal constatação revela a coexistência de duas preocupações centrais no processo civil contemporâneo: de um lado, a necessidade de assegurar a duração razoável do processo; de outro, a preservação do direito fundamental de acesso à justiça. Ambas as garantias encontram amparo direto na Constituição Federal de 1988, o que demanda equilíbrio criterioso por parte do julgador ao aplicar sanções e avaliar a legitimidade do exercício do direito de ação e de defesa.

A duração razoável do processo foi incorporada expressamente ao texto constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, inserindo-se no art. 5º, inciso LXXVIII, como um direito fundamental de todos os jurisdicionados. Trata-se de diretriz que visa conferir efetividade à tutela jurisdicional e evitar que a morosidade judicial se converta em denegação de justiça.

Com efeito, a efetividade processual depende de dois elementos essenciais: a exatidão do provimento jurisdicional e a sua tempestividade. Mesmo uma decisão tecnicamente bem fundamentada pode tornar-se inócua se for proferida tardiamente, frustrando a função instrumental do processo. Nessa lógica, é imprescindível compreender que a efetividade da jurisdição está intimamente relacionada à sua celeridade, conforme preceituam os princípios norteadores do processo justo e eficiente (ABDO, 2007).

Paralelamente, como já explorado anteriormente, o direito de acesso à justiça, consagrado no art. 5º, inciso XXXV da Constituição, constitui cláusula pétrea, sendo inafastável por qualquer restrição indevida que limite o direito de ação, o contraditório e a ampla defesa (Brasil, 1988).

Tal entendimento tem sido reiteradamente reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça²³³, uma vez que a Corte já destacou que “a atuação judicial na defesa de interesses das partes é inerente ao exercício regular de direitos constitucionais, como o contraditório, a ampla defesa e o amplo acesso à Justiça”²³⁴.

Na mesma direção, firmou-se entendimento nos Embargos de Declaração no Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial nº 483.510/SP²³⁵, segundo o qual a imposição de multa excessiva por litigância de má-fé

²³³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração no Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial n. 483.510/SP**. Relator: Min. Humberto Gomes de Barros. Brasília, DF, 26 ago. 2003. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 1 maio 2025.

²³⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 693.596/RS**. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Terceira Turma. Julgado em: 2 fev. 2017. Diário da Justiça Eletrônico, 7 fev. 2017. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 1 maio 2025.

²³⁵

extrapola os limites da norma sancionadora, produzindo efeitos negativos sobre o próprio direito de acesso à justiça.

Logo, a sanção desproporcional, ainda que legitimada pelo intuito de coibir práticas abusivas, não pode ser utilizada como instrumento de intimidação que inviabilize a utilização legítima das vias recursais disponíveis.

Dessa forma, impõe-se uma análise criteriosa da conduta processual das partes à luz de dois vetores constitucionais essenciais: a razoável duração do processo e o pleno acesso à justiça. Em outras palavras, o processo não pode se converter em instrumento de procrastinação infinita por meio da interposição de recursos meramente protelatórios; por outro lado, também não se pode restringir de forma indevida o direito das partes de se manifestarem, recorrerem e participarem ativamente do contraditório. O desafio reside na ponderação entre esses valores, garantindo que o processo alcance sua finalidade sem sacrificar garantias fundamentais.

4.1.1. Desvio funcional do direito de ação

O direito de ação, na tradição constitucional brasileira, não se reduz a uma autorização abstrata para provocar o Estado-Juiz. Ele é dotado de função própria: permitir que o Poder Judiciário solucione conflitos reais, juridicamente relevantes e apresentados com mínima aderência normativa. A lesão de direitos se conecta imediatamente com a noção de ação que por sua vez pode emergir da lesão de um direito.

Logo, a ação se apresenta como “um direito por meio do qual, omitida a realização de uma vontade concreta da lei mediante a prestação do devedor, se obtém a realização daquela vontade por outra via, a saber, mediante o processo”²³⁶, pelo exercício da jurisdição. O direito de ação, portanto, nasce “quando já se confere a alguém, autor, titular da ação, o reclamar, através ou por meio de ato, a verificação, a atuação da lei”²³⁷.

²³⁶ CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil: as relações processuais; a relação processual ordinária de cognição**, v. I, p. 39

²³⁷ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado da ação rescisória: das sentenças e de outras decisões**. atualizado por Nelson Nery Júnior e Georges Abboud. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 94. Alerta o autor para a necessidade de se distinguir as variadas pretensões. Nas suas palavras: “É da máxima importância, para quem aplica o direito e, certamente, para quem o expõe, pois a responsabilidade não é menor, distinguir a pretensão à tutela jurídica, a pretensão processual que nasce do exercício daquela, a pretensão objeto do litígio e o remédio jurídico processual. Lamentável é que, na

Por meio da ação processual é exercido o direito de ação, constitucionalmente assegurado, apresentando ao Judiciário a afirmação de existência do direito material (ação em sentido material), fato este que revela a manifesta existência de ponto de contato do direito processual com o direito material²³⁸.

Por essa razão, as condições da ação (interesse processual e legitimidade) não podem ser compreendidas como meros filtros formais que antecedem o exame do mérito²³⁹. Pelo contrário, possuem natureza material, pois correspondem aos próprios elementos identificadores da ação: partes, pedido e causa de pedir, conforme redação do art. 337, XI do CPC²⁴⁰.

As condições da ação refletem os elementos identificadores de uma ação, quais sejam as partes, o pedido e a causa de pedir (art. 337 do CPC). Por sua vez, é essencial percebermos que esses elementos identificadores da ação são traços estruturais, em verdade, da teoria do direito. Decorrem, portanto, dos elementos de validade dos atos jurídicos, quais sejam: a capacidade do agente, o objeto lícito e possível, determinado ou determinável e a forma permitida ou não defesa em lei (art. 104, CC/2002)

Esse paralelismo revela que tais condições guardam correspondência direta com os elementos de validade dos atos jurídicos, previstos no art. 104 do Código Civil: capacidade, objeto possível e lícito e forma prescrita ou não proibida. Se a validade dos atos jurídicos depende desses requisitos, a validade da própria demanda judicial — enquanto ato jurídico processual — igualmente exige coerência, completude e juridicidade mínima:

Desse modo, quando a parte movimenta a jurisdição sem demonstrar necessidade, utilidade ou aderência material da pretensão ao ordenamento jurídico, ocorre um desvio funcional do direito de ação²⁴¹. Ou seja, a demanda deixa de cumprir sua função constitucional (art. 5º, XXXV, CF) e transforma o processo em instrumento inadequado, oneroso e potencialmente danoso, não apenas ao adversário, mas à administração judiciária e ao próprio sistema público envolvido — o que se mostra

linguagem corrente, se empregue, a cada passo, o termo ação para qualquer dos quatro.” PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Tratado da ação rescisória: das sentenças e de outras decisões, p. 89

²³⁸ DIDIER JR., Fredie. **Pressupostos processuais e condições da ação: o juízo de admissibilidade do processo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

²³⁹ DIDIER JUNIOR, Freddie, **Será o fim da categoria “condição da ação”? Um elogio ao projeto do novo Código de Processo Civil**”. Revista de Processo. São Paulo: RT, 2011, v. 197, p. 255-260

²⁴⁰ LAMY, Eduardo; KRIEGER FILHO, Dino; ABREU, Pedro Manoel de. **Demanda qualificada**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, fl. 101

²⁴¹ LAMY, Eduardo; KRIEGER FILHO, Dino; ABREU, Pedro Manoel de. **Demanda qualificada**: São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, fl. 102

particularmente grave nas ações de saúde, cujo impacto é imediato tanto sobre o orçamento quanto sobre a vida de terceiros.

Esse desvio funcional se manifesta, por exemplo, quando o autor ajuíza ações sem indicação adequada do tratamento requerido, sem laudo técnico idôneo, sem demonstração de indispensabilidade terapêutica ou omitindo alternativas disponíveis no SUS. Nessas hipóteses, a falta de interesse processual não decorre de mera imperfeição formal, mas da inexistência de um conflito real que justifique a intervenção judicial. A demanda, então, perde seu caráter constitucionalmente protegido e passa a se aproximar do que o Código de Processo Civil descreve como litigância temerária ou abuso do processo (arts. 5º e 80, CPC):

As condições da ação não são condições para a existência da relação jurídica de direito processual – que na perspectiva da teoria do direito e dos direitos fundamentais pode ter sua utilidade questionada – mas principalmente para a resolução e julgamento, tanto no plano da validade quanto no plano da valoração, do próprio mérito das lides; da própria relação jurídica de direito material sob análise em cada caso concreto²⁴².

Assim, o desvio funcional do direito de ação ocorre quando o processo é utilizado para fins diversos daqueles para os quais foi concebido — seja para criar artificialmente um litígio inexistente, para produzir vantagem indevida ou para deslocar para o Judiciário um debate que deveria ser resolvido por meios administrativos ou técnicos. Em todos esses casos, a resposta adequada é a extinção do processo sem resolução do mérito (art. 485, VI, CPC), porque falta o próprio elemento material que legitima a atividade jurisdicional:

(...) como explicita o CPC de 2015, a possibilidade jurídica do pedido é uma condição óbvia, mas implícita, atualmente contida no interesse de agir (art. 485 VI), nos parecendo ser a condição da ação mais restringida pelos direitos fundamentais e pela busca por acesso à justiça, nele – interesse de agir – estando contida exatamente a exigência de qualificação das demandas; a sua legitimidade como demanda. Pelo fato de não vermos as condições da ação como condições para o exercício do direito de ação nem como direito ao julgamento de mérito, mas sim como uma análise prévia de mérito propriamente dita, acreditamos que as situações nas quais se reconhece carência de ação na verdade são situações em que se está a julgar pela improcedência do pedido (com resolução do mérito), inclusive na hipótese de demandas desqualificadas pelo fato de serem hipóteses de ações frívolas, abusivas ou temerárias. Às demandas desqualificadas falta uma condição da ação, portanto, qual seja o interesse processual, merecendo que se crie a cultura e se tenha a coragem de praticar a sua extinção por falta de interesse processual. Uma vez identificadas, tais demandas não merecem maior

²⁴² LAMY, Eduardo; KRIEGER FILHO, Dino; ABREU, Pedro Manoel de. **Demanda qualificada..** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024, fl. 103

atenção por parte da estrutura recursal dos tribunais – na triste mas provável hipótese da interposição de recursos também infundados contra a sua extinção – a fim de estas demandas não retirarem a atenção a ser dedicada às demandas qualificadas e legítimas²⁴³.

A compreensão contemporânea do abuso do direito de demandar exige o afastamento de uma leitura exclusivamente subjetiva do fenômeno, centrada apenas na intenção dolosa do litigante. O abuso pode se configurar mesmo na ausência de má-fé consciente, sempre que o processo seja utilizado de modo incompatível com sua função constitucional de resolução racional e legítima de conflitos (Lucon, 2024). O direito de ação, enquanto instrumento de tutela jurisdicional, não se destina à obtenção de vantagens estratégicas, à imposição de ônus desnecessários à parte adversa ou à instrumentalização do tempo processual, mas à composição de controvérsias juridicamente relevantes (Abreu, Krieger, Lamy, 2024).

A ausência de interesse processual revela juízo material sobre a própria pretensão deduzida, aproximando a decisão terminativa da resolução de mérito. Assim, a propositura de demandas destituídas de utilidade, necessidade ou adequação normativa mínima configura desvio funcional do direito de ação (LACERDA, 1976). A ausência de interesse processual revela mais do que um defeito formal da demanda, constituindo verdadeiro juízo material sobre a utilidade e a legitimidade da pretensão deduzida. Galeno Lacerda sustenta que decisões que reconhecem a carência de ação possuem natureza substancial, pois incidem diretamente sobre a validade da relação jurídica afirmada em juízo, caracterizando o desvio funcional do direito de ação (LACERDA, 1976).

Nessa perspectiva, o abuso do direito de demandar não se confunde com o simples insucesso da pretensão deduzida em juízo. Trata-se de hipótese em que a própria estrutura da demanda revela desvio funcional, seja pela ausência de densidade jurídica mínima, seja pela artificialidade, fragmentação ou inutilidade da pretensão formulada. Quando o processo é utilizado com essas características, ele deixa de cumprir sua função institucional e passa a operar como mecanismo de coerção ou desgaste, comprometendo a legitimidade da jurisdição e a confiança no sistema de justiça (GOMES, 2016, p. 26–29).

²⁴³ LAMY, Eduardo; KRIEGER FILHO, Dino; ABREU, Pedro Manoel de. **Demanda qualificada**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024, fl. 105

4.1.2. Abuso objetivo e subjetivo

A distinção entre abuso objetivo e abuso subjetivo na utilização do processo é fundamental para compreender o fenômeno da demanda desqualificada, especialmente nas ações de saúde.

Na esteira dos critérios formulados por Josserand (1927), é possível identificar três construções teóricas destinadas à aferição do abuso do processo: as teorias subjetivas, as objetivas e as mistas²⁴⁴.

As correntes subjetivistas condicionam a caracterização do abuso à demonstração de dolo ou culpa do sujeito que atua no processo, exigindo a comprovação de um propósito deliberado de causar prejuízo à parte adversa. Em algumas formulações, esse elemento volitivo é acrescido da intenção de obtenção de vantagem patrimonial ou de benefício indevido mediante a prática do ato processual lesivo (Josserand, 1927).

Em contraposição, as teorias objetivas prescindem da investigação acerca do estado anímico do agente e adotam parâmetros externos e verificáveis para a identificação do abuso, tais como: o desvio da finalidade econômica ou social do direito exercido; a ausência de motivação séria ou juridicamente legítima para a prática do ato; a inexistência de utilidade concreta ou de interesse processual relevante; e o exercício anormal, excessivo ou desviado da faculdade processual. Nessa perspectiva, a análise desloca-se do elemento subjetivo da conduta para os seus efeitos objetivos e para as consequências produzidas no plano do processo (Josserand, 1927).

A distinção entre abuso objetivo e abuso subjetivo permite compreender o fenômeno para além da intenção maliciosa. Theodoro Júnior sustenta que o abuso objetivo decorre da inadequação estrutural da demanda, ainda que ausente má-fé subjetiva, especialmente quando o processo é utilizado de forma disfuncional (Theodoro Junior, 2020).

Um dos aspectos mais relevantes da construção teórica de Lucon reside na afirmação de que o abuso do direito processual pode ser identificado

²⁴⁴ JOSERAND, Loius, *De l'esprit des droits et de leur relativité: théorie dite de l'abus des droits* Paris, Dalloz, 1927, p. 138

independentemente da prova de dolo ou culpa grave. O autor sustenta que o abuso pode se manifestar objetivamente, sempre que o ato processual, embora formalmente lícito, não guarda correspondência com a finalidade que justifica sua existência no sistema jurídico. Trata-se de ilícito funcional, caracterizado pelo desvio de finalidade e pela violação da boa-fé objetiva, e não necessariamente pela intenção subjetiva do agente (LUCON, 2001).

Essa compreensão desloca o foco da análise do elemento psicológico para a estrutura da conduta processual. Assim, atos processuais praticados sem utilidade, desprovidos de fundamento mínimo ou incompatíveis com a racionalidade do procedimento podem ser considerados abusivos mesmo na ausência de prova de animus protelatório. O que se avalia é a adequação funcional do comportamento ao papel constitucional do processo, entendido como instrumento de pacificação social e realização da justiça, e não como arena estratégica de desgaste do adversário (Lucon, 2001).

O abuso objetivo se caracteriza pelo uso desproporcional, inútil ou desnecessário da máquina judiciária, sobretudo quando ausente interesse processual concreto ou quando a demanda não se revela apta a produzir resultado juridicamente útil. Nesses casos, o vício não reside no ânimo do autor, mas na própria estrutura da pretensão, que se mostra incompatível com os critérios de necessidade e adequação do processo²⁴⁵.

O abuso subjetivo, por sua vez, vincula-se à intenção ou finalidade distorcida da parte, como o uso estratégico do processo para obtenção de vantagem indevida, pressão econômica, manipulação de estatísticas ou construção artificial de precedentes favoráveis (GOMES, 2016).

Essa distinção possui forte ressonância no direito comparado. No sistema alemão (*Zivilprozessordnung* – ZPO²⁴⁶), mesmo não havendo previsão expressa das “condições da ação”, a doutrina e a jurisprudência tratam a admissibilidade da demanda como questão de mérito. A análise se concentra na substância da pretensão, e não em requisitos formais previamente destacados. Assim, demandas estruturalmente

²⁴⁵ GOMES, Luciana. **O abuso do direito de demandar**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

²⁴⁶ ALEMANHA. ***Zivilprozessordnung (ZPO)***. Código de Processo Civil Alemão. Versão consolidada. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/>. Acesso em: 16 jan. 2026.

insuficientes são tratadas como pretensões materialmente improcedentes ou inválidas, aproximando-se do chamado “abuso objetivo”²⁴⁷.

No direito italiano, a tradição de Chiovenda e Carnelutti preservou as condições da ação como pressupostos processuais, limitados ao interesse e à legitimidade²⁴⁸. Ainda que estruturados de modo distinto, ambos os ordenamentos revelam convergência em um ponto essencial: o processo não pode ser utilizado sem correspondência material mínima com os fatos e com o ordenamento jurídico. Portanto, mesmo sistemas construídos sobre premissas dogmáticas diversas reconhecem que a utilização disfuncional da demanda representa forma de abuso, seja ele objetivo ou subjetivo.

No Brasil, essa compreensão encontra eco tanto na doutrina quanto na jurisprudência do STJ e do STF. A Corte Superior admite que a falta de interesse processual pode configurar não apenas extinção sem mérito, mas também litigância de má-fé, quando houver dolo processual, intenção de fraudar, mascarar fatos ou manipular o Judiciário.

Essa perspectiva reforça que o abuso não depende exclusivamente de intenção dolosa: a própria inadequação estrutural da demanda pode comprometer a função constitucional do processo, caracterizando abuso objetivo.

Portanto, o abuso objetivo e subjetivo revela dimensões complementares da mesma patologia processual: o uso da jurisdição para além — ou aquém — de sua finalidade constitucional, produzindo distorções que afetam não apenas as partes, mas também a administração da justiça, o orçamento público e a integridade do sistema de políticas públicas de saúde.

4.1.3. Abuso do processo no direito comparado

O Diagnóstico sobre o Enfrentamento da Litigância Abusiva no Poder Judiciário, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, dedica seção específica à análise comparada do tratamento do abuso do processo em diferentes ordenamentos

²⁴⁷ HESS, Burkhard. *Abuse of Procedure in Germany and Austria*. In TARUFFO, Michele (ed.). *Abuse of Procedural Rights: comparative standards of procedural fairness*. The Hague; London; Boston: Kluwer Law International, 1999.

²⁴⁸ CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. Campinas: Bookseller, 2013

jurídicos, revelando trajetórias normativas e dogmáticas distintas, mas convergentes quanto à necessidade de impor limites funcionais ao exercício do direito de ação (CNJ, 2025, p. 63-94).

No direito italiano, o abuso do processo não foi historicamente objeto de uma conceituação legal unitária. O *Codice di Procedura Civile de 1942*²⁴⁹, assim como o Código Civil, não define expressamente a figura, limitando-se à previsão de deveres gerais de lealdade e probidade das partes (art. 88) e a hipóteses específicas de responsabilidade pelo exercício abusivo do direito de litigar (arts. 92 e 96)

Essa lacuna normativa reflete uma tradição jurídica fortemente assentada na concepção de direitos subjetivos absolutos, em especial no que se refere à propriedade e à liberdade de utilização dos instrumentos processuais, o que historicamente dificultou o reconhecimento de condutas abusivas no processo (CNJ, 2025).

Apesar disso, o ordenamento italiano passou a desenvolver mecanismos mais rigorosos de repressão ao abuso processual, sobretudo por meio da evolução do art. 96 do *Codice di Procedura Civile*. A chamada *responsabilità processuale aggravata* permite a condenação do litigante abusivo não apenas em caso de dolo, mas também quando presente culpa grave, superando a antiga exigência do *animus nocendi* (CNJ, 2025, p. 64).

A *Corte di Cassazione* consolidou o entendimento de que a condenação prevista no § 3º do art. 96 possui natureza de verdadeira pena pecuniária, fixada de forma equitativa e independente da prova do dano, com finalidade preventiva e sancionatória (CNJ, 2025).

