



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

CRISTIANE LOPES GONÇALVES

**O PODER JUDICIÁRIO E A INTERVENÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS:
ANÁLISE DOS JUÍZOS DE RETRATAÇÃO NO TEMA 698**

Brasília
2025

CRISTIANE LOPES GONÇALVES

**O PODER JUDICIÁRIO E A INTERVENÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS:
ANÁLISE DOS JUÍZOS DE RETRATAÇÃO NO TEMA 698**

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Fernanda de Carvalho Lage

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

Brasília-DF

2025

CRISTIANE LOPES GONÇALVES

**O PODER JUDICIÁRIO E A INTERVENÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS:
ANÁLISE DOS JUÍZOS DE RETRATAÇÃO NO TEMA 698**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas (PMPD), da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), como exigência para a obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração em Políticas Públicas, sob a orientação da Profa. Dra. Fernanda de Carvalho Lage

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

Brasília-DF

2025

Agradecimentos

Agradeço ao meu esposo, que desde o primeiro momento incentivou a minha entrada nessa jornada, mesmo com nosso filho pequeno e diante de suas limitações físicas impostas pela vida, aos meus pais e irmãs, que estão sempre torcendo incondicionalmente pelas minhas escolhas e à minha rede de apoio que incluem mães/ amigas que em vários momentos fizeram companhia para o meu filho, para que eu pudesse me dedicar aos estudos. Aos meus colegas da Presidência do Supremo Tribunal Federal, que me auxiliaram na escolha e no estudo do tema.

A todos, minha gratidão.

RESUMO: Os litígios estruturais são caracterizados pelo incentivo ao diálogo institucional para o enfrentamento de violações massivas a direitos fundamentais. No ano de 2023, foi fixada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a tese de mérito do Tema 698/RG que estabelece, entre outros pontos, como os Tribunais brasileiros deveriam lidar com processos que discutem a implementação de políticas públicas, firmando a orientação no sentido de que a decisão judicial, no lugar de determinar medidas pontuais, deveria apontar as finalidades a serem alcançadas e incentivar que a Administração Pública apresente um plano e/ou meios adequados para a solução da controvérsia. O presente estudo realizou uma análise empírica de todos os juízos de retratação realizados pelos Tribunais de origem que tiveram processos devolvidos pelo STF em razão do Tema 698, durante o ano de 2024 (um total de 73 processos), o qual foi escolhido por ser o primeiro ano completo da tese de mérito vigente. O estudo revelou a aplicação desigual da tese, predominância de decisões monocráticas e a ausência de uniformidade entre os tribunais, evidenciando desafios na efetivação das diretrizes postas pelo STF. A falta de padronização e de regulamentação específica comprometeram a efetividade das decisões e, consequentemente, a concretização de políticas públicas. Diante disso, são apresentadas 5 propostas para melhor aplicação do Tema 698 pelos tribunais: (i) restringir a classificação de processos estruturais (esses processos devem ser raros); (ii) exigir juízo de retratação colegiado; (iii) difundir o conhecimento do Tema 698 nos tribunais; (iv) incentivar/premiar juízes que se dedicam ao processo estrutural; e (v) incentivar a criação de núcleos multidisciplinares especializados para tratar esse tipo de litígio. A conclusão observada é que o Tema 698 trouxe pontos inovadores para o ordenamento jurídico brasileiro, porém encontrou um Poder Judiciário ainda despreparado para colocá-lo em prática. Foi possível observar, por fim, que os três Poderes têm se preocupado com o tratamento do processo estrutural no Brasil ao longo dos últimos anos, merecendo destaque a edição de normas, como o Projeto de Lei nº 3/2025, do Senado Federal, e a Recomendação nº 163/2025, do Conselho Nacional de Justiça, que tendem a servir de base para o bom tratamento do processo estrutural pelos Tribunais brasileiros.

Palavras-chave: Processo Estrutural; Políticas Públicas; Administração Pública; Poder Judiciário; Tema 698.

ABSTRACT: Structural litigation is characterized by the promotion of institutional dialogue in addressing large-scale violations of fundamental rights. In 2023, the Brazilian Federal Supreme Court (*Supremo Tribunal Federal* – STF) established the binding precedent under Theme 698 of the General Repercussion System (*Repercussão Geral*), which sets forth, among other points, how Brazilian courts should handle cases concerning the implementation of public policies. The precedent held that, rather than ordering specific and isolated measures, judicial decisions should indicate the objectives to be achieved and encourage the Public Administration to present an appropriate plan and/or means for resolving the controversy. This study conducted an empirical analysis of all reconsideration judgments (*juízos de retratação*) issued by lower courts in cases remanded by the STF due to Theme 698 during the year 2024 (a total of 73 cases), chosen as it was the first full year under the binding precedent. The research revealed an unequal application of the thesis, a predominance of single-judge rulings, and a lack of uniformity among courts, highlighting challenges in the effective implementation of the STF's guidelines. The absence of standardization and specific regulation undermined the effectiveness of judicial decisions and the realization of public policies. In light of these findings, five proposals are presented to improve the application of Theme 698 by the courts: (i) to restrict the classification of cases as structural litigation (such cases should remain exceptional); (ii) to require that reconsideration judgments be rendered by collegiate panels; (iii) to promote the dissemination of knowledge regarding Theme 698 within the judiciary; (iv) to promote and reward judicial engagement in structural litigation; and (v) to encourage the creation of specialized multidisciplinary units to handle this type of litigation. The study concludes that Theme 698 introduced innovative aspects to the Brazilian legal system; however, it encountered a Judiciary still unprepared to effectively implement it. Finally, it was observed that all three branches of government have demonstrated increasing concern regarding the treatment of structural litigation in Brazil in recent years, evidenced by initiatives such as Senate Bill nº 3/2025 and the National Council of Justice's Recommendation nº163/2025, which are expected to serve as a foundation for the proper handling of structural litigation by Brazilian courts.

Keywords: Structural Procedure; Public Policies; Public Administration; Judiciary; Theme 698.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 LITÍGIOS ESTRUTURAIS.....	11
1.1 Conceito.....	11
1.2 Referências internacionais.....	14
<i>1.2.1 Estados Unidos (Caso Brown v. Board of Education)</i>	<i>14</i>
<i>1.2.2 Colômbia (Estado de Coisas Inconstitucional)</i>	<i>16</i>
1.3. Decisões estruturais no direito brasileiro.....	22
1.4 RE 684.612-RG (Tema 698)	30
2 ANÁLISE DOS JUÍZOS DE RETRATAÇÃO DOS TRIBUNAIS PELO TEMA 698 EM 2024.....	35
2.1 Metodologia.....	36
2.2 Dados encontrados.....	37
2.3 Dados relevantes dos Tribunais com mais devoluções pelo STF.....	45
3 PROPOSTAS PARA LIDAR COM OS LITÍGIOS ESTRUTURAIS NOS TRIBUNAIS.....	50
3.1 Propostas da literatura.....	50
3.2 Propostas de melhorias para a aplicação do Tema 698.....	57
CONCLUSÃO.....	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	66
ANEXO – TABELA COM A ANÁLISE DOS 73 PROCESSOS DEVOLVIDOS PELO TEMA 698.....	69

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o processo estrutural ganhou força no sistema jurídico brasileiro, o qual pode ser considerado, em síntese, uma ação capaz de envolver questões complexas e demandar múltiplos acordos e decisões judiciais para alcançar o seu fim.