Esse endurecimento do regime italiano está diretamente relacionado à sobrecarga estrutural do Judiciário, marcada por expedientes patológicos como o chamado torpedo italiano, prática destinada a retardar deliberadamente a solução de litígios mediante o ajuizamento estratégico de ações em jurisdições notoriamente lentas (CNJ, 2025).

²⁴⁹ ITÁLIA. *Codice di Procedura Civile*. Regio Decreto 28 ottobre 1940, n. 1443. Entrata in vigore il 21 aprile 1942. Roma: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Disponível em: <https://www.normattiva.it/>. Acesso em: 16 jan. 2026].

No direito espanhol, o enfrentamento da litigância abusiva desenvolveu-se de forma mais explícita e sistemática. Isso porque a legislação espanhola construiu uma verdadeira arquitetura normativa voltada à mitigação do uso indevido da justiça, por meio de alterações estratégicas tanto na *Lei de Enjuiciamiento Civil* (LEC)²⁵⁰ quanto na *Ley Orgánica del Poder Judicial* (LOPJ)²⁵¹. O eixo central desse modelo reside na positivação do conceito de “abuso do serviço público de justiça”, instituto que se distingue das figuras tradicionais da litigância de má-fé ou da temeridade por seu caráter eminentemente preventivo e por valorizar a cooperação das partes, inclusive na fase pré-processual

Em verdade, à luz do art. 24 da Constituição Espanhola, o abuso processual na visão espanhola se caracteriza no exercício injustificado do direito à tutela jurisdicional efetiva. Conforme apurado por Aranguren:

Hemos entendido más adecuado emplear la locución “litigación abusiva” en vez de, por ejemplo, “maliciosa”, pues la primera comprende, tanto los supuestos en los que el proceso civil es iniciado de forma dolosa con el ánimo de dañar a un tercero - sin la existencia de un fin legítimo - como aquellos casos en los que el litigante ejercita una acción de forma objetivamente anormal, sin la concurrencia del elemento intencional característico de la primera tipología. Lo decisivo es que, en ambos casos, el proceso se aparta de su función natural. Ese apartamiento del fin institucional del proceso civil poner fin a una contienda de Derecho Privado existente genuinamente-define, en negativo, a la litigación abusiva²⁵².

O direito de acesso à jurisdição, portanto, passa a ser concebido não como prerrogativa ilimitada, mas como recurso público cuja utilização deve ser pautada pela responsabilidade e pela boa-fé objetiva (Aranguren, 2018). Esse modelo espanhol promove uma recontextualização do direito de ação, atribuindo aos tribunais a tarefa de delimitar concretamente as fronteiras do abuso, de modo a evitar tanto a inibição do acesso legítimo à justiça quanto a tolerância ao uso disfuncional do processo (CNJ, 2025, p. 63).

No direito francês, a admissão do abuso de direito ocorreu inicialmente no âmbito do Direito Civil, por influência decisiva da doutrina e da jurisprudência, uma

²⁵⁰ **ESPANHA. Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.** Madrid: Boletín Oficial del Estado. Disponível em: <https://www.boe.es/>. Acesso em: [indicar a data de acesso, ex.: 16 jan. 2026].

²⁵¹ **ESPANHA. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.** Madrid: Boletín Oficial del Estado. Disponível em: <https://www.boe.es/>. Acesso em: [indicar a data de acesso, ex.: 16 jan. 2026].

²⁵² ARANGUREN, Arturo Muñoz. *La litigación abusiva: delimitación, análisis y remedios*. Tese de Doutorado. Universidad Complutense de Madrid, 2018.

vez que o *Code Napoléon* de 1804²⁵³ não continha cláusula geral limitadora do exercício anormal dos direitos subjetivos

Nessa lógica, mais uma vez se reforça o papel central da doutrina francesa na avaliação do abuso do processo, em especial a já citada obra de Josserand, que descreveu os processos judiciais como “arsenais ricos em armas jurídicas”, aptos à instrumentalização abusiva de direitos substantivos (Josserand, 1905). A progressiva recepção do abuso de direito no campo civil repercutiu na normativa processual francesa, culminando na promulgação do Código de Processo Civil de 1975, que passou a prever, em todas as instâncias, inclusive no recurso de cassação, a possibilidade de condenação do litigante que utilize o processo de forma dilatória ou abusiva (CNJ, 2025).

Esse desenvolvimento revela a consolidação de uma compreensão funcional do processo, orientada à contenção de práticas que desvirtuem sua finalidade institucional.

A análise comparada apresentada no Diagnóstico do CNJ evidencia que, embora os ordenamentos italiano, espanhol e francês adotem soluções normativas distintas, todos convergem para a superação de uma concepção absolutista do direito de ação. O abuso do processo passa a ser compreendido como desvio funcional incompatível com a racionalidade do sistema de justiça, legitimando a imposição de deveres de lealdade, cooperação e responsabilidade no exercício da jurisdição.

4.1.4. Sanções ao abuso do processo no direito comparado e propostas de medidas no Brasil

O Diagnóstico do Conselho Nacional de Justiça evidencia que, nos ordenamentos analisados, o enfrentamento do abuso do processo é acompanhado por um arsenal sancionatório heterogêneo, que combina mecanismos indenizatórios, punitivo-preventivos e, em certos casos, disciplinadores da atuação profissional.

A comparação é relevante porque mostra que o abuso do direito de ação tende a ser tratado não apenas como violação bilateral entre partes, mas como conduta

²⁵³ **FRANÇA.** *Code civil des Français (Code Napoléon). Loi du 21 mars 1804.* Paris: Imprimerie de la République, 1804. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/>. Acesso em 5 de janeiro de 2026.

que também compromete o interesse coletivo na regularidade do serviço público de justiça.

No direito italiano, se destaca o fortalecimento de um regime de responsabilidade processual agravada centrado no art. 96 do *Codice di Procedura Civile*. O modelo prevê reparação por danos quando a parte atua com má-fé ou culpa grave, bem como hipóteses específicas ligadas à cautelares indevidas e execuções forçadas imprudentes; além disso, consagra-se uma condenação pecuniária equitativa, com caráter autônomo, que pode ser aplicada inclusive de ofício, “além das despesas”, em favor da contraparte²⁵⁴:

(...) embora o Código Civil italiano de 1942 não trate expressamente do abuso de direito, o art. 833 apresenta uma exceção pontual: ele proíbe atos praticados pelo proprietário com a intenção exclusiva de causar dano a outros. Ou seja, é um limite mínimo ao exercício absoluto da propriedade, reconhecendo que o direito não pode ser usado apenas para prejudicar terceiros (Dondi, 1998, p. 112-113). Contudo, a questão não é processual, no art. 883; assim, o ponto central está no art. 96 do CPC, significativamente reformado pela Lei n. 69/2009. Essa reforma introduziu o § 3º, que passou a prever a chamada *responsabilità aggravata*, autorizando a juíza ou o juiz, inclusive de ofício, a condenar a parte vencida ao pagamento de uma soma fixada equitativamente em favor da contraparte, além das custas processuais. Diferentemente do regime anterior, não há necessidade de prova de dano efetivo. A estrutura do art. 96 do CPC é a seguinte: o § 1º contém a regra geral, impondo a reparação quando a parte atua com má-fé ou culpa grave; o § 2º disciplina hipóteses específicas de lite temeraria, como medidas cautelares infundadas ou execuções forçadas indevidas; e o § 3º consagra a condenação pecuniária equitativa, com caráter autônomo e sancionatório.

A Corte de Cassação italiana qualificou esse §3º como verdadeira pena pecuniária, independente de pedido e de prova do dano, com finalidade de desincentivo a práticas abusivas²⁵⁵:

Para a Corte de Cassação italiana, inicialmente apenas os danos patrimoniais provocados pelo abuso do processo eram indenizáveis, em consonância com a sua interpretação restritiva do direito do lesado de obter reparação por danos morais em qualquer esfera da responsabilidade civil. Progressivamente, a jurisprudência passou a se mostrar mais favorável à sua admissão, em especial a partir da célebre sentença San Martino (2008)²⁰. Nesse contexto, a Corte de Cassação proclamou que o instituto da responsabilidade civil possui uma função em parte sancionatória e em parte inspirada no princípio que veda o enriquecimento sem causa. Foram justamente as dificuldades enfrentadas pelas vítimas do abuso do processo para comprovar os danos sofridos que, segundo a doutrina italiana, levaram o legislador a introduzir o § 3º do art. 96 do *Codice di Procedura Civile*,

²⁵⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Diagnóstico sobre o enfrentamento da litigância abusiva no Poder Judiciário brasileiro**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024, fl. 72

²⁵⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Diagnóstico sobre o enfrentamento da litigância abusiva no Poder Judiciário brasileiro**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024, fl. 73

permitindo que a juíza ou o juiz condene, de ofício, quem litiga abusivamente (com dolo ou culpa grave) ao pagamento de uma soma fixada “equitativamente” (Verde, 2015). A Corte de Cassação italiana não tardou em precisar que se trata de uma verdadeira pena pecuniária, que não depende do pedido da parte nem da prova do dano: “O dano não patrimonial deve ser indenizado apenas nos casos determinados pela lei” (Itália, 1986).

Tal desenho normativo revela uma nítida aposta em sanções que ultrapassam o modelo tradicional de custas, aproximando-se de uma resposta de caráter preventivo e sancionatório, justamente em razão das dificuldades probatórias enfrentadas pela vítima para demonstrar os danos decorrentes do abuso do processo.

No direito francês, verifica-se a presença de um regime em que a sanção ao litigante abusivo assume feição particularmente nítida de multa civil, aliada à preservação da pretensão indenizatória (CNJ, 2025).

O art. 32-1 do Código de Processo Civil francês estabelece que aquele que litigar de modo dilatório ou abusivo “pode ser condenado a uma multa civil de até 3.000 euros, sem prejuízo da indenização por danos” — com a nota distintiva de que a multa possui natureza pública, revertida ao Tesouro Nacional, sinalizando que o abuso é visto como atentado não apenas à parte contrária, mas ao interesse coletivo na integridade do serviço público de justiça:

O art. 32-1 do Código de Processo Civil da França estabelece a imposição de multa de até €3.000,00 (três mil euros), sem prejuízo da indenização por danos eventualmente reclamada pela parte contrária. Disposições análogas encontram-se nos arts. 559 e 581 do mesmo diploma, relativamente ao uso abusivo ou dilatório dos recursos, cabendo ao próprio tribunal fixar, se for o caso, a indenização. Além disso, os arts. 118, 123, 550 e 560 preveem obrigações indenizatórias ligadas a condutas dilatórias intraprocessuais, ainda que, nesses casos, não haja aplicação simultânea de multa

Por fim, o sistema francês distingue-se, ainda, pela natureza pública da multa, revertida ao Tesouro Nacional, revelando que a litigância abusiva é vista como atentado não apenas à parte contrária, mas também ao interesse coletivo, por comprometer recursos do serviço público de justiça: “aquele que litigar de maneira dilatória ou abusiva pode ser condenado a uma multa civil de até 3.000 euros, sem prejuízo da indenização por danos que venha a ser reclamada, conforme determina o art. 32-1 do Código de Processo Civil francês²⁵⁶

O relatório ainda registra a existência de disposições correlatas relativas ao uso abusivo de recursos e de obrigações indenizatórias ligadas a condutas dilatórias

²⁵⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Diagnóstico sobre o enfrentamento da litigância abusiva no Poder Judiciário brasileiro**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024, fl. 74

intraprocessuais, compondo um quadro em que a repressão ao abuso opera por múltiplas vias normativas (CNJ, 2024).

No direito espanhol, a arquitetura sancionatória é multifacetada e combina custas, multas, controle de incidentes e responsabilização profissional²⁵⁷, uma vez que a *Ley de Enjuiciamiento Civil* prevê, como consequências principais, o indeferimento do requerimento ou incidente que configure abuso, fraude de lei ou fraude processual, e a imposição de multa pecuniária entre €180 e €6.000 (respeitado limite proporcional relacionado ao valor da causa):

No plano normativo, a Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) sanciona condutas abusivas e de má-fé processual com duas consequências principais: i) o indeferimento da petição ou incidente que configure abuso, fraude de lei ou fraude processual; e ii) a imposição de multa pecuniária, entre €180,00 e €6.000,00 (cento e oitenta e seis mil euros), respeitado o limite de um terço do valor da causa (art. 247 da LEC). A LEC não prevê, entretanto, uma ação indenizatória automática da parte prejudicada por má-fé processual. Essa prerrogativa decorre da construção jurisprudencial fundada no art. 7.2 do Código Civil espanhol, que consagra a cláusula geral de proibição do abuso de direito. A distinção entre má-fé processual e abuso do processo é relevante no contexto espanhol. A má-fé costuma manifestar-se em atos intraprocessuais pontuais, sancionados com multa e custas (Martí Martí, 2010, p. 42). Já o abuso do processo refere-se ao desvio global do direito de litigar, podendo fundamentar ação autônoma de indenização (Aranguren, 2018, p. 35)²⁵⁸

Além disso, a reforma recente descrita no documento consolida o “abuso do serviço público de Justiça” como ilícito processual autônomo e detalha critérios de fixação da sanção pecuniária, reforçando objetividade e segurança jurídica.

O texto também ressalta a inovação de um mecanismo de responsabilização de profissionais: havendo imputação possível a advogados ou intervenientes, determina-se comunicação aos colégios profissionais para fins disciplinares, reforçando que o dever de lealdade processual pode alcançar não apenas as partes, mas também seus representantes.

Por fim, o Diagnóstico registra que a legislação espanhola articula o regime de custas e sanções para desestimular a utilização irresponsável da jurisdição, inclusive

²⁵⁷ ESPANHA. *Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 7, 8 jan. 2000. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-323>. Acesso em 31/11/2025

²⁵⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Diagnóstico sobre o enfrentamento da litigância abusiva no Poder Judiciário brasileiro*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024, fl. 65

admitindo a lógica de custas como consequência do abuso em situações relevantes, com intuito declarado de consolidar cultura de litigância responsável e sustentável.

No direito inglês, a repressão à litigância abusiva ocorre predominantemente no âmbito da responsabilidade civil, por meio dos *torts* de *malicious prosecution* e *abuse of process*. O primeiro exige prova cumulativa da ausência de causa razoável ou provável e da existência de malícia, impondo ao demandante lesado um ônus probatório particularmente elevado, razão pela qual sua aplicação é reconhecidamente excepcional.

Nesse sistema se destaca que o demandante deve provar não apenas a ausência de causa razoável e/ou provável, mas também a inexistência de boa-fé para litigar, impondo-lhe, assim, um ônus probatório particularmente elevado:

(...) é um tort, isto é, um ilícito civil que se aproxima da responsabilidade civil extracontratual. Tem aplicação tradicionalmente restrita, ligado a situações de litígios iniciados sem causa provável e com finalidade maliciosa. Originalmente exclusivo ao âmbito penal, foi ampliado pela jurisprudência (Crawford Adjusters v. Sagicor, 2013; Willers v. Joyce, 2016) para abordar também litígios civis abusivos, especialmente em casos de medidas executivas ou cautelares graves (como pedidos de falência, liquidação de sociedades, prisão para assegurar pagamento de dívida, arresto de bens, retenção de embarcações ou aeronaves, entre outros). É importante destacar que a/o demandante deve provar não apenas a ausência de causa razoável e/ou provável, mas também a inexistência de boa-fé para litigar, impondo-lhe, assim, um ônus probatório particularmente elevado. Em síntese, a *malicious prosecution* é um tort de aplicação excepcional no direito inglês, reservado a casos em que a litigância abusiva gera danos qualificados (patrimoniais ou pessoais), impondo à parte lesada um ônus probatório rigoroso para demonstrar tanto a ausência de fundamento quanto a existência de malícia deliberada²⁵⁹.

O *abuse of process*, por sua vez, apresenta maior flexibilidade dogmática, pois prescinde da demonstração de ausência de causa provável, concentrando-se no uso indevido do processo para a obtenção de objetivos colaterais alheios à finalidade jurisdicional.

Na perspectiva apurado pelo CNJ, trata-se do “uso indevido do processo, ainda que formalmente legítimo, para alcançar um objetivo colateral alheio à finalidade jurisdicional” (CNJ, 2024). Ambos os institutos, embora excepcionais, constituem os principais mecanismos indenizatórios do direito inglês para coibir o uso abusivo da jurisdição (CNJ, 2024), evidenciando uma concepção funcional do processo, centrada na finalidade do agir processual:

²⁵⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Diagnóstico sobre o enfrentamento da litigância abusiva no Poder Judiciário brasileiro**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024, p. 84

(...) difere da malicious prosecution por não exigir a ausência de causa provável no ajuizamento da ação e/ou o início malicioso da demanda. Nesse instituto, o foco recai sobre o uso indevido do processo, ainda que formalmente legítimo, para alcançar um objetivo colateral (collateral purpose) alheio à finalidade jurisdicional. Ainda assim, não se considera configurado esse tort quando a/o demandante possui um interesse genuíno na tutela jurisdicional, mesmo que acompanhado de motivações adicionais. Também é importante ressaltar que esse tort pode ocorrer não apenas pela iniciativa da autora ou do autor, mas também por meio de uma defesa processual abusiva. A decisão do JCPC em *Crawford Adjusters* (2013) reforçou que o abuse of process deve ser reconhecido de forma ampla, como mecanismo de contenção de toda litigância civil abusiva, e não apenas em casos de danos processuais especialmente graves. Assim, o abuse of process representa a face mais flexível da repressão à litigância abusiva no direito inglês, permitindo sancionar situações em que o processo é instrumentalizado para fins colaterais ilegítimos, independentemente da ausência de causa provável, mas sempre exigindo prova de desvio deliberado da finalidade jurisdicional²⁶⁰.

No direito norte-americano, observa-se trajetória semelhante. Assim como no sistema inglês, não se consolidou historicamente uma cláusula geral de vedação ao abuso do direito, prevalecendo soluções casuísticas, construídas no âmbito do *tort law* e do processo civil estadual:

Embora existam as Federal Rules of Civil Procedure (FRCP), de 1938, estas não constituem legislação aprovada pelo Congresso, mas sim regras processuais editadas pela Suprema Corte dos Estados Unidos, com base no Rules Enabling Act. Muitos estados as reproduziram, com adaptações, de modo que os processos civis possuem estrutura básica semelhante em todo o país (Friedenthal, 2005). Nesse contexto, não existe nos EUA um mecanismo processual análogo ao strike out britânico, nem um desenvolvimento conceitual autônomo da figura do abuso do processo (Getzoff, 1996, p. 682-683). Em geral, o uso desviado do processo é associado a uma violação ao direito constitucional ao due process of law (Yablon, 2018, p. 238-239). As condutas abusivas mais recorrentes na experiência americana manifestam-se sobretudo na fase do discovery, em que as partes devem reciprocamente fornecer informações e provas relevantes à controvérsia. O uso excessivo desse instituto (discovery overuse) tem gerado distorções graves, como a imposição de custos administrativos e de defesa desproporcionais, muitas vezes não recuperáveis, qualquer que seja o resultado do processo²⁶¹.

O Diagnóstico assinala que “também nos Estados Unidos não se consolidou historicamente a figura do abuso de direito” (CNJ, 2024, p. 85), sendo a repressão fundada em critérios como intenção de causar dano, boa-fé e legitimidade do interesse do titular. Nesse contexto, a doutrina do abuso de direito atua como instrumento corretivo, permitindo que o juiz fixe, caso a caso, os limites do exercício das faculdades processuais (CNJ, 2024, p. 85). Trata-se, portanto, de modelo que privilegia a análise

²⁶⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Diagnóstico sobre o enfrentamento da litigância abusiva no Poder Judiciário brasileiro**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024

²⁶¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Diagnóstico sobre o enfrentamento da litigância abusiva no Poder Judiciário brasileiro**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024

concreta da finalidade e dos efeitos da conduta, ainda que sem sistematização normativa abrangente.

O direito português, em contraste, apresenta solução normativa expressa e mais rigorosa. O Código de Processo Civil português prevê de forma clara a condenação do litigante abusivo ao pagamento de multa e à indenização da parte contrária pelos danos sofridos, combinando função punitiva e reparatória. Conforme destacado pelo CNJ, “o Código de Processo Civil português prevê expressamente a condenação do litigante abusivo ao pagamento de multa e à indenização da parte contrária pelos danos sofridos” (CNJ, 2024, p. 75).