Sérgio Arenhart (2016) destaca decisões que podem ser consideradas um protótipo do processo estrutural no Brasil, como as que outorgam certo medicamento a um doente e fixam, fora dos termos do pedido do autor, condições e limites para o fornecimento do produto. Destaca ainda, decisões proferidas em prol da proteção do meio ambiente¹, que têm imposto a obrigação de sujeitar qualquer modificação na área afetada à prévia manifestação do órgão ambiental competente, ou ainda condicionar a prática de certos atos com repercussão ambiental à prévia autorização do órgão de fiscalização ambiental.

No ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 347, apresentou ao sistema jurídico brasileiro um novo instituto: o estado de coisas constitucional. O caso em discussão era sobre a constitucionalidade do sistema penitenciário brasileiro e o uso desse novo instituto, importado da Colômbia, era uma inovação e a abertura de um novo estágio do processo estrutural na Suprema Corte.

O litígio estrutural ganha especial atenção para o controle de políticas públicas, questão que é constantemente tratada com grande irresponsabilidade no meio jurídico, não por atuação incorreta dos magistrados, mas por uso de instrumentos processuais manifestamente inadequados para a solução do conflito. A ideia de converter toda a discussão de política pública em simples debate entre um “direito subjetivo” de determinado indivíduo frente ao Estado se mostra completamente ineficaz para a solução de qualquer demanda desse tipo.

É com essa preocupação que o Supremo Tribunal Federal decidiu o mérito do RE 684.612-RG (Tema 698), apresentando um conjunto de ações que o magistrado deveria seguir para alcançar com êxito a solução de processos estruturais envolvendo políticas públicas.

A presente dissertação tem como objetivo analisar o juízo de retratação dos Tribunais de origem que tiveram processos afetados ao Tema 698, ao longo de todo o ano de 2024, para tentar entender como está o comportamento desses tribunais diante das orientações fixadas pela Suprema Corte.

¹ O autor considera a Ação Civil Pública do Carvão, que versa sobre a questão ambiental na mineração de carvão em Criciúma/SC, proposta pelo Ministério Público Federal em 1993, uma das primeiras ações estruturais no Brasil.

O ano de 2024 foi o escolhido por ser o primeiro ano completo com a decisão de mérito vigente, que for proferida pelo Plenário do STF em 03/07/2023.

É certo que o processo estrutural exige tempo, custos e monitoramento constante dos magistrados, situações que entram em conflito com a quantidade de processos a serem analisados e as metas impostas pelo Conselho Nacional de Justiça para o bom funcionamento dos Tribunais, por exemplo.

Por outro lado, os processos estruturais devem se restringir a casos complexos, que não conseguiram ser solucionados por outros meios, sendo os Tribunais locais a última via para a sua solução (os casos chegam, em sua maioria, através de ações civis públicas) e o melhor local para entender a política pública de sua região, desse modo, o ideal é que eles sejam raros. O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, deveria ter em seu acervo pouquíssimas ações estruturais, oriundas de processos originários (em sua maioria Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional – ADPF) capazes de gerar grandes impactos nacionais e/ou financeiros.

Desse modo, a fixação de premissas, como as impostas pelo Tema 698, se mostram extremamente relevantes para orientar o comportamento dos Tribunais diante de assuntos complexos envolvendo políticas públicas.

A segunda parte da decisão, que interessa ao presente estudo, estabelece que:

2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

O presente estudo se propõe a verificar se, de fato, os Tribunais locais estão colocando em prática as premissas fixadas pela Suprema Corte. Para tanto, com apoio do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes da Presidência do STF, foram identificados 73 processos que foram afetados pelo Tema 698 e devolvidos aos respectivos Tribunais de origem no ano de 2024.

Os processos serão separados por Tribunal de origem, assunto, juízo de retratação realizado (se positivo ou negativo) e se o processo chegou a ser reenviado ao STF. O estudo procura responder questões como: os Tribunais locais são capazes de identificar um processo estrutural? Quais Tribunais têm processos mais afetados pelo Tema 698? Qual matéria é mais comumente afetada? Qual é o caminho, na origem, que o processo percorre após a sua devolução pelo Tema 698? Os magistrados estão dispostos a seguir o que propõe o STF para a solução de um litígio estrutural?

O presente estudo está separado em três capítulos:

O capítulo 1 se dedica a apresentar um referencial teórico sobre os processos estruturais, sendo separado em: (i) conceito; (ii) referências internacionais mais relevantes (Estados Unidos e Colômbia); (iii) o processo estrutural no direito brasileiro (com foco exclusivo nos processos estruturais propostos no STF) e (iv) a apresentação do Tema 698, fixado pelo julgamento do RE 684.612-RG.

O capítulo 2 analisa os juízos de retratação dos Tribunais de origem que tiveram os processos afetados pelo Tema 698 no ano de 2024. Será apresentada a metodologia realizada para o presente estudo, identificando o número de processos devolvidos à origem, quais Tribunais tiveram mais processos afetados pelo tema, qual matéria foi mais afetada, como foi o juízo de retratação realizado (se negativo, positivo ou não realizado) e se os processos afetados chegaram a ser reenviados ao STF. O capítulo traz, ao final, uma discussão sobre os dados encontrados.

O capítulo 3 se propõe a apresentar propostas da literatura para a condução dos processos estruturais no Brasil e como está o ordenamento jurídico atual sobre a questão. Em seguida, a partir da análise dos dados apresentados, serão propostas 5 sugestões para a melhoria da condução dos processos afetados pelo Tema 698 nas cortes de origem.

Por fim, a última parte representa as conclusões desse trabalho e um balanço geral dos dados colhidos ao longo do estudo, concluindo se o Tema 698 foi relevante, ou não, para a boa condução de processos judiciais que envolvem a implementação de políticas públicas.

1 LITÍGIOS ESTRUTURAIS

1.1 Conceito

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 possui forte apelo social-democrata (REIS, 2014), fruto da ruptura de mais de vinte anos de ditadura militar somada à participação popular intensa e à ação de inúmeros movimentos sociais² (FACHIN; PAGLIARINI, 2018). Dessa forma, a atual Carta Constitucional apresenta uma série de direitos fundamentais, o que certamente engrandece a nação, no entanto, a efetiva implementação desses direitos passa longe de ser realizada.

Para favorecer a busca pela implementação de direitos, o ordenamento jurídico brasileiro trouxe inúmeras formas de a população acionar o Poder Judiciário, através de ações individuais ou coletivas. Dentre as coletivas, ganha destaque a ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança.

Os litígios tradicionais têm como característica a bipolaridade: estão estruturados a partir da disputa entre dois particulares com interesses diametralmente opostos. Esses tipos de litígios envolvem, basicamente, uma discussão entre duas pessoas sobre bens por força de obrigações e contratos, o que acaba formando um processo civil bipolar, individual, patrimonialista e repressivo, sem qualquer preocupação com outras espécies de direitos (MITIDIERO, 2010).

Com base nesse cenário se estabeleceu o Código de 1973, que parte da doutrina chama de Código Buzaid (devido ao nome do autor do seu Anteprojeto, Alfredo Buzaid). Em seu art. 460, o Código de Processo Civil de 1973 já estabelecia que “é defeso ao juiz proferir sentença, a favor do autor, de natureza diversa da pedida, bem como condenar o réu em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado”. Ou seja, o juiz concede, no todo ou em parte, aquilo que o autor pede, ou rejeita essa pretensão. Não lhe é permito decidir fora do pedido, sob pena de nulidade ou até mesmo inexistência do pedido.

Essa visão bipolar do processo pode se adequar razoavelmente bem aos litígios privados, diante da predominância de vontade dos particulares, por outro lado, se mostra extremamente ineficaz nas searas do direito público e em situações complexas reguladas pelo direito privado.

² A participação popular foi intensa, com a apresentação de mais de 61 mil propostas de textos constitucionais e 122 emendas populares.

Cita-se, como exemplo, a busca de pacientes por Unidades de Terapia Intensiva (UTI) junto ao sistema público de saúde. O litígio não é apenas sobre o direito à saúde e o interesse à tutela do patrimônio público do Estado. Está em jogo questões de políticas públicas, alocação de recursos públicos e, até mesmo, determinação do interesse público. O juiz, ao decidir uma simples demanda individual, pode estar retirando a oportunidade de internação de pacientes mais graves e que simplesmente não conseguem acesso ao Poder Judiciário. O magistrado certamente interferirá na gestão de uma política pública sem sequer saber a dimensão que sua decisão terá.

Esse tipo de litígio não cabe dentro da estrutura tradicional do direito processual, uma vez que impede o magistrado de ter uma visão completa do problema e se mostra como uma figura passiva, confiando às partes a iniciativa de apresentar os fatos, direitos e provas, situação que gera, consequentemente, uma decisão inadequada para a controvérsia (ARENHART, 2013).

É possível observar, portanto, que a existência de inúmeros direitos fundamentais constitucionalmente previstos dentro de um estado democrático repleto de falhas estruturais é a combinação perfeita para a multiplicação dos chamados “litígios estruturais”. Conforme define Vitorelli (2021, p. 56) “litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo”.

Esse tipo de controvérsia judicial se vê configurada quando há a identificação de uma situação de reiterada violação de direitos fundamentais de um número plural de pessoas, decorrente da inércia ou inadequação do agir estatal e institucional na concretização de políticas públicas, que exija a adoção de medidas complexas (ou estruturais) para a sua superação (VAN DER BROOCKE, 2021).

Cumpre destacar que a doutrina não se limita a usar apenas esse termo, pois traz como sinônimos as denominações medidas estruturantes, medidas estruturais, litígios policentrícos e processo estrutural (GIBSON, 2022).

Casemiro *et. al* (2022, p. 110), esclarece que os litígios estruturais têm como elemento marcante “a garantia de direitos por meio de uma reforma estrutural, levada a cabo através de comandos judiciais experimentais e prospectivos, sempre com a finalidade de fazer valer direitos fundamentais reputados relevantes na operacionalização da burocracia de organizações públicas ou privadas”. Os autores estabelecem as seguintes características dos litígios estruturais:

- Causalidade complexa: envolvem problemas de amplo espectro, multicausais e multipolares, relacionados com violações sistêmicas de direitos;
- Policentria: envolvem vários polos, onde cada tensão existente repercute nos demais de forma diversa e não previsível. A decisão judicial deve ser tomada de forma consequencialista, considerando os impactos em todas as cadeias de interconexão entre os polos.
- Violação Sistêmica de Direitos Fundamentais: são violações decorrentes de práticas e dinâmicas institucionalizadas, dinâmicas e em curso, afetando grupos de forma prolongada no tempo. A análise do contexto e do *background* da estrutura burocrática é essencial para que se identifique a existência de uma violação estrutural de direitos, sendo insuficiente a análise particularizada de cada incidente.
- Prospectividade: a reforma estrutural pretendida deve ter caráter prospectivo, buscando uma solução para o futuro e a cessação da violação sistêmica de direitos.

A chegada do Código de Processo Civil em 2015 trouxe avanços importantes a respeito da adequação do procedimento às necessidades do caso concreto (KOPLIN, 2015), porém não levou em consideração a necessidade de tratar do processo coletivo, sendo insuficiente nesse ponto. Assim sendo, o processo coletivo brasileiro acaba se mantendo arraigado à mesma racionalidade do processo individual, à sua dinâmica bipolar, à adstrição da sentença ao pedido, à disponibilidade do processo e a todas as consequências dessa lógica, demonstrando que os defeitos de um processo individual também podem ser vistos no processo coletivo (ARENHART, 2016).

Diante de litígios tão complexos, fica evidente a necessidade de modificação do papel do magistrado nos processos estruturais. Os norte-americanos chamam de *structural injunction* uma ordem judicial que não impõe uma ação isolada a uma parte específica, mas estabelece um conjunto de medidas para ajustar comportamentos futuros, ao invés de corrigir erros passados. Assim, é comum que o processo estrutural funcione mais como um meio de redistribuição de poder do que como um mecanismo para impor coercitivamente um resultado específico. Em vez de promover uma alteração isolada na estrutura, o processo se converte em um componente

duradouro do processo de negociação política, que determina a forma e o conteúdo das políticas pública (DIVER, 1979).

A verdade é que é incomum que litígios estruturais sejam solucionados através de decisões estruturais. Isso ocorre porque esses processos são prolongados, complexos e exigem uma representação que consiga abarcar diversos interesses de diferentes subgrupos, cujos objetivos muitas vezes não coincidem. Por essa razão, juízes e representantes coletivos tendem a evitar processos estruturais (VITORELLI, 2021). Esse é um dos grandes desafios apresentados ao Poder Judiciário atualmente, conforme será demonstrado ao longo do presente trabalho.

1.2 Referências Internacionais

1.2.1 Estado Unidos (*Caso Brown v. Board of Education*)

Os Estados Unidos é o país considerado pioneiro na formação de litígios estruturais com o caso *Brown v. Board of Education*, ocorrido em 1954.

Antes do desdobramento desse importante litígio, vale destacar o momento político que os norte-americanos passavam, com o início dos princípios estabelecidos nas práticas do *Welfare State do New Deal*, que passaram a ser implementadas por Roosevelt a partir de 1933, somado ao surgimento do *Civil Rights Movement* e à pressão internacional pós-Segunda Guerra Mundial contra qualquer tipo de racismo, além do reconhecimento e da observância efetiva da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Esse era o pano de fundo para uma campanha de litígios lideradas por organizações que lutavam pelos direitos dos afrodescendentes contra regras segregacionistas nas escolas públicas e culminou na declaração de inconstitucionalidade da doutrina *separate but equal* (separados mais iguais) até então vigente nas decisões judiciais.

Linda Brown era uma criança negra de pouca idade, que era obrigada a atravessar toda a sua cidade a pé (Topeka, Kansas) para poder chegar à sua escola pública. Embora existissem outras escolas públicas muito mais próximas de sua residência, Brown não podia frequentá-las por uma única razão: essas escolas não aceitavam crianças negras.

Diante da recusa das autoridades públicas em matriculá-la numa escola mais próxima, Brown ajuizou uma ação contra o Conselho de Educação Estadual (*Board of Education of Topeka*), com o objetivo de poder estudar mais perto de sua casa.

Esse litígio se reuniu a outros três para formar o caso *Brown vs. Board of Education*. As quatro demandas, promovidas por cerca de duzentas famílias, contra a segregação escolar em quatro diferentes Estados (Delaware, South Carolina, Kansas e Virginia), as quais foram reunidas pela Suprema Corte dos Estados Unidos numa ação coletiva (*class action*). Como explica Mariela Puga, as leis estaduais e locais que permitiam a segregação racial nas escolas públicas, as quais foram invalidadas por essa decisão paradigmática, faziam parte de um conjunto de regulações expedidas num período de retrocesso em matéria racial no país, legitimado pelo Poder Judiciário, enquanto reflexo das práticas sociais dominantes, consideradas como questões inviáveis de serem questionadas na justiça (PUGA, 2024).