O art. 542 do diploma descreve situações típicas de má-fé processual, mas também contempla uma tipificação aberta que permite sancionar qualquer forma de abuso do processo, designadamente a sua utilização para alcançar um objetivo ilegal. O regime revela a minuciosa descrição das condutas abusivas sancionáveis e, sobretudo, o elevado padrão de probidade exigido das partes (autores ou réus) e de suas advogadas e advogados. É importante destacar que a má-fé, no direito português, não se confunde com o dolo civil, abrangendo igualmente a negligência grave (Aranguren, 2018). De acordo com o art. 542, considera-se litigante de má-fé aquele que, com dolo ou negligência grave: (a) deduza pretensão ou oposição cuja falta de fundamento não devesse ignorar; (b) altere a verdade dos fatos ou omita fatos relevantes para a decisão; (c) pratique omissão grave do dever de cooperação com o tribunal; ou (d) utilize o processo ou os meios processuais de modo manifestamente reprovável, para alcançar fim ilegal, entravar a justiça, impedir a descoberta da verdade ou protelar indevidamente o trânsito em julgado. Essa última alínea tem função de cláusula aberta, permitindo à juíza ou ao juiz abranger outras condutas abusivas não previstas expressamente. As consequências são cumulativas: (i) a aplicação de uma multa processual, fixada pela juíza ou juiz, independentemente da sucumbência ou do valor da causa; e (ii) a obrigação de indenizar a parte contrária (art. 543), que pode incluir tanto o reembolso das despesas e dos honorários de mandatários e técnicos como a compensação por outros prejuízos diretos ou indiretos²⁶².

Além disso, o regime português distingue-se por adotar um conceito ampliado de má-fé processual, que não se limita ao dolo, abrangendo também a negligência grave. Nesse sentido, “a má-fé, no direito português, não se confunde com o dolo civil, abrangendo igualmente a negligência grave” (CNJ, 2024, p. 75).

O sistema revela, ainda, elevado padrão de probidade exigido das partes e de seus advogados, impondo dever de veracidade e sancionando condutas omissivas ou manipuladoras, o que reforça a compreensão do abuso como violação estrutural da ética processual (CNJ, 2024, p. 77):

²⁶² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Diagnóstico sobre o enfrentamento da litigância abusiva no Poder Judiciário brasileiro**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024, p. 75

Compete à juíza ou ao juiz, à luz da conduta do litigante abusivo, determinar qual das modalidades é mais adequada, fixando a indenização em quantia certa. Caso não disponha de elementos suficientes para quantificar o valor no momento da sentença, a magistrado ou o magistrado pode ouvir as partes em fase posterior e decidir segundo prudente arbítrio, podendo ainda reduzir as verbas apresentadas aos limites do razoável (Méndez, 1998, p. 183). Portanto, o sistema português combina a sanção pecuniária (multa) com a responsabilidade indenizatória, assegurando tanto a função punitiva e dissuasora da litigância de má-fé quanto a função reparatória dos prejuízos causados à parte inocente. Por fim, um ponto digno de nota é que, no direito português, exige-se de forma explícita das partes e de suas procuradoras ou procuradores o dever de veracidade perante o tribunal (art. 8º do Código de Processo Civil português). O modelo é, portanto, mais rigoroso: mentir ou omitir fatos relevantes no processo não é apenas conduta antiética, mas constitui infração processual sancionável²⁶³.

Na mesma medida, Lucon (2001) destaca do expresso dever de cooperação no código de processo civil lusitano:

Mas não somente às partes cumpre seguir as regras de concentração e de aceleração do processo; todos os integrantes do Poder Judiciário têm o dever de impedir a eternização dos conflitos. Bem expressivo é o art. 266, 1, do Código de Processo Civil português, que estabelece o princípio da cooperação no processo. Assim, “na condução e intervenção no processo, devem os magistrados, os mandatários judiciais e as próprias partes cooperar entre si, concorrendo para se obter, com brevidade e eficácia, a justa composição do litígio”²⁶⁴

No direito alemão, embora o Código de Processo Civil (ZPO) não contenha disposição geral destinada a sancionar o abuso do processo, a repressão ocorre por vias indiretas, especialmente por meio da exigência do interesse legítimo (*Rechtsschutzbedürfnis*).

O atual Código de Processo Civil Alemão, conhecido pela sigla ZPO (*Zivilprozessordnung*), não contém qualquer disposição geral destinada a sancionar o abuso do processo (Hess, 1999). Ainda assim, o diploma prevê expressamente o princípio da boa-fé processual e o dever de veracidade das partes perante a Justiça alemã (Hess e Jauernig, 2015), nos termos do § 138[1] do ZPO. Embora falte previsão normativa explícita, o ajuizamento de ações sem relevância jurídica prática, ou de incidentes processuais voltados unicamente a frustrar a tutela judicial da parte contrária, é rejeitado pela jurisprudência, mediante o recurso a outras categorias jurídicas. A mais importante delas é a falta de interesse legítimo (*Rechtsschutzbedürfnis*), entendida como requisito não escrito de admissibilidade das demandas e incidentes processuais (Hess; Jauernig, 2015)²⁶⁵.

²⁶³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Diagnóstico sobre o enfrentamento da litigância abusiva no Poder Judiciário brasileiro**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024, p. 77

²⁶⁴ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Abuso do exercício do direito de recorrer**. In: NERY JUNIOR, Nelson; ALVIM WAMBIER, Teresa Arruda (coords.). *Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e de outras formas de impugnação às decisões judiciais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 879–896.

²⁶⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Diagnóstico sobre o enfrentamento da litigância abusiva no Poder Judiciário brasileiro**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024, p. 77

O Diagnóstico registra que o Código de Processo Civil Alemão (ZPO) não contém qualquer disposição geral destinada a sancionar o abuso do processo (CNJ, 2024, p. 77). Ainda assim, a jurisprudência rejeita o ajuizamento de ações sem relevância jurídica prática, entendendo que “os tribunais não devem ser instrumentalizados para finalidades estranhas à função jurisdicional” (CNJ, 2024, p. 77).

O *Rechtsschutzbedürfnis* (interesse processual) atua, assim, como filtro material de admissibilidade, permitindo afastar demandas destituídas de utilidade concreta ou voltadas a fins desviados, sem recorrer a categorias autônomas de abuso ou má-fé, o que aproxima a análise da própria noção de mérito da pretensão²⁶⁶

O *Rechtsschutzbedürfnis* (interesse legítimo) funciona como filtro material: os tribunais não devem ser instrumentalizados para finalidades estranhas à função jurisdicional, como disputas acadêmicas, pleitos políticos ou litígios sem utilidade prática. Em outras palavras, o processo civil não pode converter-se em palco para debates destituídos de relevância jurídica tutelável. Esse mecanismo conecta-se diretamente ao fundamento do abuso do processo: sempre que o litigante busca finalidades desviadas ele carece do interesse legítimo necessário, o que autoriza a rejeição da demanda ou da pretensão. Contudo, a doutrina adverte que o indeferimento *in limine litis* por falta de interesse legítimo deve ser aplicado com cautela (Baumgärtel, 1973), sob pena de conferir ao juiz um poder excessivamente discricionário de indeferir pretensões de forma prematura e de comprometer o direito fundamental de acesso à justiça (art. 19[4] da Lei Fundamental alemã). De modo geral, a legislação alemã considera que a condenação em custas da parte vencida (art. 91, ZPO) já constitui medida suficiente para desestimular a litigância abusiva. Complementarmente, o art. 34 da *Gerichtskostengesetz* (Lei de Custas Judiciais) autoriza, de forma excepcional, a imposição ao litigante abusivo do pagamento das despesas geradas ao próprio tribunal (Aranguren, 2018). Por fim, vale a nota de que o ressarcimento dos danos ocasionados pela litigância abusiva é tratado, na Alemanha, como questão de direito material (substantivo), desvinculada da esfera processual, sendo enquadrado no instituto da responsabilidade civil extracontratual (Hess; Jauernig, 2015).

A leitura comparada desses modelos permite concluir que, apesar das diferenças dogmáticas e institucionais, todos os sistemas reconhecem, de forma mais ou menos explícita, que o processo não pode ser utilizado de modo disfuncional, desvinculado de sua finalidade constitucional de resolução legítima de conflitos. Nesse sentido, o conceito de demanda qualificada revela-se instrumento teórico apto a sintetizar essas experiências, oferecendo ao direito brasileiro um critério estrutural que articula boa-fé, interesse legítimo, integridade narrativa e adequação probatória como

²⁶⁶ Hess, B., “*Abuse of procedural rights in Germany and Austria*”, em M. Taruffo (ed.), *Abuse of Procedural Rights: Comparative Standards of Procedural Fairness*, Kluwer Law International, 1999, pp. 151-179

parâmetros para a identificação e repressão do abuso do processo, especialmente sensível no campo das ações de saúde (CNJ, 2024).

A partir desse panorama, o Diagnóstico do CNJ oferece subsídios para refletir sobre medidas no Brasil em hipóteses de abuso do processo, distinguindo dois planos: (i) um plano de aperfeiçoamento do uso dos instrumentos já existentes (de *lege lata*), e (ii) um plano de aperfeiçoamento institucional e normativo (de *lege ferenda*), inspirado em soluções comparadas.

No plano de *lege lata*, a experiência comparada reforça a legitimidade de: (a) intensificar a aplicação de sanções pecuniárias proporcionais e fundamentadas quando se identifiquem padrões de abuso; (b) enfatizar o caráter preventivo do controle judicial, com diligências voltadas à verificação de legitimidade e integridade da demanda; e (c) reforçar a articulação com instâncias institucionais (como centros de inteligência e núcleos de monitoramento), de modo a permitir leitura estruturada do fenômeno, sobretudo quando o abuso se revela por reiteração e padronização (CNJ, 2024).

No plano de *lege ferenda*, o direito comparado sugere três direções concretas. Primeiro, a criação de uma sanção pecuniária autônoma de natureza preventivo-punitiva aplicável pelo juiz inclusive de ofício, em moldes análogos ao §3º do art. 96 italiano, apta a desincentivar práticas abusivas mesmo quando não haja prova imediata do dano (CNJ, 2024).

Segundo, a previsão de multa de natureza pública revertida a fundo institucional (por exemplo, de reaparelhamento do Judiciário), aproximando-se da solução francesa que trata o abuso como atentado ao interesse coletivo no serviço público de justiça (CNJ, 2024).

Terceiro, o fortalecimento de um modelo de responsabilização profissional correlata, com comunicação a órgãos disciplinares quando haja indícios de que a estratégia abusiva decorreu de atuação técnica reprovável ou reiterada, em linha com a camada de controle deontológico mencionada para a Espanha (CNJ, 2024).

A comparação proposta no Diagnóstico do CNJ permite visualizar que o combate ao abuso do processo tende a ser mais efetivo quando combina: (i) sanções

pecuniárias proporcionais, (ii) instrumentos preventivos de filtragem, (iii) reparação de danos quando cabível, e (iv) mecanismos institucionais e disciplinares voltados a desestimular a litigância irresponsável, preservando a sustentabilidade do sistema e a legitimidade do acesso à justiça.

A análise comparada das sanções aplicáveis ao abuso do processo evidencia que os ordenamentos examinados convergem para a superação de uma compreensão meramente formal do direito de ação, atribuindo-lhe limites funcionais e consequências jurídicas proporcionais ao seu uso disfuncional. Ainda que por vias normativas distintas, Itália, Espanha e França reconhecem que o abuso do processo compromete não apenas interesses individuais, mas a própria regularidade do serviço público de justiça, legitimando respostas sancionatórias e preventivas (CNJ, 2024).

À luz dessas experiências, impõe-se examinar como o ordenamento brasileiro estrutura seus próprios mecanismos de contenção do abuso, especialmente por meio da litigância de má-fé, analisando em que medida tais instrumentos são suficientes para funcionar como filtros de qualificação da demanda ou se reclamam interpretação e aplicação mais densas à luz do processo civil contemporâneo.

4.2. Litigância de Má-fé como Instrumento de Controle

Entre as manifestações mais sensíveis do abuso do processo, Lucon destaca o abuso do direito de recorrer, compreendido como espécie do gênero abuso do direito processual. Trata-se de hipótese em que o exercício formalmente legítimo do direito ao recurso revela-se funcionalmente incompatível com a finalidade do sistema, convertendo-se em mecanismo de atraso, pressão ou desgaste da parte adversa. Nesses casos, o abuso gera não apenas a inadmissibilidade do recurso, mas também a sujeição do recorrente a sanções, como multa e condenação em perdas e danos, nos termos da legislação processual (LUCON, 2024).

O recurso abusivo insere-se na chamada emulação processual, caracterizada pela prática de atos “sem utilidade” e orientados unicamente ao propósito de causar dano a outrem. Essa conduta pode assumir diferentes formas, como a interposição de recurso contra matéria preclusa, a impugnação de entendimento jurisprudencial pacificado ou a utilização reiterada de meios recursais manifestamente improcedentes, com intuito protelatório. Em tais hipóteses, o direito de recorrer, embora previsto

abstratamente, é exercido de modo disfuncional no caso concreto, revelando desvio de finalidade incompatível com a boa-fé objetiva (LUCON, 2024).

O Conselho Nacional de Justiça reconhece expressamente que o controle da judicialização da saúde não pode se limitar à análise abstrata do direito fundamental invocado, devendo incidir, sobretudo, sobre a qualidade técnica, probatória e argumentativa da demanda. Nesse sentido, o *Guia Prático para os Temas 6 e 1234* afirma que “não basta a simples alegação de necessidade do medicamento, mesmo que acompanhada de relatório médico”, sendo indispensável que a pretensão esteja “fundada em evidências científicas de alto nível, como ensaios clínicos randomizados, revisões sistemáticas ou meta-análises” (CNJ, 2025).

A insuficiência probatória, quando reiterada ou deliberada, deixa de configurar mera deficiência formal e passa a caracterizar uso disfuncional do processo, sobretudo quando a parte intenta obter provimento judicial sem demonstrar a eficácia, a segurança e a indispensabilidade do tratamento pleiteado. O próprio CNJ destaca que “a decisão não pode ser baseada apenas em prescrição, relatório ou laudo médico apresentado pelo autor da ação”, impondo ao magistrado o dever de verificação técnica, inclusive com consulta prévia ao NAT-Jus, “sob pena de nulidade da decisão” (CNJ, 2025, p. 112).

A compreensão da litigância de má-fé como instrumento de controle da atividade jurisdicional encontra respaldo não apenas na doutrina e na legislação processual, mas também em diagnóstico institucional recente elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça. No *Diagnóstico sobre o Enfrentamento da Litigância Abusiva no Poder Judiciário*, o CNJ parte da constatação de que a chamada litigância abusiva corresponde ao “desvio ou manifesto excesso dos limites impostos pela finalidade social, jurídica, política e/ou econômica do direito de acesso ao Poder Judiciário”, conduta que “compromete a capacidade de prestação jurisdicional e o acesso à Justiça” (CNJ, 2025, p. 23).

O relatório evidencia que tais práticas não se restringem a hipóteses isoladas de má-fé subjetiva, mas se manifestam por meio de padrões reiterados de comportamento processual, destacando-se a proposição de demandas com baixa densidade fática, a utilização de petições iniciais padronizadas e a omissão de informações relevantes para a adequada compreensão da controvérsia. Segundo o

próprio CNJ, “condutas que aparentam ser lícitas quando isoladamente consideradas podem indicar desvio de finalidade quando observadas em conjunto e/ou ao longo do tempo” (CNJ, 2025, p. 52).

Nesse contexto, a litigância de má-fé deixa de operar apenas como sanção repressiva posterior e passa a assumir função preventiva e estruturante da atividade jurisdicional. O CNJ recomenda expressamente que os magistrados realizem diligências voltadas à verificação do interesse processual, da autenticidade da postulação e da conformidade do comportamento das partes com a boa-fé objetiva, inclusive mediante a *“realização de audiências preliminares ou outras diligências, inclusive de ordem probatória, para averiguar a iniciativa, o interesse processual e a legitimidade da postulação”* (CNJ, 2025, p. 52).

Essas diretrizes institucionais reforçam a compreensão de que o direito de ação pressupõe responsabilidade argumentativa, lealdade processual e integridade narrativa, elementos centrais da noção de demanda qualificada (Abreu, Krieger, Lamy, 2024).

O uso reiterado de recursos manifestamente infundados, a exploração do efeito suspensivo como mecanismo de adiamento e a multiplicação artificial de controvérsias revelam um padrão de comportamento incompatível com os deveres de lealdade, prontidão e utilidade que devem orientar a atuação das partes e de seus procuradores. Compete ao juiz exercer poder ativo de fiscalização, indeferindo diligências inúteis e reprimindo atos atentatórios à dignidade da justiça, sob pena de se permitir que o processo se converta em instrumento de quem não tem razão (LUCON, 2024).

4.3. Demandas abusivas, predatórias e temerárias

A identificação das demandas abusivas e predatórias não se limita a construções teóricas ou hipóteses abstratas, encontrando respaldo empírico na análise institucional realizada pelo Conselho Nacional de Justiça. O diagnóstico elaborado pelo CNJ demonstra que a litigância abusiva se concentra, de forma predominante, em determinados setores econômicos marcados pela massificação de conflitos e pela padronização das demandas (CNJ, 2025).

Na Justiça Estadual, a percepção é de predominância de demandas consumeristas, especialmente do setor bancário, e também de outros setores com alto volume de litígios, como setor elétrico, aéreo, construção, telefonia e planos de saúde. Essa percepção é confirmada ao se analisarem os casos que discutem litigância abusiva no Judiciário, nos quais se observa uma preponderância do setor financeiro sobre os demais:

Na Justiça Estadual, a percepção é de predominância de demandas consumeristas, especialmente do setor bancário, e também de outros setores com alto volume de litígios, como setor elétrico, aéreo, construção, telefonia e planos de saúde. Essa percepção é confirmada ao se analisarem os casos que discutem litigância abusiva no Judiciário, nos quais se observa uma preponderância do setor financeiro sobre os demais²⁶⁷.

Esse dado empírico é relevante porque evidencia que a litigância abusiva não se distribui de forma aleatória, mas incide de maneira mais intensa em setores caracterizados por relações assimétricas, incentivos econômicos à judicialização em massa e elevado potencial de padronização das demandas, contexto no qual se insere, de forma particularmente sensível, o setor da saúde suplementar.

O diagnóstico institucional elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça evidencia que a litigância abusiva se manifesta de forma multissetorial, incidindo com maior intensidade em ramos marcados pela massificação de conflitos e pela padronização das demandas, como os setores financeiro, elétrico, aéreo, de telecomunicações e de planos de saúde (CNJ, 2025).

Não obstante esse caráter transversal do fenômeno, o presente trabalho opta por delimitar o recorte analítico às ações de saúde, em razão de três fatores centrais: (i) a urgência decisória que caracteriza essas demandas, frequentemente associada a riscos irreversíveis à vida e à integridade física; (ii) o elevado impacto orçamentário e distributivo das decisões judiciais em matéria sanitária, com reflexos diretos sobre políticas públicas estruturadas; e (iii) a elevada densidade técnica envolvida na apreciação dos pedidos, que exige do processo civil padrões reforçados de qualificação da narrativa, da prova e da fundamentação jurídica (BARROSO, 2020; MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2019).

²⁶⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Diagnóstico sobre o enfrentamento da litigância abusiva no Poder Judiciário brasileiro**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024, p. 301

Tal delimitação metodológica não nega a relevância do problema em outros setores, mas busca aprofundar a análise em um campo no qual os efeitos do abuso do processo se revelam de forma particularmente sensível e estrutural. Entre as manifestações mais recorrentes do abuso do direito de demandar, destaca-se a prática de ajuizamento reiterado de demandas padronizadas, com causas de pedir genéricas e reduzida individualização fática (CNJ, 2025).

Nessas hipóteses, a multiplicação artificial de ações revela padrão de comportamento incompatível com o exercício legítimo do direito de ação, na medida em que o processo deixa de servir à tutela de situações concretas para operar como instrumento de exploração econômica, pressão institucional ou produção de vantagens estratégicas (CNJ, 2025).

Esse tipo de litigância, frequentemente qualificado como predatória, não se caracteriza apenas pelo conteúdo isolado de cada demanda, mas pelo comportamento reiterado que compromete a isonomia entre os jurisdicionados e afeta a eficiência do Poder Judiciário. O uso massivo e indiferenciado da jurisdição consome recursos públicos escassos, dificulta a apreciação de demandas efetivamente relevantes e fragiliza a capacidade institucional de resposta do sistema de justiça. Trata-se, portanto, de forma qualificada de abuso do processo, que justifica a adoção de mecanismos de filtragem e controle da demanda (GOMES, 2016).

O Tema 1198 do Superior Tribunal de Justiça²⁶⁸ insere-se em um contexto mais amplo de preocupação institucional com a proliferação de demandas seriadas e estruturalmente frágeis, fenômeno que também se manifesta de forma relevante na judicialização da saúde.

Embora o precedente tenha se formado a partir de litígios bancários, seus fundamentos são plenamente transponíveis para as ações sanitárias, nas quais se observa, com frequência crescente, a utilização de petições iniciais padronizadas, narrativas genéricas, ausência de documentação técnica idônea e fragmentação artificial de pretensões, especialmente em pedidos de fornecimento de medicamentos, tratamentos ou procedimentos (Brasil, 2023).

²⁶⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial repetitivo (Tema 1198)*. REsp n. 1.996.955/SP (ou outro representativo do tema). Relator: Min. Nancy Andrighi. Corte Especial. Julgado em 23 ago. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 ago. 2023.

Ao afetar o tema, o STJ reconheceu que a litigância predatória compromete não apenas a eficiência do Poder Judiciário, mas a própria legitimidade do exercício do direito de ação, ao instrumentalizar o processo como meio de obtenção de decisões urgentes dissociadas da existência de um conflito concreto e adequadamente demonstrado (Brasil, 2023).

Essa constatação dialoga com o cenário das ações de saúde, nas quais a invocação da urgência e do risco à vida, embora muitas vezes legítima, não pode servir como substituto da demonstração técnica mínima da necessidade, da adequação e da proporcionalidade da medida pretendida: *“O direito de ação não se confunde com o direito de instaurar processos desprovidos de utilidade concreta e de lastro fático mínimo”* (BRASIL, 2023)

No julgamento do Tema 1198, o Tribunal assentou que o magistrado pode, com fundamento no poder geral de cautela e nos deveres de cooperação, boa-fé objetiva e lealdade processual, exigir do autor a apresentação de documentos mínimos aptos a conferir plausibilidade à narrativa fática e utilidade concreta à tutela jurisdicional postulada (Brasil, 2023).

O STJ deixou claro que a exigência de lastro documental mínimo não configura restrição indevida ao acesso à justiça, nem antecipação do julgamento de mérito. Trata-se, antes, de aferir a própria existência do interesse processual, compreendido como a necessidade e a utilidade do processo para a solução do litígio (Brasil, 2023).

Nesse sentido, o Tema 1198 consolida jurisprudencialmente a legitimidade do controle qualitativo da demanda também nas ações de saúde, ao autorizar o juiz a verificar, desde o início do processo, se a pretensão deduzida possui densidade fática, probatória e argumentativa compatível com a gravidade e os efeitos da tutela postulada. A aplicação desses parâmetros contribui para distinguir o legítimo exercício do direito à saúde da instrumentalização abusiva do processo, reforçando a necessidade de demandas qualificadas como condição para uma judicialização sanitária racional, democrática e institucionalmente sustentável.

O diagnóstico institucional revela, ainda, que parcela relevante das ações de saúde apresenta estrutura argumentativa padronizada, laudos genéricos e ausência de

demonstração do esgotamento das alternativas terapêuticas disponíveis no SUS. O Guia do CNJ explicita que o laudo médico deve ser “fundamentado e circunstanciado, descrevendo o tratamento já realizado, com indicação de cada medicamento utilizado, posologia e tempo de uso”, não sendo admissível a mera afirmação genérica de ineficácia das opções existentes (CNJ, 2025).

Demandas que desconsideram esses parâmetros configuram verdadeiro desvio funcional do direito de ação, pois instrumentalizam o processo para impor decisões imediatas, tecnicamente frágeis e potencialmente desorganizadoras da política pública de saúde. Nesse contexto, a litigância abusiva não se manifesta apenas pela má-fé subjetiva, mas também pela insuficiência estrutural consciente da demanda, que transfere ao Judiciário o ônus de suprir lacunas técnicas que incumbiriam à parte autora.

A distinção entre demandas abusivas, predatórias e temerárias recebeu importante confirmação empírica a partir do *Diagnóstico sobre o Enfrentamento da Litigância Abusiva no Poder Judiciário*, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça.

O documento adota a expressão “litigância abusiva” como gênero amplo, capaz de englobar diversas práticas caracterizadas pelo uso disfuncional do processo, inclusive aquelas anteriormente identificadas como litigância predatória (CNJ, 2025).

O CNJ aponta como traço marcante dessas demandas o ajuizamento reiterado e massificado de ações semelhantes, com pedidos e causas de pedir praticamente idênticos, bem como a ausência de individualização adequada dos casos concretos. Segundo o relatório, a judicialização predatória pode ser compreendida como o “ajuizamento em massa de ações judiciais com pedido e causa de pedir semelhantes, distribuídas de forma fragmentada ou artificial”, com potencial de gerar distorções relevantes no funcionamento do sistema de justiça (CNJ, 2025).

Além disso, o diagnóstico destaca que muitas dessas demandas se apresentam como formalmente regulares, mas são estruturalmente desprovidas de lastro probatório mínimo. Nesse sentido, o CNJ 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” (CNJ, 2025). Tais práticas, segundo o

órgão, prejudicam o regular fluxo processual e comprometem a apreciação célere das demandas efetivamente legítimas.

Em outubro de 2024, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 159/2024²⁶⁹, que estabelece diretrizes voltadas à identificação, prevenção e tratamento da chamada demanda abusiva.

O ato normativo define tal fenômeno como “o desvio ou manifesto excesso dos limites impostos pela finalidade social, jurídica, política e/ou econômica do direito de acesso ao Poder Judiciário, inclusive no polo passivo, comprometendo a capacidade de prestação jurisdicional e o acesso à Justiça” (2024), e elenca como manifestações típicas “condutas ou demandas sem lastro, temerárias, artificiais, procrastinatórias, frívolas, fraudulentas, desnecessariamente fracionadas, configuradoras de assédio processual ou violadoras do dever de mitigação de prejuízos, entre outras, as quais, conforme sua extensão e impactos, podem constituir litigância predatória” (CNJ, 2024).

A demanda predatória, por sua vez, constitui espécie específica de demanda abusiva, caracterizada pela “proposição de várias ações judiciais sobre o mesmo tema, pela mesma parte autora, distribuídas de forma fragmentada, ou pela apresentação de ações semelhantes com petições iniciais genéricas e causas de pedir idênticas, diferenciadas apenas por dados pessoais das partes, sem a particularização necessária do caso concreto” (2024).

Tais práticas correspondem, em regra, às demandas massificadas, comumente observadas em litígios de consumo ou em controvérsias envolvendo direitos difusos e coletivos.

A redação do art. 1º da Recomendação CNJ n. 159/2024 — que menciona “condutas ou demandas”, sem restringir-se a atos processuais — suscita em algumas análises recentes uma perspectiva aberta sobre o instituto. Segundo essa perspectiva o enfrentamento da litigância abusiva pode abranger também comportamentos que antecedem ou extrapolam o processo judicial, na medida em que comprometem o direito de acesso à justiça e o regular funcionamento do sistema jurisdicional (2024, CNJ).

²⁶⁹<https://www.cnj.jus.br/a-nova-recomendacao-do-cnj-sobre-litigancia-abusiva-caracteristicas-e-boas-praticas/>

Lucon explica a possibilidade de abranger condutas dos demandados na compreensão do fenômeno:

A locução “litigância predatória” tem sido utilizada em relação ao demandante com o emprego abusivo do processo em petições iniciais e atos subsequentes no processo sem fundamentos sérios e completos. No entanto, é necessário contrapor essa visão incompleta do fenômeno, pois é imprescindível se compreender que a litigância predatória também pode ser praticada pelo demandado, ao fomentar a propositura de demanda ou inúmeras demandas contra si com a apresentação de defesas destituídas de qualquer razão e expedientes procrastinatórios, principalmente com recursos interpostos sem qualquer condição de reverter o resultado decisório e apenas com o intuito temerário de se ganhar tempo e valer-se da demora do sistema de justiça (Lucon, 2024, p. 35)

Os dispositivos centrais da Resolução deixam claro o alcance regulatório da matéria. O artigo 1º recomenda a magistrados e tribunais que adotem medidas voltadas à identificação e prevenção da litigância abusiva, compreendida como o desvio do direito de ação. O parágrafo único descreve as principais modalidades desse desvio, associadas ao comportamento desleal ou artificial das partes (CNJ, 2024).

O artigo 2º determina que, na detecção desses comportamentos, o julgador deve atentar para padrões repetitivos ou práticas que, embora aparentemente lícitas de forma isolada, revelem desvio de finalidade quando observadas em conjunto. O artigo 3º autoriza, no exercício do poder geral de cautela, a determinação de diligências destinadas a comprovar a legitimidade da postulação — inclusive por meio dos instrumentos previstos no Anexo B. Já o artigo 4º recomenda a adoção de mecanismos estruturais, especialmente por Centros de Inteligência e Núcleos de Monitoramento, para auxiliar no mapeamento de indícios de litigância abusiva (CNJ, 2024).

A edição da Resolução nº 159/2024 demonstra a preocupação institucional com a dimensão qualitativa da demanda, tanto sob o prisma processual quanto material. O objetivo compartilhado é fortalecer uma cultura processual que favoreça a entrega de uma tutela jurisdicional mais justa, eficiente e coerente com a boa-fé e com os deveres de lealdade processual.

4.4. Abuso do processo nas ações de saúde

O abuso do processo nas ações de saúde representa um dos problemas centrais da judicialização sanitária brasileira. A noção de abuso processual, também desenvolvida por Dinamarco em *Instituições de Direito Processual Civil* (Malheiros) e

por Ovídio Baptista da Silva²⁷⁰ — refere-se ao uso do processo para finalidade distinta daquela para a qual ele foi constitucionalmente instituído, violando a boa-fé objetiva, a lealdade processual e o dever de cooperação.

No contexto sanitário, o abuso do processo manifesta-se de forma particularmente nociva, porque não produz efeitos apenas entre as partes, mas interfere diretamente na governança do Sistema Único de Saúde (SUS), no orçamento público, na ordem concorrencial e na própria igualdade de acesso à saúde. Daniel Wei Liang Wang e Octávio Luiz Motta Ferraz, demonstram que decisões judiciais baseadas em demandas mal instruídas podem desviar recursos de políticas públicas estruturadas, favorecer grupos específicos e prejudicar populações mais vulneráveis²⁷¹.

A doutrina contemporânea identifica o abuso processual sanitário quando a demanda é construída de forma epistemicamente insuficiente — expressão inspirada em Michele Taruffo²⁷², ou quando há finalidade desviada, como pressionar administradores públicos, impor aquisição de insumos de fornecedores específicos, contornar protocolos da Conitec ou manipular urgência clínica.

O STF, no Tema 1234, e o STJ, nos Embargos de Divergência sobre o rol da ANS (EREsp 1.886.929/SP e 1.889.704/SP), reagiu a esse cenário exigindo elementos probatórios robustos, demonstração de indispensabilidade terapêutica e coerência narrativa como condição para concessão de tutela provisória. O abuso processual ocorre, portanto, quando o autor viola esses critérios mínimos e tenta substituir a racionalidade sanitária pela lógica da urgência judicial.

Nesse quadro, o abuso do processo não é apenas uma questão técnica ou procedimental: é também uma questão ética, institucional e democrática. A demanda abusiva compromete a legitimidade do Poder Judiciário e corrompe a ideia de processo democrático, conforme Alexy²⁷³.

²⁷⁰ SILVA, Ovídio Baptista da. **Curso de direito processual civil**. 3. ed. São Paulo: RT, 1998. v. 2.

²⁷¹ WANG, Daniel Wei Liang. ***Direito à saúde no Brasil: suas implicações para o Poder Judiciário e para as políticas públicas***. São Paulo: Malheiros, 2014.

²⁷² TARUFFO, Michele. ***La prova dei fatti***. Milano: Giuffrè Editore, 1992.

²⁷³ ALEXY, Robert. ***Teoría de los derechos fundamentales***. Madrid: Marcial Pons, 2007.

4.5. Jurisprudência do STJ sobre fornecimento de tratamentos de saúde

4.5.1. Embargos de Divergência nos REsps 1.886.929/SP e 1.889.704/SP

Os Embargos de Divergência nos Recursos Especiais n. 1.886.929/SP²⁷⁴ e n. 1.889.704/SP²⁷⁵ representam um dos julgamentos mais relevantes do Superior Tribunal de Justiça no campo da saúde suplementar, ao enfrentarem, de maneira sistemática, a controvérsia acerca da natureza jurídica do rol de procedimentos e eventos em saúde da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)²⁷⁶.

O cerne da controvérsia submetida ao Superior Tribunal de Justiça consistiu em definir se o rol de procedimentos e eventos em saúde da Agência Nacional de Saúde Suplementar possui natureza taxativa ou meramente exemplificativa, isto é, se a operadora de plano de saúde pode negar tratamento prescrito pelo médico assistente exclusivamente com fundamento na ausência do procedimento no referido rol²⁷⁷.

O voto vencedor ressalta que a ANS possui atribuição legal para elaborar o rol de procedimentos como referência básica da cobertura assistencial, mas não para inovar a ordem jurídica ou restringir direitos assegurados em lei. Destaca-se que reconhecer natureza taxativa absoluta ao rol implicaria admitir a exorbitância do poder regulamentar, com indevida usurpação da competência legislativa da União. Nesse sentido, afirmou-se que:

“negar a natureza exemplificativa do rol de procedimentos e eventos em saúde ou reconhecer a sua natureza taxativa é aceitar a exorbitância do poder regulamentar exercido pela ANS e, por conseguinte, a usurpação da competência legislativa da União”²⁷⁸

O julgado enfatiza que a Lei nº 9.656/1998 instituiu o plano-referência de assistência à saúde, o qual assegura a cobertura de todas as doenças previstas na Classificação Internacional de Doenças (CID), respeitadas apenas as exceções expressamente previstas em lei. Assim, se a doença é coberta, não pode a operadora

²⁷⁴ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 1.886.929/SP**. Segunda Seção. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 08 jun. 2022.

²⁷⁵ BRASIL,, Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 1.889.704/SP**. Segunda Seção. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 08 jun. 2022.

²⁷⁶ BRASIL,, Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Lei n. 9.656, de 3 de junho de 1998**. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde.

²⁷⁷ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 1.886.929/SP**. Segunda Seção. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 08 jun. 2022

²⁷⁸ BRASIL,, Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 1.886.929/SP**. Segunda Seção. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 08 jun. 2022

recusar o tratamento indicado com base exclusiva na ausência do procedimento no rol da ANS. Conforme consignado: “se a doença é coberta pelo plano de saúde, não há como se furtar à melhor técnica existente, ainda que não conste no rol da ANS, para o fim de se tratar o beneficiário” (Brasil, 2022).

O voto-vista reconheceu a natureza de contrato de adesão dos planos de saúde e a assimetria estrutural existente entre operadoras e usuários, o que justifica a incidência do Código de Defesa do Consumidor em diálogo com a legislação especial da saúde suplementar. Destaca-se que a liberdade contratual não pode legitimar práticas abusivas que esvaziem o núcleo do direito à saúde. Nessa linha, registrou-se que:

(...) a liberdade de contratar coloca as operadoras em posição de dominância sobre os usuários de plano de saúde, sendo crucial a intervenção da lei e do Poder Judiciário para coibir abusos e permitir o equilíbrio material entre os contratantes²⁷⁹.

O acórdão confirma que a indicação do tratamento adequado compete à autoridade clínica responsável pelo acompanhamento do paciente, devendo a atuação regulatória da ANS respeitar o princípio da integralidade do cuidado. O rol deve funcionar como instrumento de orientação mínima, e não como limite absoluto da cobertura assistencial²⁸⁰.

Assim, o STJ consolidou o entendimento de que o rol da ANS constitui relevante garantia ao consumidor, ao conferir previsibilidade mínima às coberturas, mas não pode ser utilizado como instrumento de exclusão prévia de tratamentos necessários à preservação da saúde e da vida. O voto assevera que “o rol de procedimentos e eventos em saúde constitui relevante garantia do consumidor, mas não pode representar a delimitação taxativa da cobertura assistencial, alijando previamente o beneficiário de tratamentos necessários” (Brasil, 2022).

No julgamento dos embargos, a Corte Especial do STJ fixou entendimento intermediário, consagrando a tese da taxatividade mitigada do rol da ANS. Reconheceu-se, de um lado, que o rol possui natureza, em regra, taxativa, por refletir um processo técnico-regulatório complexo, orientado por critérios científicos, atuariais e de política pública, indispensáveis à sustentabilidade do sistema de saúde suplementar.

²⁷⁹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 1.886.929/SP**. Segunda Seção. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 08 jun. 2022

²⁸⁰ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 1.886.929/SP**. Segunda Seção. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 08 jun. 2022

De outro lado, admitiu-se a possibilidade excepcional de cobertura de procedimentos não incluídos no rol, desde que preenchidos requisitos rigorosos, capazes de justificar o afastamento da regulação administrativa (Brasil, 2022).

Sob a perspectiva processual, os embargos de divergência também reforçam a exigência de qualificação da demanda judicial em saúde. Ao condicionar a intervenção judicial ao atendimento de critérios técnicos e probatórios específicos, o STJ implicitamente afasta a admissibilidade de demandas genéricas, baseadas em narrativas incompletas ou em prescrições padronizadas. A decisão sinaliza que o Judiciário não deve substituir, de forma acrítica, as instâncias técnicas de regulação, exigindo do autor da ação um ônus argumentativo e probatório compatível com a complexidade da matéria discutida (Abreu, Krieger, Lamy, 2024).

Nesse sentido, os Embargos de Divergência nos REsps n. 1.886.929/SP e n. 1.889.704/SP constituem precedente estruturante para a judicialização da saúde suplementar, ao afirmar que o direito à saúde, embora fundamental, não se exerce de modo absoluto e descontextualizado. Sua concretização, especialmente por via judicial, pressupõe demandas tecnicamente fundamentadas, probatoriamente consistentes e compatíveis com a lógica regulatória do setor, sob pena de se converter o processo em instrumento de desequilíbrio sistêmico e de injustiça distributiva.

4.5.2. Tema 106 de Recurso Repetitivo: requisitos para a concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do Sistema Único de Saúde

Ainda no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a discussão acerca do fornecimento judicial de medicamentos não incorporados às políticas públicas de saúde consolidou-se inicialmente no julgamento do Tema Repetitivo n.º 106, julgado pelo Min. Benedito Gonçalves no Resp 1.657.156/RJ, que representou marco relevante na contenção da judicialização indiscriminada da saúde (Brasil, 2018).

Nessa oportunidade, o STJ estabeleceu que a concessão judicial de medicamentos não incorporados ao Sistema Único de Saúde exige o cumprimento cumulativo de três requisitos: (i) a comprovação, por meio de laudo médico fundamentado, da imprescindibilidade do fármaco e da ineficácia das alternativas terapêuticas disponibilizadas pelo SUS; (ii) a incapacidade financeira do paciente para

arcar com o tratamento; e (iii) a existência de registro do medicamento na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA²⁸¹.

O ponto de partida do Tema 106 é a afirmação de que a concessão judicial de medicamentos não incorporados ao SUS não constitui regra, mas exceção juridicamente qualificada. O STJ afasta uma lógica automática de deferimento, reforçando que o direito à saúde, embora fundamental, deve ser exercido dentro de parâmetros institucionais, técnicos e probatórios. Essa premissa dialoga diretamente com a noção de demanda qualificada, na medida em que condiciona a tutela jurisdicional à demonstração concreta da excepcionalidade do caso, afastando pedidos genéricos ou baseados apenas na invocação abstrata do direito fundamental, se definindo que “A concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa de requisitos, tratando-se de medida de caráter excepcional²⁸².”