Nesse contexto, prevalecia a chamada doutrina *separate but equal*, inaugurada no julgamento do caso *Plessy v. Ferguson* (1896), ocasião em que a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu que o contido na regra constitucional da “igualdade perante a lei”, estampada na Décima Quarta Emenda da Constituição, não invalidava a lei segregacionista do Estado de Louisiana, que estabelecia vagões separados para os passageiros brancos e negros (PUGA, 2024).

Apenas em 1954 a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu, no caso *Brown v. Board of Education*, que a segregação racial nas escolas públicas, tanto primárias quanto secundárias, era inconstitucional. A decisão destacou que a educação é um dos deveres fundamentais do Estado e reconheceu que a segregação racial priva crianças de minorias vulneráveis de oportunidades iguais de educação, violando a Décima Quarta Emenda. No entanto, a implementação dessa decisão em milhares de escolas exigia alinhamento das autoridades locais, além de recursos financeiros e informações, levando mais de uma década para que mudanças significativas ocorressem no processo de dessegregação (BROWN, 2004).

Cumpre registrar que o comando judicial somente recebeu maior *compliance* dos resistentes estados sulistas após um programa de repasses de fundos do Governo Federal. Inicialmente, os estados do sul dos Estados Unidos mostraram forte resistência em cumprir a decisão da Suprema Corte. A adesão por parte dos governadores só ocorreu após a aprovação, pelo Congresso, do *Civil Rights Act*, de 1964 e do *Elementary and Secondary Education Act*, de 1965. O primeiro vedava a discriminação étnica por parte de qualquer órgão ou governo que recebesse recursos federais; o segundo destinava milhões de dólares em verbas federais à educação sob responsabilidade dos estados e distritos. Esse conjunto de medidas exerceu pressão significativa sobre os administradores públicos, forçando-os a se alinhar com a política de fim da segregação racial nos serviços essenciais (HOLLAND, 2004).

A origem dos processos estruturais está intimamente ligada a este caso. Processos estruturais são ações judiciais que visam resolver problemas sistêmicos e complexos, exigindo mudanças abrangentes e coordenadas. No caso Brown, a Suprema Corte não apenas determinou que a segregação nas escolas era ilegal, mas também ordenou uma série de medidas para garantir a implementação dessa decisão. Isso incluiu mudanças na administração escolar, contratação de professores, construção de novas escolas e até mesmo ajustes no transporte público.

Owen Fiss³ denomina de *structural reform* a decisão inovadora proferida pela Suprema Corte norte americana, expressão que pode ser traduzida como “medidas estruturantes”, e significa uma nova forma de *adjudication*, na qual os valores constitucionais são preenchidos pelos juízes que, conscientes da estrutura burocratizada do Estado, devem apontar soluções para a efetividade da decisão judicial (JOBIM; ROCHA, 2024).

Essas medidas estruturais foram necessárias para superar a resistência local e garantir que a decisão fosse efetivamente aplicada. O caso *Brown v. Board of Education*, portanto, não só mudou a interpretação constitucional, mas também inaugurou uma abordagem judicial mais ativa e abrangente para resolver problemas sociais complexos.

1.2.2 Colômbia (Estado de Coisas Inconstitucional)

A Corte Constitucional Colombiana tem se destacado no avanço da proteção e promoção de direitos fundamentais, econômicos e sociais no país, seja tutelando diretamente esses direitos, seja guiando a legislação e as decisões das instâncias judiciais inferiores. O progressista ativismo judicial da Corte tem sido um dos elementos mais significativos do desenvolvimento social dos colombianos, com especial destaque para as áreas de saúde⁴, direito aos serviços de segurança social⁵, proteção do idoso⁶, extensão de benefícios de pensão e aposentadoria em respeito à isonomia⁷ e situação precária inconstitucional das penitenciárias⁸.

³ Sterling Professor Emeritus of Law and Professorial Lecturer in Law na Universidade de Yale, em New Haven, EUA. Seu currículo pode ser verificado pelo site da Universidade de Yale. Disponível em: <https://law.yale.edu/owen-m-fiss>. Acesso em: 05 abr. 2025.

⁴ COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentencia nº SU-043, de 09/02/1995; Sentencia nº SU-480, de 25/09/2007

⁵ COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentencia nº T-140, de 04/03/1999; Sentencia nº T-072, de 17/02/1997

⁶ COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentencia nº T-036, de 08/02/1995

⁷ COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentencia nº C-409, de 15/09/1994

⁸ COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentencia nº T-153, de 28/04/1998

O descumprimento do dever de legislar por inércia do legislador em criar condições necessárias para o gozo efetivo dos direitos fundamentais ou mesmo a falha ao deixar de afastar ou minimizar obstáculos que impedem ou limitem a fruição desses direitos, fez com que a sociedade colombiana estivesse se relacionando com falhas estruturais, o que implicaria violação massiva e contínua de seus direitos. Diante desse cenário, a Corte Constitucional Colombiana tomou uma medida inovadora até então: reconheceu a vigência de um “estado de coisas inconstitucional” (ECI)⁹.

A Corte Colombiana percebeu que a declaração de ECI se fazia necessária para tentar “conduzir” o Estado a observar a dignidade da pessoa humana e as garantias fundamentais, uma vez que estava em curso graves violações a esses direitos por omissão dos Poderes Públícos. O instituto auxiliava, ainda, no efeito *erga omnes* da decisão proferida, evitando um acúmulo de processos sobre o mesmo tema no Poder Judiciário. A declaração de estado de coisas inconstitucional revela-se, assim, como uma

técnica de decisão por meio da qual corte e juízes constitucionais, quando rigorosamente identificam um quadro de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais decorrente de falhas estruturais do Estado, declaram a absoluta contradição entre os comandos normativos constitucionais e a realidade social, e expedem ordens estruturais dirigidas a instar um amplo conjunto de órgãos e autoridades a formularem e implementarem políticas públicas voltadas à superação dessa realidade inconstitucional. (CAMPOS, 2019, p. 193-194)

Com a declaração do ECI, a Corte Colombiana procura aproximar a realidade social concreta das promessas de direitos “no papel”, atuando como um verdadeiro agente de transformação social. A Corte, portanto, passa a ter um comportamento proativo, interferindo diretamente nas funções essenciais do Legislativo e Executivo em prol da efetivação dos direitos fundamentais (GONÇALVES, 2016)

A ideia é que, em face de sistemática omissão estatal, incluída a omissão legislativa, a Corte busca estabelecer um modelo coordenado de ação, que alcança diferentes personagens, voltado a reverter o quadro de massiva transgressão de direitos fundamentais. Dessa maneira, a Corte tanto interfere em escolhas políticas quanto procura assegurar que essas escolhas se concretizem e surtam efeitos reais. Com esse comportamento, ela tanto determina como supervisiona as ações públicas (CAMPOS, 2019).

⁹ O primeiro reconhecimento de ECI foi em 1997, na sentença de unificação nº 559/97, em controvérsia envolvendo a inclusão de docentes municipais ao Fundo Nacional de Prestações Sociais do Magistério.

Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2019), ao analisar o desenvolvimento do ECI, identificou duas fases principais na aplicação do instituto: a primeira fase caracterizada pela ineficiência e por intervenções unilaterais do Judiciário; e a segunda fase caracterizada pelo rigor na identificação de situações que realmente justificam o reconhecimento do ECI, além de uma maior preocupação com a eficiência e o acompanhamento das decisões estruturais.

A *Sentencia T-153*¹⁰, proferida em 1998, que tratou sobre a superlotação carcerária e das condições desumanas das Penitenciárias Nacionais de Bogotá e de Bellavista de Medellin, é considera o principal marco da primeira fase da ECI. Na ocasião, os magistrados identificaram estarem presentes todos os elementos justificadores da declaração do estado de coisas inconstitucional, alertando que, ante a superlotação e o império da violência do sistema carcerário, este não se prestava à ressocialização dos presos.

Dentre as principais medidas estipuladas pela Corte, destaca-se a determinação de que o Instituto Nacional Penitenciário e Carcerário (INPEC), o Ministério da Justiça e do Direito e a Secretaria Nacional de Planejamento elaborassem, no prazo de três meses, um plano de construção e reforma prisional visando garantir aos detentos condições de vida digna no cumprimento das penas. O plano deveria incluir a reforma das políticas públicas existentes, a construção de novos módulos prisionais e a reorganização das disposições orçamentárias para dirimir a crise existente. O resultado desses comandos foi o documento *General Program to Comply with Constitutional Court Ruling T-153 of April 28, 1998*, pelo INPEC, o qual estabeleceu a criação de novos módulos prisionais para dois mil presos, bem como determinou a construção de três complexos carcerários, responsáveis por criar cinco mil e seiscentas novas vagas no sistema prisional (CASIMIRO, 2024)

Apesar das medidas aplicadas, a Corte não estabeleceu formas eficientes para monitorar a implementação da decisão, não explicou como a reforma dos presídios existentes seria a melhor solução em longo prazo e não realizou discussões sobre a razão dos altos níveis de encarceramento do país, o que demonstra a falta de efetividade nas orientações firmadas (ARIZA, 2013).

Além disso, a taxa de encarceramento do país seguiu crescendo com o passar dos anos, tendo a Corte Colombiana reconhecido o ECI do sistema penitenciário em outras duas decisões: *Sentencia T-338/2013* e *Sentencia T-762/2015*, situação que, mais uma vez, comprova a falta de efetividade das primeiras medidas tomadas.

¹⁰ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentença T-153/98. Bogotá, 1998b, Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2025.

Com relação à segunda fase de aplicação da ECI, o grande destaque foi a decisão da Corte em torno da situação das pessoas forçadas a deixar suas casas em virtude da violência que tomou conta do país, principalmente entre os anos 60 a 90. A sociedade colombiana se viu mergulhada em um grave quadro de violência, decorrente principalmente de ações de grupos como as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia)¹¹ e das grandes facções de narcotráfico, que acabaram por ameaçar vidas e retirar a segurança e a liberdade das pessoas, obrigando-as a abandonar seus lares e suas atividades econômicas, o que gerou um grande movimento migratório dentro do território colombiano.

A *Sentencia T-025*, de 2004¹², envolvia 108 pedidos de tutelas formulados por 1.150 núcleos familiares deslocados, a maioria composta por vulneráveis como mulheres arrimos de família, menores, minorias étnicas e idosos.

A Corte percebeu a magnitude do problema, reconhecendo o Estado de Coisas Inconstitucional diante da violação massiva, “repetida e constante de direitos fundamentais, que afetam uma multidão de pessoas, e cuja solução requer a intervenção de distintas entidades para atender a problemas de ordem estrutural”. Entendeu serem necessárias medidas que protegessem não só as pessoas tuteladas pela ação, mas também todas as outras que estivessem na mesma situação.

Foi verificada uma falha estrutural por clara omissão legislativa, que formulava de forma insuficiente e deficiente os programas de políticas públicas relacionados a pessoas forçadas a ser deslocar em virtude da violência. Assim, a Corte decidiu: (i) declarar a existência do estado de coisas inconstitucional; (ii) comunicar ao Conselho Nacional para Atenção Integral à População Deslocada pela Violência a declaração do ECI para que este formule e implemente um plano de ação observadas as diretrizes determinadas pela Corte; (iii) comunicar ao Ministro do Interior e da Justiça que interceda junto a Governadores e Prefeitos para que adotem decisões coerente com o plano nacional de atenção à população deslocada, bem como que oportunizem a participação nos processos decisórios das organizações e entidades representativas da população deslocada, devendo comunicar essas decisões ao Conselho Nacional para a Atenção Integral à População Deslocada pela Violência até 31 de março de 2004; (iv) ordenar ao Conselho Nacional para a Atenção Integral à População Deslocada pela

¹¹ Em espanhol, *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Del Pueblo*, é uma organização guerrilheira de inspiração comunista, auto-proclamada guerrilha revolucionária marxista-leninista, que opera mediante táticas de guerrilha e lutam pela implantação do socialismo na Colômbia.

¹² COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia T-025 de 2004*. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-025-04.htm>>. Acesso em: 08 de abr. 2025.

Violência que adote programa de ação com cronograma preciso de forma a superar as deficiências de capacidade institucional denunciadas na sentença, devendo cumprir todas as metas, assegurando às pessoas deslocadas o gozo efetivo do mínimo de proteção de seus direitos, no prazo máximo de 6 meses; (v) comunicar a sentença aos Ministros da Fazenda e Crédito Público e das Relações Exteriores, assim como ao Diretor Nacional de Planejamento acerca do prazo para cumprimento das metas; (vi) prevenir a todas as autoridades nacionais e territoriais que prestem auxílio e atenção à população deslocada independentemente de ordens judiciais por meio de tutelas; (vii) ordenar às entidades governamentais envolvidas que instruam as pessoas deslocadas, de maneira imediata, clara e específica acerca de seus créditos básicos; e (viii) determinar que as entidades governamentais examinem e decidam, de forma fundamentada e dentro do prazo máximo de 15 dias, os pedidos de ajuda à moradia e ao restabelecimento socioeconômico; (ix) ordenar à *Red Solidariad* que, no prazo máximo de oito dias, avalie a situação objetiva das pessoas deslocadas demandantes nesta Sentencia e dê-lhes acesso imediato às ajudas humanitárias previstas e a orientação adequada acerca do acesso imediato às ajudas humanitárias previstas e a orientação adequada acerca do acesso aos programas de auxílio de saúde, medicamentos, educação para menores, moradia e reestabelecimento econômico; e (x) por fim, comunicar a decisão ao Procurador Geral da Nação e ao Defensor do Povo para que acompanhem o cumprimento da decisão.

Em virtude do amplo espectro de motivos que conduziram a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional, é comum afirmar que esta é a sentença mais completa do gênero. Isso porque na decisão existe o mais variado conjunto de ordens dirigido à superação desse estado, o que César Rodríguez Garavito e Diana Rodríguez Franco (2010, p. 14) denominaram de uma “macrosentença”, devido às seguintes características: “1) o tamanho da população beneficiária, 2) a gravidade das violações de direitos que pretende resolver, 3) os numerosos atores estatais e sociais envolvidos, 4) a ambição e duração do processo de implementação das ordens da decisão”.