O primeiro requisito fixa um ônus argumentativo e probatório robusto ao autor da demanda: não basta a prescrição médica isolada, sendo indispensável a demonstração circunstanciada de que o medicamento é imprescindível e que os fármacos disponibilizados pelo SUS são ineficazes para o caso concreto. O STJ, assim, aproxima o controle judicial da lógica da medicina baseada em evidências e da racionalidade administrativa, reforçando que a demanda em saúde deve apresentar completude narrativa e técnica, sob pena de desqualificação.

“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 SUS²⁸³.”

²⁸¹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (Brasil). *Tema 106: Obrigatoriedade do poder público de fornecer medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS*. Recurso Especial nº 1.657.156/RJ (representativo da controvérsia). Primeiro Seção, STJ; tese publicada no *Diário da Justiça Eletrônico* em 21/09/2018; disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?cod_tema_final=106&cod_tema_inicial=106&novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T

²⁸² BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (Brasil). *Tema 106: Obrigatoriedade do poder público de fornecer medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS*. Recurso Especial nº 1.657.156/RJ (representativo da controvérsia). Primeiro Seção, STJ; tese publicada no *Diário da Justiça Eletrônico* em 21/09/2018; disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?cod_tema_final=106&cod_tema_inicial=106&novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T

²⁸³ Superior Tribunal de Justiça (Brasil). *Tema 106: Obrigatoriedade do poder público de fornecer medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS*. Recurso Especial nº 1.657.156/RJ (representativo da controvérsia). Primeiro Seção, STJ; tese publicada no *Diário da Justiça Eletrônico* em 21/09/2018; disponível em:

O STJ densifica o requisito da imprescindibilidade ao indicar o conteúdo mínimo do laudo médico, afastando relatórios genéricos, lacônicos ou meramente conclusivos. Essa exigência reforça a ideia de que a prescrição médica, no processo, assume função argumentativa e não apenas declaratória. Trata-se de critério essencial para distinguir demandas legítimas de pleitos abusivos ou temerários, especialmente em ações de saúde de alta complexidade ou impacto financeiro relevante.

“O laudo médico deve conter, pelo menos, o medicamento indicado, com sua denominação comum brasileira (DCB) ou internacional (DCI), princípio ativo, posologia, modo de administração, período de tratamento e, se for o caso, a justificativa técnica para prescrição diversa daquela indicada pelo fabricante.”²⁸⁴

O segundo requisito reforça que a judicialização não pode servir como mecanismo de substituição generalizada das políticas públicas de saúde. O STJ exige a demonstração da incapacidade financeira do autor, entendida não como miserabilidade extrema, mas como impossibilidade concreta de arcar com o custo do tratamento sem comprometer a própria subsistência (Brasil, 2018).

O terceiro requisito estabelece um limite jurídico intransponível à atuação judicial: a inexistência de registro na ANVISA impede o fornecimento do medicamento. O STJ fundamenta esse requisito na legalidade administrativa e na proteção sanitária coletiva, afastando decisões judiciais baseadas exclusivamente na urgência do caso individual. Esse critério é central para a identificação do abuso do processo em ações de saúde, pois impede que o Judiciário substitua, sem base técnica, a autoridade regulatória (Brasil, 2018)

A formulação do Tema 106 consolida um modelo de controle judicial que não nega o direito fundamental à saúde, mas o condiciona à racionalidade procedimental, técnica e probatória. Ao exigir requisitos cumulativos, o STJ constrói um verdadeiro filtro de admissibilidade material das demandas de saúde, em consonância com a teoria da demanda qualificada.

https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?cod_tema_final=106&cod_tema_inicial=106&novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T

²⁸⁴ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (Brasil). *Tema 106: Obrigatoriedade do poder público de fornecer medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS*. Recurso Especial nº 1.657.156/RJ (representativo da controvérsia). Primeiro Seção, STJ; tese publicada no *Diário da Justiça Eletrônico* em 21/09/2018; disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?cod_tema_final=106&cod_tema_inicial=106&novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T

Nesse sentido, o Tema 106 fornece parâmetros objetivos para a identificação de pedidos abusivos, incompletos ou desprovidos de fundamento técnico mínimo, contribuindo para a contenção da judicialização predatória. Esse entendimento representou significativo avanço institucional, na medida em que afastou a lógica da concessão automática fundada exclusivamente na prescrição médica, reforçando o ônus argumentativo e probatório do autor da demanda.

Ainda que não empregasse a terminologia da “demanda qualificada”, o STJ já sinalizava que o exercício legítimo do direito de ação em matéria de saúde pressupõe lastro técnico mínimo, sob pena de instrumentalização indevida do processo para a satisfação de pretensões descoladas da racionalidade do sistema público de saúde.

4.6. JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE MEDICAMENTOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

4.6.1 Tema 6 do STF e Governança Sanitária

O Supremo Tribunal Federal fixou tese de repercussão geral no âmbito do RE n.º 566.471/RN (Tema 06), consolidando critérios e parâmetros a serem rigorosamente observados em ações de fornecimento de medicamentos²⁸⁵.

A fixação, como regra geral, da impossibilidade de fornecimento judicial de medicamentos não incorporados às listas oficiais do SUS (RENAME, RESME, REMUME e correlatas) representa um marco de autocontenção judicial e de deferência institucional às políticas públicas sanitárias. O Supremo Tribunal Federal afirma, nesse ponto, que a ausência de incorporação não constitui mero detalhe administrativo, mas expressão de escolhas técnicas, orçamentárias e distributivas realizadas no âmbito do sistema público de saúde. Essa diretriz afasta a concepção de que o direito fundamental à saúde autorizaria, por si só, a superação automática das políticas públicas, reforçando que a judicialização só se legitima quando acompanhada de elevada densidade argumentativa e probatória — elemento central da ideia de demanda qualificada.

²⁸⁵ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

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 custo²⁸⁶.

Ao admitir a possibilidade excepcional de concessão judicial de medicamentos não incorporados, o STF não flexibiliza a política pública, mas condiciona a intervenção jurisdicional ao cumprimento cumulativo de requisitos rigorosos. O deslocamento explícito do ônus probatório para o autor da ação evidencia que a judicialização da saúde não se estrutura como direito subjetivo automático, mas como exceção controlada, dependente de demonstração técnica, clínica e jurídica robusta. A ausência de qualquer desses requisitos compromete a qualificação da demanda e pode caracterizar uso disfuncional do direito de ação.

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 medicamento²⁸⁷.

A exigência de prévia negativa administrativa reafirma o caráter subsidiário da jurisdição em matéria de saúde. O processo judicial não substitui a via administrativa, mas a controla. A judicialização direta, sem provocação prévia do sistema público, revela desvio funcional do direito de ação, pois ignora os canais institucionais próprios de avaliação técnica. Esse requisito reforça a necessidade de

²⁸⁶ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

²⁸⁷ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

narrativa fática completa e cronologicamente estruturada, elemento essencial da demanda qualificada.

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 administrativo²⁸⁸;

A exigência de demonstração de ilegalidade do ato de não incorporação, da inexistência de pedido ou da mora da Conitec desloca o debate do plano meramente individual para o plano institucional. O autor não pode simplesmente discordar da política pública; deve demonstrar violação objetiva dos parâmetros legais que regem o processo de incorporação tecnológica no SUS. Essa exigência qualifica a demanda ao exigir enfrentamento direto dos fundamentos administrativos, evitando pedidos genéricos ou abstratamente fundamentados.

(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 ação²⁸⁹;

A comprovação da inexistência de substituto terapêutico incorporado ao SUS impede que a judicialização seja utilizada como mecanismo de preferência individual por determinado fármaco. O requisito preserva a racionalidade do sistema ao exigir que o autor demonstre a inadequação concreta das alternativas já disponibilizadas. Demandas que ignoram essa análise tendem a ser estruturalmente desqualificadas, pois rompem a coerência entre pedido, causa de pedir e contexto normativo²⁹⁰.

²⁸⁸ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário)* n.º 566.471/RN). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

²⁸⁹ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário)* n.º 566.471/RN). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

²⁹⁰ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário)* n.º 566.471/RN). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

O fornecimento judicial de medicamentos não incorporados não constitui expressão automática do direito fundamental à saúde, mas exceção estritamente condicionada à demonstração qualificada dos pressupostos fáticos, científicos e jurídicos do caso concreto, bem como ao respeito às instâncias administrativas especializadas (Brasil, 2024).

Esse conjunto de exigências reforça a noção de que apenas demandas dotadas de elevada densidade argumentativa, coerência probatória e enfrentamento direto da política pública sanitária podem legitimar a intervenção jurisdicional. A orientação do STF, nesse sentido, não apenas delimita o espaço de atuação do Judiciário, mas oferece um parâmetro normativo claro para distinguir a tutela constitucional legítima do uso disfuncional do processo — consolidando, na prática, a ideia de demanda qualificada como critério estruturante da judicialização da saúde.

4.6.2 Tema 1234 do STF e Governança Sanitária

Ainda, ao julgar o mérito do Tema nº 1234 (RE 1.366.243), em regime de repercussão geral, o STF fixou, mais uma vez, uma série de balizas orientadoras. O Tema trata da competência e da legitimidade passiva nas ações judiciais que buscam o fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS.

O critério de fixação de competência com base no valor anual do tratamento, calculado a partir do PMVG divulgado pela CMED, representa um avanço relevante na racionalização da judicialização da saúde. Ao atrelar a competência à expressão econômica concreta da demanda, o modelo afasta soluções intuitivas e impede a manipulação artificial do valor da causa, reforçando a necessidade de precisão técnica já na formulação da petição inicial²⁹¹.

Trata-se de exigência que dialoga diretamente com a ideia de demanda qualificada, pois impõe ao autor o ônus de apresentar dados objetivos, verificáveis e

²⁹¹ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tema 1234 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 1.366.243/SC) — Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=6335939&numeroProcesso=1366243&numeroTema=1234>. Acesso em: 4 fev. 2026.

coerentes com o impacto financeiro do pedido, sob pena de deslocamento indevido de competência e de distorção do sistema federativo:

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 CPC²⁹².

Na sequência, a opção pelo medicamento de menor valor quando não houver indicação expressa de fármaco específico traduz a lógica da proporcionalidade e da eficiência administrativa. Esse critério evita que a ausência de precisão técnica na inicial seja utilizada estrategicamente para inflar o valor da causa ou deslocar a competência, funcionando como mecanismo corretivo contra demandas estruturalmente imprecisas. A regra reforça que a escolha terapêutica deve ser tecnicamente justificada, e não presumida, sob pena de caracterização de inadequação da demanda:

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)²⁹³.

A possibilidade de o magistrado solicitar auxílio técnico à CMED, quando inexistir valor fixado, revela a centralidade do diálogo institucional na judicialização da saúde. A atuação judicial deixa de ser puramente adjudicatória para incorporar elementos de governança colaborativa, mitigando o risco de decisões baseadas em estimativas unilaterais. Esse procedimento reforça a necessidade de densidade probatória e técnica da demanda, afastando a lógica de decisões baseadas exclusivamente em alegações do autor:

²⁹² BRASIL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 1234 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 1.366.243/SC) — Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=6335939&numeroProcesso=1366243&numeroTema=1234>. Acesso em: 4 fev. 2026.

²⁹³ BRASIL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 1234 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 1.366.243/SC) — Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=6335939&numeroProcesso=1366243&numeroTema=1234>. Acesso em: 4 fev. 2026.

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 10.742/2003²⁹⁴.

A autorização para que o juiz analise o orçamento apresentado pela parte autora, na ausência de resposta tempestiva da CMED, deve ser compreendida como solução excepcional e subsidiária. Não se trata de legitimar a unilateralidade da prova, mas de impedir a paralisação da tutela jurisdicional. Ainda assim, permanece íntegro o dever de o magistrado avaliar criticamente a consistência do orçamento apresentado, sob pena de cancelar demandas desqualificadas por insuficiência técnica (Brasil, 2025)

A limitação da análise do valor da causa aos medicamentos não incorporados, mesmo em hipóteses de cumulação de pedidos, impede a artificial ampliação da competência por meio de estratégias processuais. Essa regra contribui para a transparência da demanda e para a correta identificação do núcleo econômico efetivo da controvérsia, reforçando a exigência de coerência entre pedidos, causa de pedir e efeitos jurídicos pretendidos.

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 certa²⁹⁵.

A definição ampla de medicamentos não incorporados — incluindo off label, fármacos sem registro ou fora do PCDT — evidencia que o simples afastamento da política pública não autoriza automaticamente a intervenção judicial. Ao contrário, quanto maior o afastamento da regulação sanitária ordinária, maior deve ser o ônus argumentativo e probatório do autor. Essa lógica está em plena sintonia com o conceito de demanda qualificada, que exige proporcionalidade entre o grau de excepcionalidade do pedido e a robustez da sua fundamentação.

²⁹⁴ BRASIL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 1234 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 1.366.243/SC) — Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=6335939&numeroProcesso=1366243&numeroTema=1234>. Acesso em: 4 fev. 2026.

²⁹⁵ BRASIL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 1234 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 1.366.243/SC) — Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=6335939&numeroProcesso=1366243&numeroTema=1234>. Acesso em: 4 fev. 2026.

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 básico²⁹⁶.

A manutenção da competência da Justiça Federal para demandas envolvendo medicamentos sem registro na ANVISA, conforme o Tema 500 do STF, reforça a excepcionalidade absoluta dessas pretensões. O deslocamento obrigatório para a União reflete o reconhecimento de que tais demandas transcendem o interesse individual, envolvendo riscos regulatórios, sanitários e distributivos. Nesse contexto, a ausência de qualificação técnica mínima da demanda pode configurar não apenas improcedência, mas verdadeiro abuso do direito de ação.

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 tema²⁹⁷.

A centralização do custeio na União, nas ações de competência federal, racionaliza a execução das decisões judiciais e reduz conflitos interfederativos. Ao mesmo tempo, impõe maior responsabilidade na formulação da demanda, pois desloca o impacto financeiro para o ente responsável pela coordenação da política pública nacional, reforçando a necessidade de controle rigoroso sobre a excepcionalidade das concessões judiciais

3) As ações de fornecimento de **medicamentos** incorporados ou não incorporados, que se inserirem na competência da Justiça Federal, serão custeadas integralmente pela União, cabendo, em caso de haver condenação supletiva dos Estados e do Distrito Federal, o ressarcimento integral pela União, via repasses Fundo a Fundo (FNS ao FES), na situação de ocorrer redirecionamento pela impossibilidade de cumprimento por aquela, a ser

²⁹⁶ BRASIL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 1234 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 1.366.243/SC) — Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=6335939&numeroProcesso=1366243&numeroTema=1234>. Acesso em: 4 fev. 2026.

²⁹⁷ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 1234 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 1.366.243/SC) — Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=6335939&numeroProcesso=1366243&numeroTema=1234>. Acesso em: 4 fev. 2026.

implementado mediante ato do Ministério da Saúde, previamente pactuado em instância tripartite, no prazo de até 90 dias²⁹⁸.

A possibilidade de inclusão de outros entes para fins de cumprimento da decisão, sem transferência de responsabilidade financeira, reforça a natureza instrumental da formação do polo passivo. Essa regra impede que discussões meramente formais inviabilizem a efetividade da tutela, mas não exime o autor do dever de estruturar adequadamente a demanda desde o início, sob pena de atrasos e ineficiências processuais.

3.1) Figurando somente a União no polo passivo, cabe ao magistrado, se necessário, promover a inclusão do Estado ou Município para possibilitar o cumprimento efetivo da decisão, o que não importará em responsabilidade financeira nem em ônus de sucumbência, devendo ser realizado o ressarcimento pela via acima indicada em caso de eventual custo financeiro ser arcado pelos referidos entes²⁹⁹.

A limitação do valor de aquisição ao menor preço disponível constitui importante mecanismo de contenção de abusos econômicos no cumprimento de decisões judiciais. Ao impedir pagamentos acima do PMVG, o modelo protege o erário e desestimula a instrumentalização do processo para fins de obtenção de ganhos indevidos, reforçando a exigência de proporcionalidade material da demanda.

3.2) Na determinação judicial de fornecimento do medicamento, o magistrado deverá estabelecer que o valor de venda do medicamento seja limitado ao preço com desconto, proposto no processo de incorporação na Conitec (se for o caso, considerando o venire contra factum proprium/tu quoque e observado o índice de reajuste anual de preço de **medicamentos** definido pela CMED), ou valor já praticado pelo ente em compra pública, aquele que seja identificado como menor valor, tal como previsto na parte final do art. 9º na Recomendação 146, de 28.11.2023, do CNJ. Sob nenhuma hipótese, poderá haver pagamento judicial às pessoas físicas/jurídicas acima descritas em valor superior ao teto do PMVG, devendo ser operacionalizado pela serventia judicial junto ao fabricante ou distribuidor³⁰⁰.

²⁹⁸ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 1234 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 1.366.243/SC) — Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=6335939&numeroProcesso=1366243&numeroTema=1234>. Acesso em: 4 fev. 2026.

²⁹⁹ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 1234 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 1.366.243/SC) — Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=6335939&numeroProcesso=1366243&numeroTema=1234>. Acesso em: 4 fev. 2026.

³⁰⁰ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

O ressarcimento interfederativo nas ações que permanecem na Justiça Estadual evita a penalização desproporcional de Estados e Municípios, ao mesmo tempo em que preserva a lógica de coordenação nacional da política de saúde. A previsibilidade desses fluxos contribui para reduzir litigância estratégica e incentiva maior qualificação das demandas desde a via administrativa.

3.3) As ações que permanecerem na Justiça Estadual e cuidarem de **medicamentos** não incorporados, as quais impuserem condenações aos Estados e Municípios, serão ressarcidas pela União, via repasses Fundo a Fundo (FNS ao FES ou ao FMS). Figurando somente um dos entes no polo passivo, cabe ao magistrado, se necessário, promover a inclusão do outro para possibilitar o cumprimento efetivo da decisão³⁰¹.

A fixação de percentual diferenciado de ressarcimento, conforme o valor da causa, introduz um critério de justiça distributiva no tratamento das demandas judiciais. Essa gradação desestimula a fragmentação artificial de pedidos e incentiva a correta mensuração econômica da pretensão deduzida.

3.3.1) O ressarcimento descrito no item 3.3 ocorrerá no percentual de 65% (sessenta e cinco por cento) dos desembolsos decorrentes de condenações oriundas de ações cujo valor da causa seja superior a 7 (sete) e inferior a 210 (duzentos e dez) salários mínimos, a ser implementado mediante ato do Ministério da Saúde, previamente pactuado em instância tripartite, no prazo de até 90 dias³⁰².

O regime especial de ressarcimento para medicamentos oncológicos reconhece a sensibilidade clínica dessas demandas, sem afastar a necessidade de controle técnico e financeiro. Mesmo em contextos de alta urgência, permanece a exigência de qualificação da demanda, sob pena de comprometimento da sustentabilidade do sistema.

3.4) Para fins de ressarcimento interfederativo, quanto aos **medicamentos** para tratamento oncológico, as ações ajuizadas previamente a 10 de junho de 2024 serão ressarcidas pela União na proporção de 80% (oitenta por cento) do valor total pago por Estados e por Municípios, independentemente do trânsito em julgado da decisão, a ser implementado mediante ato do Ministério da Saúde, previamente pactuado em instância tripartite, no prazo

³⁰¹ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

³⁰² BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

de até 90 dias. O ressarcimento para os casos posteriores a 10 de junho de 2024 deverá ser pactuado na CIT, no mesmo prazo³⁰³.

A exigência de análise expressa do ato administrativo, sob pena de nulidade da decisão judicial, reforça a centralidade do controle de legalidade na judicialização da saúde. O Judiciário não atua como instância substitutiva da administração, mas como órgão de controle, o que exige do autor o enfrentamento explícito das razões administrativas do indeferimento.

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 Federal³⁰⁴.

A limitação do controle judicial à legalidade do ato administrativo impede que o Judiciário assumam funções típicas de formulação de política pública. Essa diretriz exige demandas tecnicamente estruturadas, capazes de demonstrar ilegalidade ou desvio, e não apenas discordância quanto à escolha administrativa.

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 SUS³⁰⁵.

A aplicação da teoria dos motivos determinantes reforça a exigência de coerência argumentativa da demanda. Se o autor impugna os fundamentos do indeferimento, deve fazê-lo de forma técnica e específica, sob pena de a demanda se revelar estruturalmente inadequada.

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

³⁰³ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

³⁰⁴ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

³⁰⁵ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

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 termos³⁰⁶.

A atribuição do ônus probatório ao autor, com base na medicina baseada em evidências, consolida a lógica da demanda qualificada em saúde. Quanto maior a excepcionalidade do pedido, maior deve ser a densidade probatória exigida.

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 SUS³⁰⁷.

A exigência de evidência científica de alto nível, conforme a STA 175-AgR, afasta definitivamente a ideia de que a prescrição médica isolada seja suficiente. A decisão judicial deve estar ancorada em evidências robustas, sob pena de abuso do processo e de violação à racionalidade decisória.

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-análise³⁰⁸.

A criação de uma plataforma nacional centralizada representa avanço estrutural na governança da judicialização da saúde. Ao integrar informações administrativas e judiciais, o sistema reduz assimetrias informacionais e dificulta a proliferação de demandas repetitivas e desqualificadas.

V - Plataforma Nacional 5) Os Entes Federativos, em governança colaborativa com o Poder Judiciário, implementarão uma plataforma nacional que centralize todas as informações relativas às demandas administrativas e judiciais de acesso a fármaco, de fácil consulta e informação ao cidadão, na

³⁰⁶ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

³⁰⁷ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

³⁰⁸ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

qual constarão dados básicos para possibilitar a análise e eventual resolução administrativa, além de posterior controle judicial³⁰⁹.

A exigência de prescrição eletrônica certificada introduz controle ético e técnico sobre a origem das demandas, reforçando a responsabilidade profissional e reduzindo o risco de prescrições abusivas ou descontextualizadas.

5.1) A porta de ingresso à plataforma será via prescrições eletrônicas, devidamente certificadas, possibilitando o controle ético da prescrição, a posteriori, mediante ofício do Ente Federativo ao respectivo conselho profissional³¹⁰.

A diferenciação de fluxos conforme a incorporação ou não do medicamento permite respostas administrativas mais eficientes, reduzindo a judicialização desnecessária e incentivando a qualificação prévia das demandas.

5.2) A plataforma nacional visa a orientar todos os atores ligados ao sistema público de saúde, possibilitando a eficiência da análise pelo Poder Público e compartilhamento de informações com o Poder Judiciário, mediante a criação de fluxos de atendimento diferenciado, a depender de a solicitação estar ou não incluída na política pública de assistência farmacêutica do SUS e de acordo com os fluxos administrativos aprovados pelos próprios Entes Federativos em autocomposição³¹¹.

A identificação clara do ente responsável pelo custeio e fornecimento evita conflitos federativos e elimina incertezas que frequentemente alimentam demandas mal estruturadas.

5.3) A plataforma, entre outras medidas, deverá identificar quem é o responsável pelo custeio e fornecimento administrativo entre os Entes Federativos, com base nas responsabilidades e fluxos definidos em autocomposição entre todos os Entes Federativos, além de possibilitar o monitoramento dos pacientes beneficiários de decisões judiciais, com permissão de consulta virtual dos dados centralizados nacionalmente, pela simples consulta pelo CPF, nome de medicamento, CID, entre outros, com a observância da Lei Geral de Proteção de Dados e demais legislações quanto ao tratamento de dados pessoais sensíveis³¹².

³⁰⁹ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

³¹⁰ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

³¹¹ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

³¹² BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em:

A responsabilização do serviço prescriptor pelo acompanhamento contínuo do paciente reforça a racionalidade clínica e impede a judicialização desconectada da evolução terapêutica real, fortalecendo o controle sobre a efetividade da medida concedida. A observância dos fluxos previamente pactuados para medicamentos incorporados reafirma a primazia da via administrativa e limita a judicialização a hipóteses de efetiva falha do sistema, reforçando a ideia de subsidiariedade da jurisdição.

5.4) O serviço de saúde cujo profissional prescrever medicamento não incorporado ao SUS deverá assumir a responsabilidade contínua pelo acompanhamento clínico do paciente, apresentando, periodicamente, relatório atualizado do estado clínico do paciente, com informações detalhadas sobre o progresso do tratamento, incluindo melhorias, estabilizações ou deteriorações no estado de saúde do paciente, assim como qualquer mudança relevante no plano terapêutico³¹³.

6) Em relação aos **medicamentos** incorporados, conforme conceituação estabelecida no âmbito da Comissão Especial e constante do Anexo I, os Entes concordam em seguir o fluxo administrativo e judicial detalhado no Anexo I, inclusive em relação à competência judicial para apreciação das demandas e forma de ressarcimento entre os Entes, quando devido.

A atribuição clara de responsabilidade ao ente competente evita decisões genéricas e melhora a executabilidade das ordens judiciais, exigindo maior precisão e coerência na formulação da demanda.

6.1) A(o) magistrada(o) deverá determinar o fornecimento em face de qual ente público deve prestá-lo (União, estado, Distrito Federal ou Município), nas hipóteses previstas no próprio fluxo acordado pelos Entes Federativos, anexados ao presente acórdão³¹⁴.

A conversão das teses dos Temas 1234 e 6 em súmulas vinculantes consolida, em nível normativo máximo, a exigência de qualificação da demanda em saúde. A observância obrigatória desses parâmetros reforça que a judicialização não é espaço de exceção às regras, mas de aplicação rigorosa de critérios técnicos, probatórios e institucionais, sob pena de caracterização de abuso do processo:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

³¹³ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

³¹⁴ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

Por fim, tem-se que as teses acima descritas foram transformadas em enunciados de súmula vinculante, na forma do art. 103-A da Constituição Federal:

Súmula vinculante nº 60 - O pedido e a análise administrativos de fármacos na rede pública de saúde, a judicialização do caso, bem ainda seus desdobramentos (administrativos e jurisdicionais), devem observar os termos dos 3 (três) acordos interfederativos (e seus fluxos) homologados pelo Supremo Tribunal Federal, em governança judicial colaborativa, no tema 1.234 da sistemática da repercussão geral (RE 1.366.243).

Súmula vinculante nº 61 - A concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não incorporado às listas de dispensação do Sistema Único de Saúde, deve observar as teses firmadas no julgamento do Tema 6 da Repercussão Geral (RE 566.471)³¹⁵.

A construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal aprofundou e sistematizou essas premissas no julgamento do Recurso Extraordinário nº 566.471, que resultou na fixação do Tema n.º 6 da repercussão geral. Nessa decisão paradigmática, o STF afirmou que a ausência de incorporação de determinado medicamento às listas oficiais do SUS impede, como regra geral, o seu fornecimento por decisão judicial. Todavia, admitiu-se, em caráter excepcional, a concessão judicial de medicamentos não incorporados, desde que observados critérios rigorosos e cumulativos, cujo ônus probatório incumbe integralmente ao autor da ação (Brasil, RE 566.471, Tema 6).

Entre tais critérios destacam-se: (i) a negativa administrativa prévia de fornecimento; (ii) a demonstração de ilegalidade, omissão ou mora injustificada no procedimento de incorporação pela CONITEC; (iii) a inexistência de substituto terapêutico incorporado; (iv) a comprovação, à luz da medicina baseada em evidências, da eficácia, segurança e efetividade do fármaco, com respaldo exclusivo em evidências científicas de alto nível; (v) a imprescindibilidade clínica do tratamento, comprovada mediante laudo médico circunstanciado; e (vi) a incapacidade financeira do paciente.

A centralidade desses parâmetros foi reforçada com a edição da Súmula Vinculante n.º 61, segundo a qual “a concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não incorporado às listas de dispensação do Sistema Único de Saúde, deve observar as teses firmadas no julgamento do Tema 6 da repercussão geral” (STF, SV 61). O Supremo, assim, vinculou toda a magistratura nacional a um modelo

³¹⁵ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 6 da Repercussão Geral (Recurso Extraordinário n.º 566.471/RN)*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incide=2565078&numeroProcesso=566471&numeroTema=6>. Acesso em: 4 fev. 2026.

decisório qualificado, afastando definitivamente decisões baseadas em critérios meramente intuitivos ou compassivos.

4.6.3. ADI 7265

Em 17/9/2025, o plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento da ADI 7265, que analisou a constitucionalidade da Lei n. 14.454/22, responsável por ampliar a cobertura de tratamentos médicos não constantes no rol da Agência Nacional de Saúde Suplementar.

Na oportunidade, o STF validou a tese da taxatividade mitigada do rol da ANS, de modo que os planos de saúde não poderão justificar a negativa de cobertura pela simples ausência do medicamento ou tratamento na lista (Brasil, 2025).

Ao reconhecer a constitucionalidade da imposição legal de cobertura de tratamentos ou procedimentos não previstos no rol da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), a ADI 7.265 afasta a compreensão de que o rol possuiria natureza absolutamente excludente.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal condiciona expressamente essa possibilidade ao preenchimento de parâmetros técnicos e jurídicos rigorosos, o que evidencia que a flexibilização do rol não se confunde com autorização irrestrita à judicialização. O Tribunal reafirma que a tutela jurisdicional em matéria de saúde suplementar deve ser excepcional, tecnicamente fundamentada e compatível com a lógica regulatória do sistema, o que se alinha diretamente à noção de demanda qualificada.

É constitucional a imposição legal de cobertura de tratamentos ou procedimentos fora do rol da ANS, desde que preenchidos os parâmetros técnicos e jurídicos fixados nesta decisão³¹⁶.

A autorização judicial de tratamento não incluído no rol da ANS é estruturada, na ADI 7.265, como exceção qualificada, dependente do cumprimento cumulativo de requisitos objetivos. A cumulatividade reforça a ideia de que não se trata de mera ponderação abstrata entre direitos fundamentais, mas de controle rigoroso da

³¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7265**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em 18 set. 2025. Acórdão publicado em 26 set. 2025. Brasília, DF: STF. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7265_rolANS_vRev_Final.pdf. Acesso em: 4 de fevereiro de 2026

qualidade da demanda. A ausência de qualquer desses requisitos compromete a legitimidade da intervenção judicial e pode caracterizar uso abusivo do direito de ação.

2. Em caso de tratamento ou procedimento não previsto no rol da ANS, a cobertura deverá ser autorizada pela operadora de planos de assistência à saúde, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos³¹⁷:

A exigência de prescrição por profissional assistente reconhece a centralidade do saber clínico na definição do tratamento adequado, mas não atribui à prescrição valor decisório absoluto. O STF afasta a concepção segundo a qual o simples relatório médico seria suficiente para impor obrigação de cobertura às operadoras. A prescrição funciona como ponto de partida, e não como elemento conclusivo, exigindo complementação técnica e probatória para qualificar a demanda.

A exigência de inexistência de negativa expressa da ANS ou de pendência de análise em proposta de atualização do rol (PAR) evidencia o respeito do Tribunal ao desenho institucional da regulação da saúde suplementar. O Judiciário não pode atuar como instância revisora automática das decisões técnicas da agência reguladora. Demandas que ignoram esse requisito tendem a revelar desvio funcional do direito de ação, ao suprimir etapas essenciais do processo regulatório (Brasil, 2025).

A comprovação da inexistência de alternativa terapêutica adequada no rol da ANS impede que a judicialização seja utilizada como mecanismo de preferência subjetiva por determinado tratamento. O STF reforça que o sistema de saúde suplementar se organiza a partir de escolhas regulatórias racionais, e que o afastamento dessas escolhas só se legitima quando demonstrada sua inadequação concreta ao caso individual. A omissão dessa análise compromete a coerência interna da demanda (Brasil, 2025).

A exigência de comprovação da eficácia e segurança do tratamento à luz da medicina baseada em evidências de alto grau constitui um dos principais filtros de racionalidade introduzidos pela ADI 7.265 (Brasil, 2025). O Tribunal afasta expressamente decisões baseadas em evidências frágeis ou meramente opinativas, exigindo respaldo científico robusto, como ensaios clínicos randomizados, revisões sistemáticas ou avaliações de tecnologias em saúde (ATS).

³¹⁷ **BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7265.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 18 set. 2025. Acórdão publicado em 9 set. 2025. Brasília, DF. STF

Esse requisito densifica o conteúdo probatório da demanda qualificada e reduz o espaço para litigância temerária. A exigência de registro do tratamento ou procedimento na Anvisa reafirma o compromisso do STF com a segurança sanitária e com a divisão institucional de competências. O Judiciário não pode legitimar o fornecimento de tratamentos sem aprovação da autoridade sanitária competente. Demandas que desconsideram esse requisito revelam inadequação estrutural e violam a função constitucional do processo como instrumento de tutela juridicamente responsável:

- (iv) comprovação de eficácia e segurança do tratamento à luz da medicina baseada em evidências de alto grau ou avaliação de tecnologias em saúde (ATS), necessariamente respaldadas por evidências científicas de alto nível; e
- (v) existência de registro na Anvisa³¹⁸.

A ADI 7.265 reafirma, como regra geral, que a ausência de inclusão no rol da ANS impede a concessão judicial de cobertura, ressalvadas as hipóteses excepcionais devidamente demonstradas. Essa diretriz reforça a natureza residual da jurisdição em matéria de saúde suplementar e afasta interpretações expansivas do direito à saúde que desconsiderem os limites regulatórios do sistema.

- 3. A ausência de inclusão de procedimento ou tratamento no rol da ANS impede, como regra geral, a sua concessão judicial, salvo quando preenchidos os requisitos previstos no Resultado do julgamento item 2, demonstrados na forma do art. 373 do CPC. Sob pena de nulidade da decisão judicial, nos termos do art. 489, §1º, V e VI, e art. 927, III, §1º, do CPC, o Poder Judiciário, ao apreciar pedido de cobertura de procedimento ou tratamento não incluído no rol, deverá obrigatoriamente³¹⁹:

O STF impõe deveres decisórios estritos ao Poder Judiciário, sob pena de nulidade da decisão, aproximando a análise judicial do modelo de fundamentação qualificada exigido pelo CPC/2015. A decisão judicial em saúde suplementar deixa de ser espaço de discricionariedade ampla e passa a exigir procedimento técnico,

³¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7265**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em 18 set. 2025. Acórdão publicado em 26 set. 2025. Brasília, DF: STF. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7265_rolANS_vRev_Final.pdf. Acesso em: 4 de fevereiro de 2026

³¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7265**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em 18 set. 2025. Acórdão publicado em 26 set. 2025. Brasília, DF: STF. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7265_rolANS_vRev_Final.pdf. Acesso em: 4 de fevereiro de 2026

transparente e controlável. A exigência de demonstração do requerimento prévio à operadora reafirma a subsidiariedade da jurisdição e impede a judicialização direta e prematura. A ausência dessa prova compromete a necessidade do processo, elemento essencial do interesse de agir, e pode caracterizar abuso do direito de ação.

(a) verificar se há prova do prévio requerimento à operadora de saúde, com a negativa, mora irrazoável ou omissão da operadora na autorização do tratamento não incorporado ao rol da ANS³²⁰;

O Judiciário deve examinar o ato administrativo de não incorporação sob a ótica da legalidade, sem substituição do juízo técnico-administrativo da ANS. Essa limitação preserva a separação de funções institucionais e impede decisões judiciais baseadas em critérios estranhos à regulação sanitária.

(b) analisar o ato administrativo de não incorporação pela ANS, à luz das circunstâncias do caso concreto e da legislação de regência, sem incursão no mérito técnico-administrativo;

A consulta prévia ao NATJUS ou a especialistas qualificados impede decisões fundadas exclusivamente em documentos unilaterais produzidos pela parte autora. O STF fortalece o contraditório técnico e reduz assimetrias informacionais, contribuindo para a filtragem de demandas desqualificadas.

(c) aferir a presença dos requisitos previstos no item 2, a partir de consulta prévia ao Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NATJUS), sempre que disponível, ou a entes ou pessoas com expertise técnica, não podendo fundamentar sua decisão apenas em prescrição, relatório ou laudo médico apresentado pela parte³²¹

A determinação de ofício à ANS, em caso de deferimento judicial, reforça o caráter dialógico e sistêmico da judicialização da saúde suplementar. A decisão judicial deixa de ser evento isolado e passa a integrar o ciclo regulatório, aproximando a tutela jurisdicional da governança sanitária (Brasil, 2025).

A ADI 7.265 consolida, no âmbito da saúde suplementar, a mesma lógica adotada pelo STF na judicialização do SUS: a tutela jurisdicional somente se legitima

³²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7265**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em 18 set. 2025. Acórdão publicado em 26 set. 2025. Brasília, DF: STF. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7265_rolANS_vRev_Final.pdf. Acesso em: 4 de fevereiro de 2026

³²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7265**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em 18 set. 2025. Acórdão publicado em 26 set. 2025. Brasília, DF: STF. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7265_rolANS_vRev_Final.pdf. Acesso em: 4 de fevereiro de 2026

quando a demanda se apresenta qualificada sob os planos fático, técnico, probatório e jurídico. A flexibilização do rol da ANS não autoriza decisões voluntaristas, mas exige elevado padrão argumentativo. Demandas que não observam esses parâmetros deixam de constituir exercício legítimo do direito de ação e podem ser corretamente enquadradas como hipóteses de abuso do processo.

Vale resgatar, ainda, que ao decidir, nos Embargos de Divergência em Recurso Especial de N. 1.886.929/SP³²² e 1.889.704/SP³²³, pela taxatividade do rol de cobertura de medicamentos da Agência Nacional de Saúde na Lei 9.656/98, ao mesmo tempo em que estabelecendo uma série de exceções para a regra, o Superior Tribunal de Justiça moveu importante peça no tabuleiro das ações de saúde.

Isso porque, as mesmas exceções à regra da taxatividade vão de encontro ao decidido anteriormente pelo STJ, ou seja, de que o rol da ANS previsto na Lei 9.656/98 era exemplificativo, conforme a ocasião do julgamento do Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.682.692/RO³²⁴, relatado pela Ministra Maria Isabel Gallotti, julgado em 21 de novembro de 2019, e no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.516.463/SP, relatado pelo Ministro Marco Buzzi, julgado em 29 de outubro de 2019³²⁵.

4.7. Requisitos técnicos e probatórios

Os julgados selecionados dos Tribunais Superiores consolidam modelo de demanda qualificada em saúde, no qual o ônus probatório recai de forma rigorosa sobre o autor da ação. Conforme estabelece o documento, é imprescindível a comprovação

³²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 1.886.929/SP**. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Brasília, DF, 24 set. 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/porta/p/Inicio>. Acesso em: 2 maio 2025.

³²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 1.889.704/SP**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Brasília, DF, julgado em 8 jun. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, 3 ago. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/?documento_sequencial=163363712&documento_tipo=integra&peticao_numero=202200662345&publicacao_data=20220909®istro_numero=202002070605. Acesso em: 2 maio 2025.

³²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.682.692/RO**. Relatora: Ministra Maria Isabel Gallotti. Brasília, DF, julgado em 21 nov. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, 6 dez. 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801235871&dt_publicacao=06/12/2019. Acesso em: 2 maio 2025.

³²⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 1.516.463/SP**. Relator: Ministro Marco Buzzi. Brasília, DF, julgado em 29 out. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, 6 nov. 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901234567&dt_publicacao=06/11/2019. Acesso em: 2 maio 2025.

cumulativa de: (i) negativa administrativa de fornecimento; (ii) inexistência ou inadequação de substituto terapêutico incorporado ao SUS; (iii) demonstração da eficácia e segurança do medicamento com base na medicina baseada em evidências; (iv) incapacidade financeira do paciente; e (v) imprescindibilidade clínica do tratamento (CNJ, 2025, p. 111–112).

Esses requisitos afastam a lógica de concessão judicial automática e reafirmam que a tutela jurisdicional em saúde deve operar como mecanismo de exceção qualificada, e não como via paralela de incorporação de tecnologias em saúde. Ao exigir esse padrão elevado de fundamentação técnica e probatória, o CNJ converge diretamente com a noção de demanda qualificada, reforçando a ideia de que o acesso à justiça não se confunde com acesso irrestrito a decisões judiciais destituídas de lastro científico e institucional.

O julgamento do Tema 1234 da repercussão geral (RE 1.366.243/SC), por exemplo, representa etapa ainda mais avançada na institucionalização da racionalidade decisória em matéria de saúde. Nesse precedente, o STF reafirmou que, sob pena de nulidade da decisão judicial, o magistrado deve analisar expressamente o ato administrativo de indeferimento do medicamento, bem como verificar o cumprimento dos requisitos técnicos e probatórios estabelecidos pela Corte, em consonância com o art. 489, §1º, incisos V e VI, e o art. 927, inciso III, §1º, ambos do Código de Processo Civil (Brasil, 2024).