É possível notar que no litígio estrutural contido na Sentencia T-25, de 2004, a Corte Constitucional Colombiana estimulou a participação dos órgãos da administração pública e das organizações da sociedade civil, promovendo o diálogo entre eles, mediante audiências e solicitações periódicas de informações sobre os avanços obtidos em concreto com relação à população *desplazada*. Para promover o desbloqueio das instituições relevantes para a superação do ECI, a Corte Colombiana empregou o que Garavito chama de “ativismo dialógico”, assumindo um papel ativo na promoção e coordenação das políticas públicas

pertinentes, mediante a promoção da deliberação pública e a busca conjunta de soluções efetivas.

Outro destaque da decisão foi o desenvolvimento pela Corte de mecanismos para monitorar a implementação de suas decisões, o que contribuiu com a criação de indicadores para mensurar o progresso na proteção dos direitos violados. Antes da Sentencia T-25, não existiam mecanismos confiáveis de monitoramento e verificação das políticas para os deslocados. O resultado foi a criação de cerca de 300 indicadores para avaliar e mensurar os resultados das políticas públicas relacionadas a 22 direitos (GARAVITO; FRANCO, 2015).

Apesar de todo o esforço da Corte Constitucional Colombiana e demais autoridades envolvidas para a solução da controvérsia, o fato é que o deslocamento forçado de pessoas no país continua sendo uma realidade. Recentemente, houve um aumento significativo no número de deslocados devido aos confrontos entre grupos armados na região de Catatumbo, no nordeste do país. Desde janeiro de 2025, cerca de 32 mil pessoas foram deslocadas¹³. Esses confrontos envolveram o Exército de Libertação Nacional (ELN) e grupos dissidentes das FARC, resultando em pelo menos 80 mortes.

Dados recentes da Organização das Nações Unidas (ONU), mostram que há cerca de 6,8 milhões de colombianos deslocados internamente devido à violência e conflitos armados, situação que coloca a Colômbia como o segundo país do mundo com a maior população de deslocados internos¹⁴.

É possível notar, portanto, que o ECI declarado pela Corte Colombiana há mais de 20 anos na situação do deslocamento forçado de pessoas continua presente, o que demonstra a falta de efetividade do uso do instituto para colocar um fim à controvérsia, apesar dos esforços das autoridades em corrigir o problema.

A superação do ECI requer um esforço coordenado e contínuo, com a implementação de reformas estruturais e o monitoramento rigoroso para garantir que os direitos fundamentais sejam respeitados (ARIZA-HIGUERA *et al.*, 2019). A Corte Colombiana tem se mostrado atenta ao fato, procurando estabelecer melhores critérios para a superação de estados

¹³ Notícia disponível em: <[Número de deslocados na Colômbia chega a 32 mil em meio a guerra de grupos | CNN Brasil](https://www.cnnbrasil.com.br/politica/numero-de-deslocados-na-colombia-chega-a-32-mil-em-meio-a-guerra-de-grupos/)>. Acesso em 10 abr. 2025.

¹⁴ Informação disponível em: <[A crise dos refugiados na Colômbia e a abordagem de integração explicada | Portugal com ACNUR \(pacnur.org\)](https://pacnur.org/2025/01/10/a-crise-dos-refugiados-na-colombia-e-a-abordagem-de-integracao-explicada/)>. Acesso em 10 abr. 2025.

inconstitucionais, como demonstra as novas decisões envolvendo tratamento da população carcerária¹⁵.

No Brasil, no ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal importou o ECI criado pela Colômbia no julgamento da Medida Cautelar na ADPF 347, que trata sobre a situação de inconstitucionalidade do sistema penitenciário brasileiro. Apesar do uso do instituto no referido julgado, o fato é que a Suprema Corte não mais aplicou a ECI em nenhum outro processo, o que sugere uma cautela no seu uso.

1.3 Decisões estruturais no direito brasileiro

Conforme demonstrado ao longo do presente trabalho, os litígios estruturais demandam uma análise mais apurada do magistrado, envolvem casos complexos e promovem o diálogo entre diferentes atores institucionais. Sua solução não é simples e impõe o monitoramento e a criação de marcadores para melhores alcances.

Conforme destaca Arenhart (2013), é necessário um sistema jurídico maduro o suficiente para compreender a necessidade de revisão da ideia da “*separação dos Poderes*”, uma vez que não há Estado contemporâneo que conviva com a radical proibição de interferência judicial nos atos de outros ramos do Poder Público. Determinados direitos, como o direito à vida (art. 5º, *caput*), à integridade física (art. 5º, III e XLIX) e à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), não são objeto de discricionariedade política, uma vez que se encontram assegurados pela ordem constitucional, sendo de observância obrigatória por todos os Poderes Públicos. Dessa forma, o Judiciário, ao intervir diante de omissões estatais, atua como instrumento de freios e contrapesos (*checks and balances*), função reconhecida inclusive pela doutrina constitucional contemporânea (BARROSO, 2012), e contribui para a efetividade da Constituição.

A crítica quanto à ausência de legitimidade democrática do Judiciário, em virtude da não eleição de seus membros, é igualmente enfrentada à luz da concepção de democracia constitucional ou democracia substancial (FERRAZ JUNIOR, 2006), que valoriza, além da regra da maioria, a proteção de direitos fundamentais como condição para a inclusão e a participação política igualitária. Como afirma Gargarella (2014), a legitimidade democrática

¹⁵ COLÔMBIA. Corte Constitucional. Auto 121/18. *Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional em Materia Penitenciaria Y Carcelaria – Análisis y reorientación de la estrategia para su superación*. Disponível em: <[A121-18 Corte Constitucional de Colombia](http://www.corteconstitucional.gov.co/121-18)>. Acesso em 11 abr. 2025.

não se esgota no sufrágio, mas depende da construção de condições materiais mínimas que possibilitem a real participação cidadã. A atuação judicial, nesses moldes, revela-se compatível com a democracia, desde que adotadas estratégias participativas e dialógicas que confirmam maior legitimidade às decisões, como a constituição de *microinstitucionalidades*, conforme propõe a teoria dos processos estruturais (FERRAZ, 2019). Nessas estruturas colaborativas, o Judiciário não substitui o Executivo, mas atua como facilitador de consensos entre órgãos públicos, especialistas e representantes da sociedade civil, promovendo deliberações inclusivas e tecnicamente fundamentadas.

O Supremo Tribunal Federal, detentor dos casos complexos que conflitam com a Constituição Federal, tem se mostrado atento e aberto aos processos estruturais, especialmente em casos ligados ao Poder Público e à implementação de políticas públicas.

Recentemente, três casos merecem ser destacados como exemplos para demonstrar como a Suprema Corte tem se comportado em litígios estruturais em prol da solução de casos complexos. São eles: (i) a ADPF 347, que trata sobre a situação de inconstitucionalidade do sistema penitenciário brasileiro; (ii) a ADPF 635, que envolve a situação persistente de uso de violência extrema por forças policiais, durante a realização de operações em comunidades carentes; e (iii) a ADPF 709, em que se discute a violação de direitos fundamentais dos povos indígenas, em virtude de uma multiplicidade de ações e omissões sistêmicas do Poder Público, inclusive durante a pandemia da COVID-19.

O RE 684.612-RG (Tema 698), que trata sobre os critérios a serem seguidos pelos magistrados para a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, por ser o objeto do presente estudo, será apresentado com mais detalhes no próximo item.