O ônus de demonstrar a segurança, eficácia e inexistência de substituto terapêutico incorporado ao SUS recai integralmente sobre o autor da demanda, não sendo suficiente a simples alegação de necessidade do medicamento, ainda que acompanhada de prescrição ou relatório médico. Conforme reiterado pelo STF, tais documentos devem estar necessariamente respaldados por **evidências científicas de alto nível**, como ensaios clínicos randomizados, revisões sistemáticas ou meta-análises, vedando-se decisões judiciais fundadas exclusivamente em manifestações médicas unilaterais (STF, STA 175-AgR; STF, Tema 1234).

4.7.1. Prescrição médica insuficiente

Um primeiro vetor recorrente de desqualificação da demanda em saúde está na tentativa de transformar a prescrição (ou relatório clínico) em prova suficiente, como

se a indicação individual bastasse, por si só, para justificar a intervenção jurisdicional. A racionalidade recente dos Tribunais Superiores caminha no sentido oposto: a prescrição é relevante como ponto de partida, mas não encerra o debate probatório — sobretudo quando a pretensão envolve medicamento não incorporado ao SUS, com potenciais impactos distributivos e orçamentários. Nesse quadro, o abuso do processo se manifesta quando a parte autora “encurta” o itinerário argumentativo e probatório, omitindo o enfrentamento dos requisitos mínimos e pretendendo obter tutela com base apenas na urgência retórica do caso individual.

Esse limite aparece de forma expressa na tese do Tema 6, ao estabelecer que a concessão judicial deve ser excepcional e que a decisão não pode se apoiar apenas em documentos unilaterais do autor. O STF impõe que a concessão esteja ligada a avaliações técnicas, “à luz da medicina baseada em evidências” (RE 566.471, Tema 6). E, mais diretamente, fixa que o Judiciário, ao apreciar o pedido, não pode “fundamentar a sua decisão unicamente em prescrição, relatório ou laudo médico juntado aos autos pelo autor da ação” (STF, RE 566.471, Tema 6, item 3, “b”)

A prescrição médica, apesar de frequentemente apresentada como elemento central da demanda, não constitui, por si só, prova idônea para fundamentar tutela judicial. Isso é expressamente reconhecido por Taruffo, ao afirmar que documentos unilaterais não corroborados não produzem conhecimento confiável³²⁶.

A insuficiência da prescrição médica como prova tem sido reiteradamente discutida na literatura da judicialização da saúde. Segundo Wang, grande parte das demandas sanitárias no Brasil baseia-se em prescrições padronizadas, muitas vezes sem exame físico do paciente, sem histórico clínico, sem discussão de terapias alternativas e sem referência à medicina baseada em evidências³²⁷.

O STF, no julgamento da ADI 5501, reafirmou que o Judiciário não pode substituir critérios técnicos do SUS sem base probatória consistente³²⁸:

³²⁶ FERRER BELTRÁN, Jordi. *Prueba y verdad en el derecho*. Madrid: Marcial Pons, 2005

³²⁷ WANG, Daniel Wei Liang. *Direito à saúde no Brasil: suas implicações para o Poder Judiciário e para as políticas públicas*. São Paulo: Malheiros, 2014.

³²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.501/DF*. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 05 jun. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 10 jun. 2019.

Ao dever do Estado de ofertar remédios contrapõe-se a responsabilidade de zelar pela qualidade e segurança dos produtos em circulação no território nacional, ou seja, atuar impedindo o acesso a certas substâncias. A norma impugnada não se amolda a esses parâmetros. O constituinte de 1988 atribuiu ao Poder Público o dever de cuidar da saúde dos cidadãos. Por ser a descentralização técnica necessária à fiscalização de atividades sensíveis, previu a criação de agências reguladoras, nos termos do artigo 37, inciso XIX, da Carta da República, a exemplo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, à qual compete, enquanto autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, permitir a distribuição de substâncias químicas, segundo protocolos cientificamente validados. O constituinte de 1988 atribuiu ao Poder Público o dever de cuidar da saúde dos cidadãos. Por ser a descentralização técnica necessária à fiscalização de atividades sensíveis, previu a criação de agências reguladoras, nos termos do artigo 37, inciso XIX, da Carta da República, a exemplo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, à qual compete, enquanto autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, permitir a distribuição de substâncias químicas, segundo protocolos cientificamente validados. O controle dos medicamentos fornecidos à população leva em conta a imprescindibilidade de aparato técnico especializado supervisionado pelo Executivo. A atividade fiscalizatória – artigo 174 da Lei Maior – faz-se mediante atos administrativos concretos de liberação, devidamente precedidos por estudos técnico-científicos e experimentais. Ante o postulado da separação de poderes, o Congresso Nacional não pode autorizar, atuando de forma abstrata e genérica, a distribuição de droga. O controle dos medicamentos fornecidos à população leva em conta a imprescindibilidade de aparato técnico especializado supervisionado pelo Executivo. A atividade fiscalizatória – artigo 174 da Lei Maior – faz-se mediante atos administrativos concretos de liberação, devidamente precedidos por estudos técnico-científicos e experimentais. Ante o postulado da separação de poderes, o Congresso Nacional não pode autorizar, atuando de forma abstrata e genérica, a distribuição de droga. (...) A esperança que a sociedade deposita nos medicamentos, sobretudo aqueles destinados ao tratamento de doenças como o câncer, não pode se distanciar da ciência. Foi-se o tempo da busca desenfreada pela cura sem o correspondente cuidado com a segurança e eficácia dos fármacos utilizados. O direito à saúde não será plenamente concretizado se o Estado deixar de cumprir a obrigação de assegurar a qualidade de droga mediante rigoroso crivo científico, apto a afastar desengano, charlatanismo e efeito prejudicial.

À época do ajuizamento da ADI 5501/DF, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.269/2016, autorizando a produção, a distribuição e o uso da substância por pacientes diagnosticados com neoplasia maligna, sem que houvesse registro sanitário na Anvisa e sem a comprovação científica de eficácia e segurança, exigências ordinariamente impostas para a incorporação de qualquer tecnologia terapêutica no Sistema Único de Saúde (Brasil, 2019).

A controvérsia ultrapassava o debate sobre uma substância específica e colocava em discussão se o direito fundamental à saúde poderia ser interpretado como um direito subjetivo irrestrito ao acesso a qualquer tratamento pretendido, independentemente de evidências científicas e de avaliação regulatória. Em outras palavras, discutia-se se a proteção constitucional à saúde autorizaria o Estado a

substituir o conhecimento técnico e científico por decisões motivadas exclusivamente pela urgência individual, pela pressão social ou pela vontade política majoritária.

No julgamento, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da lei impugnada, assentando que o direito à saúde não pode ser dissociado do dever estatal de proteção da coletividade. O Tribunal reconheceu que a autorização legislativa para o uso de substâncias experimentais, sem comprovação de eficácia e segurança, viola o núcleo do próprio direito à saúde, na medida em que expõe pacientes e a população a riscos indevidos. Reafirmou-se, ainda, que a incorporação de tecnologias em saúde exige avaliação técnica prévia, baseada em critérios científicos, regulatórios e de custo-efetividade, sob pena de comprometimento da racionalidade do sistema público e da isonomia no acesso às políticas sanitárias:

SAÚDE – MEDICAMENTO – AUSÊNCIA DE REGISTRO – INCONSTITUCIONALIDADE. É inconstitucional ato normativo mediante o qual autorizado fornecimento de substância, sem registro no órgão competente, considerados o princípio da separação de poderes e o direito fundamental à saúde – artigos 2º e 196 da Constituição Federal³²⁹.

O contexto da ADI 5.501 revela, portanto, uma reação institucional do STF contra tentativas de esvaziamento dos mecanismos de governança sanitária, especialmente da Anvisa e da Conitec, responsáveis pela análise técnica das tecnologias em saúde.

O Tribunal deixou claro que nem o legislador nem o Judiciário podem, sob o pretexto de concretizar direitos fundamentais, afastar os procedimentos técnicos que asseguram a proteção da saúde em sua dimensão coletiva. A decisão marca um ponto de inflexão relevante na judicialização da saúde, ao afirmar que soluções casuísticas e desvinculadas da ciência não apenas fragilizam as políticas públicas, como também podem produzir graves efeitos sistêmicos.

Nesse sentido, a ADI 5.501 insere-se como precedente estrutural para a compreensão contemporânea do direito à saúde no Brasil, antecipando fundamentos que posteriormente seriam aprofundados em outros julgados, como o Tema 1234. O caso evidencia que a tutela jurisdicional em matéria sanitária pressupõe demanda

³²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.501/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 05 jun. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 10 jun. 2019.

tecnicamente qualificada, fundada em evidências científicas e em critérios institucionais legítimos.

4.7.2. Ausência de laudo técnico idôneo

A insuficiência da prescrição normalmente vem acompanhada de outro traço típico: a ausência de laudo técnico idôneo (ou a presença de laudo apenas formal, sem densidade metodológica), incapaz de demonstrar — de modo controlável — a eficácia, segurança, acurácia e custo-efetividade do fármaco ou procedimento. Aqui, o abuso do processo não precisa aparecer como má-fé explícita: ele pode estar na negligência estrutural de uma demanda que, sabendo-se tecnicamente sensível, ignora os filtros mínimos que o próprio sistema passou a exigir.

O Tema 6 explicita esse ponto ao converter a exigência de evidência científica em requisito constitutivo da pretensão: exige-se “comprovação, à luz da medicina baseada em evidências, da eficácia, acurácia, efetividade e segurança do fármaco”, respaldada por evidências científicas de alto nível (RE 566.471, Tema 6, item 2, “d”). Para reforçar o caráter não retórico dessa prova, a tese também obriga o juiz a “prévia consulta ao Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NATJUS) ou a entes ou pessoas com expertise técnica”, precisamente para retirar o julgamento do plano da mera confiança no documento unilateral (Tema 6, item 3, “b”).

O laudo técnico é o elemento probatório central em ações de saúde. Ocorre abuso processual quando este documento é apresentado de forma incompleta, padronizada, genérica ou metodologicamente inconsistente. A insuficiência do laudo compromete o contraditório substancial, inviabiliza a formação de cognição adequada e distorce o debate judicial (Brasil, 2024).

Segundo Taruffo, a prova técnica exige fundamentação científica, explicação das premissas, exame dos dados clínicos e análise das alternativas terapêuticas. Sem isso, há falha epistêmica insuperável³³⁰.

No Brasil, a Conitec, o NAT-Jus Nacional e o e-NATJus fornecem diretrizes detalhadas sobre estudos científicos, eficácia, efetividade e custo-efetividade. A Resolução CNJ n. 238/2016 e a Recomendação n. 31/2010 reforçam que magistrados

³³⁰ TARUFFO, Michele. *La motivazione della sentenza civile*. Milano: Giuffrè, 1975.

devem considerar tais ferramentas, especialmente em demandas envolvendo medicamentos não incorporados ao SUS (CNJ, 2024).

Assim, a ausência de laudo técnico idôneo caracteriza abuso processual tanto objetivo (deficiência estrutural da demanda) quanto subjetivo (uso do processo para impor escolhas clínicas não validadas).

4.7.3. Omissão sobre alternativas terapêuticas

Outro ponto em que a desqualificação aparece de modo bastante objetivo é a omissão sobre alternativas terapêuticas. Em muitos casos, a inicial não enfrenta se há opção terapêutica já incorporada (ou disponível no rol/regulação aplicável), nem demonstra o esgotamento das alternativas existentes (CNJ, 2024). Trata-se de omissão estrutural porque impede o contraditório real: o réu (ente público ou operadora) é compelido a defender-se sem que a demanda tenha delimitado minimamente a controvérsia técnica, o que potencializa decisões urgentes com base em cognição empobrecida.

O Tema 6 transforma essa questão em requisito expresso: impõe a “impossibilidade de substituição por outro medicamento constante das listas do SUS e dos protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas” (Tema 6, item 2, “c”). Desse modo, omitir alternativas incorporadas (ou não demonstrar sua inadequação ao caso) não é apenas falha de estilo: pode significar **inexistência do suporte mínimo** para a excepcionalidade da intervenção judicial (Brasil, 2022).

A omissão deliberada de alternativas terapêuticas disponíveis — especialmente aquelas fornecidas pelo SUS — constitui uma das formas mais graves de abuso do processo nas ações de saúde. Isso porque a omissão viola frontalmente o dever de boa-fé objetiva, a integridade narrativa e o contraditório substancial. Omitir terapias alternativas significa romper o “núcleo de integridade narrativa”, produzindo uma demanda com aparência de necessidade absoluta mas não correspondendo à realidade da parte (Abreu, Krieger, Lamy, 2024).

Do ponto de vista constitucional, o STF, no Tema 1234, fixou requisito expresso: para medicamentos não incorporados pelo SUS, o autor deve demonstrar a

inadequação das alternativas disponibilizadas pelo SUS. Omissão sobre tais alternativas impede a verificação desse requisito e compromete o próprio mérito da demanda:

Os Conselhos profissionais exercerão o controle ético da prescrição, em caso de medicamento que seja prescrito fora da política pública do SUS, analisando a reiteração da conduta do profissional prescritor, podendo exercer seu poder-dever em caso de desvio ético. A Administração poderá, se for o caso: (A) solicitar ao médico assistente a elaboração de um relatório circunstanciado acerca do itinerário terapêutico prévio, considerando as alternativas terapêuticas existentes no SUS e discriminando as condições clínicas para a indicação terapêutica, contemplando prioritariamente a segurança do paciente, a A Administração poderá, se for o caso: (A) solicitar ao médico assistente a elaboração de um relatório circunstanciado acerca do itinerário terapêutico prévio, considerando as alternativas terapêuticas existentes no SUS e discriminando as condições clínicas para a indicação terapêutica, contemplando prioritariamente a segurança do paciente, a centralidade na pessoa, o valor em saúde, e também os princípios sistêmicos da universalidade, equidade e integralidade; (B) negar o fornecimento de forma motivada, salvo na situação de: (i) haver decisão de incorporação do Ministério da Saúde (situação em que o medicamento deve ser analisado à luz do fluxo administrativo dos fármacos incorporados, tal como previsto na política pública do SUS); (ii) existir nova análise posterior pela Conitec, no sentido da recomendação da incorporação, seguida de decisão de incorporação pelo Ministério da Saúde (situação em que o medicamento deve ser analisado à luz do fluxo administrativo dos fármacos incorporados, tal como previsto na política pública do SUS); (iii) ocorrer fornecimento por meio de protocolo complementar pelos demais Entes Federativos (RESME ou REMUME), devendo ser a este requerido; (iv) ocorrer encaminhamento aos métodos extrajudiciais de resolução de conflitos (conciliação, mediação entre outros), onde houver e a critério da administração.

Marinoni explica que o contraditório é “participação informada e qualificada”, o que pressupõe que o réu saiba exatamente qual é o cenário clínico completo³³¹. Se os pedidos que ignoram alternativas do SUS tendem a gerar tratamentos redundantes, ineficientes³³² e distorções graves no planejamento sanitário³³³.

Assim, a omissão sobre alternativas constitui vício estrutural que desqualifica a ação, podendo levar à sua extinção ou indeferimento liminar, por violação dos deveres processuais.

³³¹ MARINONI, Luiz Guilherme. *Processo constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

³³² BAHIA, Lígia; SANTOS, Isabela Soares dos (org.). *Equidade e saúde: contribuições da epidemiologia*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

³³³ WANG, Daniel Wei Liang; FERRAZ, Octavio Luiz Motta. *Judicialização da saúde no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014.

5. CONCLUSÃO

A crescente judicialização do direito à saúde representa uma das mais significativas manifestações do constitucionalismo contemporâneo brasileiro, revelando os desafios inerentes à concretização dos direitos fundamentais em uma sociedade marcada pela limitação de recursos e pela complexidade das políticas públicas. Se, por um lado, constitui instrumento indispensável para a concretização de direitos fundamentais diante de omissões ou insuficiências estatais, por outro, tem revelado distorções que tensionam a racionalidade do sistema de justiça, a sustentabilidade das políticas públicas e a legitimidade democrática da atuação jurisdicional. É nesse contexto que se insere o presente trabalho, voltado a investigar a qualidade processual das demandas judiciais de saúde e os limites do exercício legítimo do direito de ação.

A análise desenvolvida ao longo da dissertação permitiu demonstrar que o núcleo do problema não reside na afirmação abstrata do direito fundamental à saúde — amplamente reconhecido pela Constituição, pela legislação infraconstitucional e pela jurisprudência —, mas na forma como esse direito é processualmente veiculado. O foco do debate desloca-se, assim, do conteúdo material do pedido para a estrutura da pretensão deduzida em juízo, evidenciando a centralidade da noção de demanda qualificada como categoria teórica e operativa do processo civil contemporâneo.

O conceito de demanda qualificada revela-se particularmente apto a funcionar simultaneamente como critério analítico e instrumento operacional de controle do abuso do processo nas ações de saúde. Ao exigir integridade narrativa, consistência argumentativa, adequação probatória e observância dos deveres de boa-fé e cooperação, a demanda qualificada fornece parâmetros objetivos para distinguir o exercício legítimo do direito de ação de usos disfuncionais da jurisdição — especialmente frequentes em um campo marcado por urgência, assimetria informacional e elevado impacto orçamentário. Trata-se, portanto, de uma noção que não restringe o acesso à justiça, mas o reconecta às finalidades constitucionais do processo.

Sob o ponto de vista analítico, a demanda qualificada oferece uma chave interpretativa capaz de reorientar a compreensão da judicialização da saúde. O fenômeno deixa de ser analisado exclusivamente como expressão de ampliação do acesso à justiça ou como conflito entre direitos individuais e políticas públicas,

passando a ser examinado também sob a ótica da qualidade do agir processual. Demandas baseadas em prescrições genéricas, laudos insuficientes, ausência de fundamentação técnico-científica ou omissões relevantes quanto a alternativas terapêuticas não configuram apenas pedidos improcedentes, mas pretensões estruturalmente desqualificadas, incompatíveis com o contraditório substancial, com a racionalidade decisória e com a função democrática do processo civil.

Essa leitura encontra sólida confirmação na evolução recente da jurisprudência dos Tribunais Superiores. Os Embargos de Divergência nos REspS n. 1.886.929/SP e n. 1.889.704/SP, ao consagrarem a tese da taxatividade mitigada do rol da ANS, condicionaram a superação excepcional da regulação administrativa à observância de critérios técnicos e probatórios rigorosos, reforçando a exigência de demandas qualificadas como pressuposto da intervenção judicial. De modo convergente, o Tema 1234 do STF e a ADI 7265 evidenciam que o direito à saúde não pode ser exercido à margem de filtros científicos, regulatórios e institucionais, sob pena de comprometimento da dimensão coletiva do próprio direito fundamental.

No mesmo sentido, o Tema 106 do STJ, o Tema 1198 e os diagnósticos produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça sobre litigância abusiva demonstram que o controle judicial da qualificação da demanda — inclusive por meio da exigência de documentação mínima, da consulta a órgãos técnicos como o NAT-Jus ou do indeferimento da petição inicial — não configura restrição ilegítima ao acesso à justiça. Ao contrário, trata-se de mecanismo legítimo de prevenção ao abuso do processo e à litigância predatória, especialmente relevante em ações de saúde, nas quais decisões judiciais podem gerar efeitos sistêmicos graves, como a desorganização das políticas públicas, o deslocamento indevido de recursos escassos e o aprofundamento de desigualdades no acesso aos serviços sanitários.

A centralidade da tutela provisória nas ações de saúde reforça, ainda mais, a necessidade de qualificação da demanda. A urgência inerente a muitos casos não pode servir de justificativa para a mitigação dos deveres de fundamentação, prova e lealdade processual. Pelo contrário, quanto maior o potencial de impacto da decisão liminar — frequentemente dotada de efeitos irreversíveis —, maior deve ser o rigor na análise dos pressupostos que a legitimam. A tutela provisória, quando inserida em um processo qualificado, afirma-se como instrumento essencial de efetivação do acesso à justiça;

quando dissociada desses critérios, converte-se em vetor de desequilíbrio institucional e potencial abuso do processo.

Dessa forma, a demanda qualificada permite harmonizar três dimensões frequentemente tensionadas na judicialização sanitária: a tutela efetiva do direito individual à saúde, a racionalidade técnico-administrativa das políticas públicas e a legitimidade democrática do processo civil. Ao operar como filtro qualitativo do direito de ação, o conceito contribui para coibir o abuso do processo sem esvaziar o acesso à justiça, promovendo uma jurisdição mais responsável, transparente e compatível com a complexidade das decisões em saúde.

À luz do arcabouço doutrinário examinado e dos parâmetros fixados pelo STJ, pelo STF e pelo CNJ, pode-se afirmar que a demanda qualificada constitui um marco teórico e prático adequado para identificar, prevenir e enfrentar o abuso do processo nas ações de saúde, funcionando como elemento central para a construção de um modelo de judicialização sanitária racional, cooperativo e institucionalmente sustentável. Longe de representar obstáculo ao exercício do direito de ação, a qualificação da demanda revela-se, em última análise, condição de legitimidade, efetividade e justiça do próprio processo civil no Estado Constitucional contemporâneo.

REFERÊNCIAS

ABDO, Helena Najjar. **O abuso do processo**. Coleção de estudos de direito de processo Enrico Tullio Liebman, v. 60. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ABDO, Helena Najjar. **A função social do processo e o abuso do direito de demandar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia: O processo jurisdicional como um locus da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito** – Vol. 3. São Paulo: Conceito Editorial, 2011

ABREU, Pedro Manoel. KRIEGER FILHO, Dino; LAMY, Eduardo de Avelar. **Demanda Qualificada**. Florianópolis: Tirant Brasil, 2024.

ALEMANHA. **Zivilprozessordnung (ZPO). Código de Processo Civil Alemão**. Versão consolidada. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/>.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Marcial Pons, 2007

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012

ANDOLINA, Italo. **“Cognizione” ed “esecuzione forzata” nel sistema della tutela giurisdizionale**. Milano, Giuffré, 1983

ANDREWS, Neil. **O moderno processo civil: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra**. Orientação e revisão da tradução Teresa Arruda Alvim Wambier. 2. ed. São Paulo: RT, 2012

ARANGUREN, Arturo Muñoz. **La litigación abusiva: delimitación, análisis y remedios**. Tese de Doutorado. Universidad Complutense de Madrid, 2018.

ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa; WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Anotações sobre a efetividade do processo**. Revista de Processo, São Paulo, v. 814, p. 4, ago. 2003 (versão online).

ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa. **Nulidades do processo e da sentença**. 7 ed. São Paulo: RT, 2014

ASSIS, Araken de. **Processo civil brasileiro: parte geral: fundamentos e distribuição de conflitos**, v. I.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Globo, 1988.

BAHIA, Lígia; SANTOS, Isabela Soares dos (org.). **Equidade e saúde: contribuições da epidemiologia**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Abuso do direito**. Revista Trimestral de Direito Civil, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 99, 2000.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Por um processo socialmente efetivo**. Revista de Processo, São Paulo, vol. 105, p. 1, jan. 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOTELHO, Guilherme. **Direito ao processo qualificado: o processo civil na perspectiva do estado constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 41

BRASIL. **Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil / Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração do Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil**. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. p. 8-10. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496296>. Acesso em: 30.03.2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 28 de agosto de 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.501/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 05 jun. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 10 jun. 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 657.718/MG**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgado em 22 maio 2019. Tema 500 da repercussão geral. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: [indicar a data de acesso].

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. RE 393.175 AgR/RS**. Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 12 dez. 2006. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 2 fev. 2007, p. 140. *Ementário de Jurisprudência*, v. 2262-08, p. 1524.

BRASIL, **Lei 3.701 de 1º de janeiro de 1916**, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm, acesso em 4 de abril de 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm. Acesso em: 2 de abril de 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**. 20 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm . Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998**, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19656.htm. Acesso em 28 de agosto de 2024.

BRASIL. **Lei nº 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 28 de agosto de 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011**. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. Brasília. 2011b. Disponível em: <<https://bit.ly/2rVhdTI>>. Acesso em 28 de agosto de 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.538, de 31 de março de 2023**, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14538.htm#art1. Acesso em 28 de agosto de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 271.286/RS**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 22 ago. 2000. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF nº 582**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo582.htm>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 393.175 AgR**. Relator: Ministro Celso de Mello. Segunda Turma. Julgado em: 12 dez. 2006. Diário da Justiça, Brasília, DF, 2 fev. 2007. p. 140. Ementário de Jurisprudência do STF, v. 2262, n. 8, p. 1524.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 566.471/RS**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em: 22 maio 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=563099>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.366.243/SC**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em: 13 set. 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=1366243>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial n. 1.111.771/SP**. Relator: Ministro Sérgio Kukina. DJe 21 fev. 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stj.jus.br>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.682.692/RO**. Relatora: Ministra Maria Isabel Gallotti. Julgado em: 21 nov. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 6 dez. 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=06/12/2019&numero_registro=201701596985. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.516.463/SP**. Relator: Ministro Marco Buzzi. Julgado em: 29 out. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 6 nov. 2019. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=06/11/2019&num_registro=201501516463. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração no Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial n. 483.510/SP**. Relator: Min. Humberto Gomes de Barros. Brasília, DF, 26 ago. 2003. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 1.657.156/RJ**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Seção. Julgado em: 12 set. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 21 set. 2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&tipo_pesquisa=livre&query=EDcl+no+REsp+1657156%2FRJ. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 608, de 22 de fevereiro de 2018. Aplica-se o Código de Defesa do Consumidor aos contratos de plano de saúde**. Diário da Justiça Eletrônico: seção 1, Brasília, DF, n. 2384, p. 2, 22 fev. 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Jurisprudencia/Sumulas/Sumulas-do-STJ.aspx>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 668.216/SP**. Relator: Ministro Carlos Alberto Menezes Direito. Julgado em: 15 mar. 2007. Disponível em: <https://jurisprudencia.stj.jus.br/>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Poder público em juízo**. 2. ed. São Paulo: Direito Contemporâneo, 2025.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Levando os padrões decisórios a sério**. 1ª edição. São Paulo: Atlas, 2018.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Safe, 1988.

CARDOSO, Oscar Valente. **A tutela provisória no novo Código de Processo Civil: urgência e evidência**. *Revista Dialética de Direito Processual - RDDP*, São Paulo, n. 148, p. 86-98, jul. 2015.

CARPENA, Márcio Louzada. **Responsabilidade das partes e do juiz por dano processual**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

CASTRO FILHO, José Olímpio de, **Abuso do Direito no Processo Civil**, 2ªed., Forense, Rio, 1960.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil: as relações processuais; a relação processual ordinária de cognição**, v. I.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Diagnóstico sobre o enfrentamento da litigância abusiva no Poder Judiciário**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: ____ ____ 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Guia prático para os Temas 6 e 1234: fluxos para apreciação de concessão de medicamentos em face do Sistema Único de Saúde**. Brasília: CNJ, 2025. 172 p. ISBN 978-65-5972-200-6

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatório Justiça em Números 2018**. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em: abr. 2025

CORDEIRO, António Menezes, **Litigância de Má-Fé, Abuso do Direito de Ação e Culpa** In agendo, 3.^a ed. Almedina, 2014,

COUTURE, Eduardo. **Introdução ao estudo do processo civil**. Belo Horizonte, Líder, 2003.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. v. 3. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992

CRUZ, L. A. R. **Direito à saúde: de norma programática a direito individual exigível**. Revista SJRJ, Rio de Janeiro, v. 19, n. 34, 2012.

CUNHA, Beatriz Andrade Gontijo da. **Estabilização dos efeitos da tutela antecipada: aspectos históricos e principiológicos da medida no direito brasileiro**. Revista de Processo, São Paulo, v. 44, n. 293, 2019

CUNHA DE SÁ, Fernando Augusto, **Abuso do Direito**, Almedina, 2005, p. 48 e ss.;

DAL MONTE, Douglas. **Tutela provisória na reclamação**. 2016.. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2016.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Ação civil pública e meio ambiente: teoria geral do processo, tutela jurisdicional e execução/cumprimento**. São Paulo: Saraiva, 2009

DIDIER JR., Fredie. **A reforma do processo civil**. 5. ed. rev. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2022.

DIDIER JR., Fredie. **Pressupostos processuais e condições da ação: o juízo de admissibilidade do processo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luis. *Los daños causados como consecuencia de las actuaciones judiciales. Ensayos Jurídicos* (Madrid, Civitas), 2011.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instrumentalidade do processo**. 11ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. Vol. II. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

DOUTOR, Maurício. **Medidas executivas atípicas na execução por quantia certa: diretrizes e limites de aplicação**. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

ESPANHA. *Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 7, 8 jan. 2000. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-323>.

FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **Breves notas sobre provimentos antecipatórios, cautelares e liminares**. Ajuris, Porto Alegre, v. 66, p. 5-18, mar. 1996.

FAZZALARI, Elio, *Processo: Teoria generale. Novissimo digesto italiano*. Torino. 2006

FERRER BELTRÁN, Jordi. *Prueba y verdad en el derecho*. Madrid: Marcial Pons, 2005

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; GRINOVER, Ada Pellegrini; CUNHA FERRAZ, Anna Candida da. **Liberdades públicas (Parte Geral)**. São Paulo: Saraiva, 1978. p. 45-54

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Comentários ao Código de Processo Civil: do processo de conhecimento**, arts. 270 a 281. São Paulo: RT, 2001. v. 4. t. 1.

FRANÇA. *Code civil des Français (Code Napoléon)*. Loi du 21 mars 1804. Paris: Imprimerie de la République, 1804. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

FREITAS CÂMARA, Alexandre. **O novo processo civil brasileiro**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2016.

FUX, Luiz. **A Tutela dos Direitos Evidentes. Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**, n. 16. Brasília, 2000.

FUX, Luiz. **Tutela de segurança e tutela da evidência**. São Paulo: Saraiva, 1996.

GEBRAN NETO, J. P. **Direito constitucional à saúde e suas molduras jurídicas e fáticas**. In: SCHULZE, C. J.; GEBRAN NETO, J. P. *Direito à saúde*. 2. Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2019.

GOMES, Luciana. **O abuso do direito de demandar**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo Constitucional e Direitos fundamentais**. 3. Ed. São Paulo, 2003.

HESS, Burkhard., “*Abuse of procedural rights in Germany and Austria*”, em M. Taruffo (ed.), *Abuse of Procedural Rights: Comparative Standards of Procedural Fairness*, Kluwer Law International, 1999.

HESS, Burkhard; Oberhammer, Paul; Pfeiffer, Thomas (orgs.). **European Insolvency Law: The Heidelberg-Luxembourg-Vienna Report on the Application of Regulation No. 1346/2000/EC on Insolvency Proceedings**. München: Beck / Oxford / Portland, OR: Hart / Baden-Baden: Nomos, 2013

HESS, Burkhard (org.). **Judicial Reforms in Luxembourg and Europe**. Baden-Baden: Nomos, 2014.

INSER – INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. **Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

ITÁLIA. *Codice di Procedura Civile*. Regio Decreto 28 ottobre 1940, n. 1443. Entrata in vigore il 21 aprile 1942. Roma: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Disponível em: <https://www.normattiva.it/>.

JOBIM, Marco Félix. **Cultura, Escolas e Fases Metodológicas do Processo**. 4ª ed. rev., atual. de acordo com o novo CPC. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018

JOSERAND, Loius, **De l'esprit des droits et de leur relativite: theorie dite de l'abus des droits** Paris, Dalloz, 1927.

KREBS, Helio Ricardo Diniz. **Sistemas de Precedentes e Direitos Fundamentais**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LACERDA, Galeno. **Ação e processo**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1976.

LACERDA, Galeno, **Despacho saneador**. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1953.

LAMY, Eduardo de Avelar. **Aproveitamento de meios no processo civil**. Salvador: Juspodivm, 2021

LAMY, Eduardo de Avelar. **Princípio da fungibilidade no processo civil**. São Paulo: Dialética, 2007.

LAMY, Eduardo de Avelar; RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Teoria Geral do Processo**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2018

LAMY, Eduardo de Avelar. **Tutela Provisória**. São Paulo: Atlas, 2018.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do Direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1978.

LEAL, Stela Tannure. **A má-fé processual e a responsabilidade civil no novo Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

LOWERY, Finn. *Abuse of Process: The Need for Structure*. Auckland University Law Review 20, 2014.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Abuso do processo**. 1. ed. São Paulo: Editora Direito Contemporâneo, 2024

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Abuso do exercício do direito de recorrer**. In: NERY JUNIOR, Nelson; ALVIM WAMBIER, Teresa Arruda (coords.). *Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e de outras formas de impugnação às decisões judiciais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MACHADO, Antônio Claudio da Costa. **Tutela provisória: interpretação artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, do Livro V, da parte geral, e dos dispositivos esparsos do CPC em vigor que versam sobre Tutela Provisória**. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 75)

MARINONI, Luiz Guilherme. **Antecipação da Tutela**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 3. ed. rev., atual. e amp. São Paulo: RT, 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela antecipatória e julgamento antecipado: parte incontroversa da demanda**. 5. ed. São Paulo: RT, 2002.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela de urgência e tutela da evidência: soluções processuais diante do tempo da justiça**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Direitos fundamentais processuais**. In: SARLET, Ingo Wolfgang et al. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: RT, 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. *Revista Peruana de Derecho Procesal*, Lima, Peru, n. 7, p. 199-258, 2004. Disponível em: <http://www.marinoni.adv.br/wp-content/uploads/2012/04/PROF-MARINONI-MARINO-NI-O-DIREITO-%C3%80-TUTELA-JURISDICCIONAL-EFETIVA-NA-PERSPECTIV-A-DA-TEORIA-DOS-DIREITOSFUNDAMENTAIS.pdf>.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Antecipação da tutela*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria geral do processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MARTINS, Pedro Baptista, O Abuso do Direito e o Ato Ilícito, 3.^a ed. Forense, Rio de Janeiro 1997.

MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado: critérios para a sua aplicação*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENEZES CORDEIRO, António Manuel da Rocha e. **Litigância de má-fé, abuso do direito de ação e culpa in agendo**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2006.

MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. **Constituição, Processo e o Princípio do due process of law**. In: ASSIS, Araken de et al (coords.). **Direito civil e processo: estudos em homenagem ao professor Arruda Alvim**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. **Novíssimo sistema recursal conforme o CPC/2015**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

MITIDIERO, Daniel. *Contraditório: efetividade e técnica de decisão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MITIDIERO, Daniel. *A Colaboração no Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MONNERAT, Luiz Fux e Thereza Alvim (coord.). **Princípios do Processo Civil à luz do Novo CPC**. São Paulo: Método, 2018.

NAGAO, Paulo Issamu. **O papel do juiz na efetividade do processo civil contemporâneo**. São Paulo: Malheiros, 2016

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais RT, 2002.

NICOLITT, André. A duração razoável do processo. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2014.

OLIVEIRA NETO, Olavo de. O poder geral de coerção, p. 224

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O processo civil na perspectiva dos direitos fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang. (org.). Jurisdição e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, v. 1, t. II.

OLIVEIRA, Rafael Niebuhr Maia de. *Mutabilidade das astreintes: limite aos efeitos retrospectivos das decisões*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022. (Coleção NCPC; v. 16

ONU. Organização das Nações Unidas. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Adotado na XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em 19 dez. 1966.** Promulgado no Brasil pelo Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo de San Salvador: Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. São Salvador, 17 nov. 1988.** Promulgado no Brasil pelo Decreto n. 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm.

ORNELAS, Thaíse Siqueira. **A desjudicialização das Demandas por medicamentos: Uma análise sobre a efetividade do núcleo de apoio técnico – NAT após a sua instalação no município de Joinville.** Revista da Esmesc, v. 25, n. 31, 2018.

PEREZ LUÑO, Antonio E. et al. *Los derechos humanos, significación, estatuto jurídico y sistema* apud SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2003.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Tratado da ação rescisória: das sentenças e de outras decisões. atualizado por Nelson Nery Júnior e Georges Abboud. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016

PONTES DE MIRANDA. Francisco Cavalcanti. Tratado de direito privado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. t. 1.

REIS, Eduardo Passold. **Critérios de julgamento por atos de má-fé processual: estudo de caso a partir de julgados do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.** 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216772>. Acesso em: 6 abr. 2025.

RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva. **Tutela provisória: Tutela de urgência e tutela de evidência do CPC/73 ao CPC/15.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

ROBLES, Gregório. As regras do direito e as regras dos jogos: ensaio sobre a teoria analítica do direito. Tradução de Pollyana Mayer. São Paulo: Noeses, 2011.

ROCHA, António Manuel da; CORDEIRO, António Menezes, Da boa fé no Direito Civil, Almedina, 2015.

ROCHA, Leonel Severo. “Tempo”. Dicionário de Filosofia do Direito. Vicente de Paulo Barretto coordenador. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994

SANTOS, Leide Maria Gonçalves. **A boa-fé processual e o abuso do direito no processo civil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

SANTOS, Welder Queiroz dos. **Direito processual civil: princípio do contraditório e vedação de decisão surpresa**. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Súmula nº 95. Havendo prescrição médica, é dever do Estado fornecer o medicamento, ainda que não incorporado pelo SUS.** Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Institucional/CamaraEspecial/Sumulas>. Acesso em: 6 abr. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Súmula nº 96. A ausência de registro da Anvisa não obsta o fornecimento de medicamento pelo Estado, quando presentes a prescrição médica e a imprescindibilidade do tratamento.** Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Institucional/CamaraEspecial/Sumulas>. Acesso em: 6 abr. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Súmula nº 102. O fornecimento de medicamentos ou tratamentos pelo Estado não está condicionado à demonstração da hipossuficiência do beneficiário.** Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Institucional/CamaraEspecial/Sumulas>. Acesso em: 6 abr. 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma revolução democrática da justiça. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 43

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações**. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (Orgs.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. *Jurisdição e execução na tradição romano-canônica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996

SCHAUER, Frederick. **Coleção grandes temas do novo CPC: precedentes**. In: DIDIER JR, Fredie et al. *Precedentes*. Salvador: JusPODIVM, 2015.

SCHULZE, C. J. **Judicialização da saúde no século XXI**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018.

SCHULZE, C. J. **Direito à saúde e o Poder Judiciário**. In: SCHULZE, C. J.; GEBRAN NETO, J. P. *Direito à saúde*. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2019

SCHULZE, C. J. **Novas perspectivas sobre a judicialização da saúde**. In: SCHULZE, C. J.; GEBRAN NETO, J. P. *Direito à saúde*. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2019

SILVA, Ovidio Baptista da. **Curso de direito processual civil**. 3. ed. São Paulo: RT, 1998. v. 2.

STOCO, Rui, *Abuso de Direito e Má-Fé Processual*, RT, São Paulo, 2002.1.1

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: perspectivas e possibilidade de concretização dos direitos fundamentais sociais no Brasil*. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 8, n. 2, p. 266-267, maio/ago, 2003

TARUFFO, Michelle. *Abuso de direitos processuais: padrões comparativos de lealdade processual (relatório geral)*. In: *Revista de Processo*, v. 177, nov. 2009

TARUFFO, Michele. ***Páginas sobre Justicia Civil***. Madrid: Marcial Pons, 2009.

TARUFFO, Michele. ***La prova dei fatti giuridici***. Milano: Giuffrè, 2012.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **“Abuso de Direito Processual no Ordenamento Jurídico Brasileiro”**, in **Abuso dos direitos processuais**, Rio de Janeiro, Forense, 2000, coord. José Carlos Barbosa Moreira.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. v.I. 56ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto et al. **Novo CPC: fundamentos e sistematização**: Lei 13.105, de 16-03-2015. Rio de Janeiro: Forense, 2015

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)*. São Paulo: RT, 1997.

VINCENZI, Brunela Vieira de. **A boa-fé no processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. **Direito à saúde no Brasil: seus contornos, judicialização e a necessidade da macrojustiça**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020. (Texto para Discussão, n. 2547).

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. **Primeiros comentários ao novo código de processo civil: artigo por artigo**. São Paulo: RT, 2015.

WANG, Daniel Wei Liang. ***Direito à saúde no Brasil: suas implicações para o Poder Judiciário e para as políticas públicas***. São Paulo: Malheiros, 2014.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça e sociedade moderna: participação e processo**. São Paulo: RT, 1988.

WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. São Paulo: Ed. RT, 1987.

ZANETI JR., Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**. Salvador: JusPodivm, 2015.

ZAVASCKI, Teori. **Antecipação da tutela**. 4. ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.