O julgamento da Medida Cautelar na ADPF 347/DF¹⁶ é considerado um marco no sistema judiciário brasileiro, uma vez que foi a primeira vez que a Suprema Corte declarou expressamente o Estado de Coisas Inconstitucional em uma controvérsia, importando o instrumento criado pela Corte colombiana para conduzir um litígio estrutural.

Antes desse julgamento, a Suprema Corte já estava apresentando sinais de que era necessário um posicionamento mais efetivo do Poder Judiciário em prol da proteção dos direitos fundamentais. Cite-se, como exemplo, o voto do Ministro Luís Roberto Barroso no julgamento

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 347-MC/DF*. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em 09 set. 2015. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 15 abr. 2025.

da Questão de Ordem vinculada às ADIs 4.357 e 4.425¹⁷, que cuidam da controvérsia acerca da atualização monetária dos precatórios, e no RE 580.252-RG¹⁸ (Tema 365), que discute o direito de indenização do preso em virtude das condições degradantes do sistema penitenciário brasileiro. Nesses dois julgamentos, o Ministro alertou que os sistemas questionados estavam inseridos em um estado inconstitucional.

Vale destacar também o julgamento do Supremo Tribunal Federal no RE 592.581-RG¹⁹ (Tema 220), sob a relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, ocasião em que o Plenário decidiu que o Poder Judiciário pode determinar que a administração pública realize obras ou reformas emergenciais em presídios para garantir os direitos fundamentais de presos, como sua integridade física e moral. Nessa decisão, ficou evidenciada a heterodoxa posição do STF ao balancear os direitos e princípios constitucionais tutelados, no sentido de impor obrigação de fazer ao Poder Executivo no âmbito da política penitenciária, para dar efetividade ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, afastados os princípios da separação dos poderes e da reserva do possível (VIEIRA JÚNIOR, 2015).

A decisão cautelar proferida na ADPF 347, apesar de ter um forte caráter estrutural e simbólico, foi bastante autocontida, se limitando a reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema carcerário, determinar a liberação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUPEN) para o seu enfrentamento, e determinar a realização de audiências de custódia de presos no prazo de 24 horas de prisão. Apesar dos esforços iniciais, dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mostram que tanto a liberação de fundos da FUPEN, quanto a realização de audiências de custódia para minimizar o ingresso desnecessário nas prisões, não foram suficientes para superar a superlotação e as más condições de encarceramento²⁰.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIs 4.357-QO/DF e 4.425-QO/DF*. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 25 mar. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9016259>>. Acesso em: 15 abr. 2025.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 580.252-RG*. Relator: Min. Ayres Britto. Julgamento em 17 fev. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623918>>. Acesso em: 15 abr. 2025.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 592.581-RG*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Mérito julgado em 13 ago. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10166964>>. Acesso em: 15 abr. 2025.

²⁰ O fundo teve alteração na sua regulamentação, reduzindo recursos e autorizando suas verbas para ações repressivas da segurança pública, entre outros direcionamentos. A implementação das audiências de custódia foi positiva, resultando na conversão em liberdade de 40% das prisões em flagrante, com economia de R\$ 13,8 bilhões aos cofres públicos, porém não foi capaz de afastar o problema da superlotação carcerária. Conselho Nacional de

O julgamento do mérito da ADPF 347 foi concluído no ano de 2023, tendo a Suprema Corte determinado uma série de medidas que seguem em monitoramento. As principais decisões tomadas foram: (i) o reconhecimento, por unanimidade, do ECI do sistema carcerário brasileiro; (ii) a determinação de elaboração de planos pela União, estados e o Distrito Federal, em conjunto com o Departamento Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), para controlar a superlotação carcerária, melhorar a qualidade das vagas existentes e aprimorar os processos de entrada e saída dos presos; (iii) a fixação de prazos para a apresentação e implementação do plano nacional; (iv) a realização de audiências de custódia do preso perante a autoridade judiciária em até 24hs após a prisão; (v) a liberação de recursos da FUNPEN; e (vi) a homologação do plano “Pena Justa”, que contém medidas, metas e indicadores para a melhoria do sistema prisional.

O monitoramento da ADPF 347 segue em andamento com diversas ações coordenadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e outras instituições para enfrentar o “estado de coisas inconstitucional” reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no sistema prisional brasileiro²¹.

Em 2019, uma outra ação ganha destaque no Supremo Tribunal Federal: a ADPF 635, conhecida popularmente como a “ADPF das Favelas”, que trata sobre o persistente uso da violência extrema por forças policiais, durante a realização de operações em comunidades carentes. O autor da ação — um partido político com assento no Congresso Nacional — sustentou que essas operações representam uma grave violação de direitos constitucionais, como o direito à vida, à segurança, à privacidade e às garantias processuais dos integrantes dessas comunidades, compostas majoritariamente por pessoas negras e em situação de vulnerabilidade social. Diante disso, requereu uma série de medidas, entre as quais: a criação de um plano de redução da letalidade policial; a capacitação adequada dos agentes de segurança; a preservação das provas periciais de modo a garantir sua auditabilidade; a elaboração de relatórios detalhados sobre as operações realizadas; a disponibilização de atendimento médico

Justiça. *O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois. Balanços e projeções a partir do julgamento da ADPF 347.* Jun. 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/696/1/Relato%cc%81rio_ECI_1406.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.

²¹ O Plano Nacional “Pena Justa” foi estruturado pelo CNJ e homologado pelo STF, contendo quatro eixos principais de monitoramento: (i) controle de entrada e das vagas do sistema prisional; (ii) qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; (iii) processos de saída da prisão e de reintegração social; e (iv) políticas para não repetição do ECI. Cada eixo contém medidas, metas e indicadores específicos para monitoramento e avaliação, visando melhorias no sistema carcerário. Informações disponíveis em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carceral/plano-pe-na-justa/>. Acesso em 16 abr. 2025.

nas proximidades das ações; a instalação de câmeras em viaturas e uniformes dos policiais; a designação de um representante do Ministério Público para fiscalizar externamente a atuação policial; e a proibição de operações nas imediações de escolas e hospitais, especialmente nos horários de entrada e saída.

Na ação, foi deferido, cautelarmente²²: a não realização de operações policiais nas circunstâncias indicadas, salvo situações excepcionais e devidamente fundamentadas, a preservação do material probatório; a produção de relatório a cada ação policial. Diante da insuficiência das primeiras medidas, novas cautelares foram deferidas²³, determinando, inclusive, a instalação de câmaras que possibilitassem o registro do uso abusivo da força policial e, por fim, a elaboração de um plano para o enfrentamento da letalidade policial.

Em abril de 2025 o Plenário do STF julgou parcialmente procedente os pedidos, tendo o relator, Ministro Edson Fachin, apresentado um voto conjunto com o objetivo de reflexão da posição consensual da Corte sobre o tema. Dentre as medidas impostas, destacam-se²⁴: (i) a determinação de que o Estado do Rio de Janeiro elabore um plano eficaz para reduzir a letalidade policial²⁵; (ii) que o Estado e municípios desenvolvam um plano para reocupar áreas dominadas por organizações criminosas, visando a presença permanente do poder público e a implementação de políticas públicas na região; (iii) que a Polícia Federal investigue crimes com repercussão interestadual e internacional relacionados à ocupação de comunidades por organizações criminosas; e (iv) a revisão, pela própria Corte, das restrições impostas anteriormente às operações policiais nas favelas, com o objetivo de equilibrar a atuação das forças de segurança com a proteção aos direitos fundamentais.

Como forma de monitoramento da decisão, a Corte determinou a criação de um grupo de trabalho no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com natureza consultiva e duração inicial de dois anos. O referido grupo tem por finalidade acompanhar a execução do plano de ação apresentado pelo governo estadual, promovendo o controle da atuação policial em conformidade com os preceitos constitucionais.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 635 MC-TPI-Ref.*, Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 05 ago. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754312998>. Acesso em 16 abr. 2025.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 635 MC*. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 18 ago. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761100480>. Acesso em 16 abr. 2025.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 635*. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 03 abr. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=787232267>. Acesso em 16 out. 2025.

²⁵ O STF homologou parcialmente o plano previamente apresentado pelo Estado do RJ, destacando avanços como a instalação de câmaras no uniforme de policiais e a comunicação prévia das operações ao Ministério Público.

Paralelamente, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) foi incumbido de instaurar procedimentos administrativos voltados à supervisão das operações policiais, especialmente no tocante às justificativas legais de sua realização e à preservação dos direitos fundamentais das populações afetadas. O monitoramento também prevê a articulação com a sociedade civil, a fim de garantir a transparência e o controle democrático das ações de segurança pública.

Outra ação que merece destaque pela atuação do STF é a ADPF 709, proposta por representantes dos povos indígenas e partidos políticos, no ano de 2020. O objetivo da ação é o respeito ao direito à vida, à saúde e ao território dos povos indígenas, em virtude de uma série de ações e omissões sistêmicas do Poder Público, inclusive durante da pandemia da COVID-19, situações que deixaram os povos totalmente desassistidos e em vulnerabilidade extrema.

Dentre as medidas requeridas pelos autores, destacam-se: a instituição de barreiras sanitárias e a criação de uma sala de situação voltada ao monitoramento da evolução da pandemia entre os povos indígenas em isolamento voluntário ou de recente contato; a ampliação da cobertura do subsistema de saúde indígena para contemplar comunidades localizadas em terras ainda não homologadas; a formulação de um plano abrangente de enfrentamento das fragilidades estruturais do sistema de saúde indígena; e a retirada de invasores de sete territórios indígenas específicos, cuja presença estaria associada a práticas ilícitas como o desmatamento, a mineração ilegal e o tráfico de fauna silvestre. Conforme argumentado na ação, tais invasores representariam potenciais vetores de disseminação de diversas doenças, agravando o risco sanitário a que essas populações estão expostas.

A Suprema Corte ordenou a elaboração de um Plano Geral de Enfrentamento à Covid-19 com participação de representantes indígenas e instituições especializadas, estabelecendo como prioridades a criação de barreiras sanitárias, o monitoramento da situação epidemiológica por meio de uma “sala de situação”, e a extensão dos serviços do subsistema de saúde indígena a territórios ainda não homologados²⁶.

Adicionalmente, o STF determinou a adoção de ações específicas para a proteção das terras indígenas Yanomami e Munduruku, diante de evidências de graves violações, como

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 709 MC-Ref.*, Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 05 abr. 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754033962>>. Acesso em 16 abr. 2025.

garimpo ilegal, desmatamento e violência contra lideranças indígenas²⁷. Entre as providências determinadas, destacou-se a mobilização de forças de segurança, o sigilo nas operações e a destruição de equipamentos utilizados em atividades ilícitas. As decisões da Corte também impuseram o dever de monitoramento contínuo do plano, com ajustes periódicos conforme a evolução da crise sanitária. O processo segue em andamento e conta com mais de 60 decisões (seja colegiada ou monocrática), o que demonstra o tamanho da complexidade do problema.

As ações descritas têm em comum a afirmação de violações massivas a direitos, decorrentes de falas sistêmicas na formulação e/ou implementação de políticas públicas, envolvem grupos vulneráveis e indicam uma pluralidade de ações e omissões praticadas pelo Poder Público. As demandas exigiram um comportamento diferenciado da Suprema Corte, com destaque para a determinação de elaboração de planos para a solução das controvérsias e o incentivo ao diálogo entre diferentes atores institucionais. Essas ações introduziram os processos estruturais no STF e tendem a ser uma realidade na rotina de trabalhos do Tribunal.

Em 2023, sob a Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso, o STF criou o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC), que integra a Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ), com o objetivo de apoiar os gabinetes na identificação e condução de ações estruturais e complexas. O núcleo auxilia na formulação de planos de ação, no monitoramento do cumprimento de decisões e na articulação com outros órgãos e entidades envolvidas nos processos. Atualmente, o NUPEC segue monitorando um total de 16 processos²⁸.

O enfrentamento de litígios estruturais pelo Supremo Tribunal Federal (STF) tem suscitado profundas reflexões na doutrina brasileira quanto à necessidade de reelaboração das categorias processuais clássicas. Conforme destaca Arenhart (2022), a lógica tradicional do processo civil — baseada na bipolaridade e na vinculação do juiz aos limites do pedido — mostra-se inadequada diante de demandas que envolvem violações sistêmicas de direitos fundamentais, cuja solução exige mais que a simples resolução pontual de uma lide. Litígios dessa natureza requerem a atuação do Judiciário como agente promotor de transformações estruturais em políticas públicas, exigindo decisões que sejam contínuas, adaptativas e orientadas por metas progressivas.

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 709 TPI-Ref.*, Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 21 jun. 2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756931172>>. Acesso em 16 abr. 2025.

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC). Informações disponíveis em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?pagina=nupec_apresentacao&servico=cmc&utm_source>. Acesso em: 16 abr. 2025.

A partir dessa constatação, Vitorelli (2024) propõe uma metodologia analítica voltada à atuação estratégica do STF em processos estruturais. O autor delimita critérios para identificar quando essa atuação é mais adequada e eficaz, sugerindo um modelo cílico de condução processual, que compreende desde o diagnóstico do litígio até o encerramento ou reelaboração dos planos de reestruturação. A abordagem preconiza a institucionalização do processo estrutural e a ampliação do diálogo interinstitucional e com a sociedade civil, como mecanismos de legitimação e efetividade das decisões judiciais. Sugere, ainda, que o STF selecione com cautela os litígios em que atuará de forma estrutural, priorizando os casos em que sua intervenção seja estrategicamente necessária e potencialmente efetiva. A judicialização estrutural, segundo ele, não é uma panaceia, mas pode desempenhar papel relevante na promoção de transformações institucionais em contextos de grave disfunção estatal.

Complementarmente, Mello (2024) ressalta que o STF vem progressivamente assimilando tais características em sua jurisprudência recente, sobretudo em ações como a ADPF 347 (sistema prisional), a ADPF 635 (segurança pública) e a ADPF 709 (direitos dos povos indígenas). Tais casos demandaram da Corte não apenas a prolação de decisões judiciais, mas o acompanhamento contínuo de sua implementação, a mediação entre múltiplos atores institucionais e sociais, e a construção de soluções prospectivas e policêntricas. Nesse sentido, a autora sustenta que a atuação do STF nos litígios estruturais inaugura uma nova fase do processo constitucional brasileiro, em que se impõe a superação da lógica tradicional da jurisdição passiva, em favor de uma atuação responsável e coordenada com os demais poderes e com a sociedade.

A judicialização de políticas públicas em contextos estruturais envolve desafios significativos, como a complexidade das causas, a resistência institucional à mudança e a necessidade de monitoramento prolongado. Tais processos não produzem soluções imediatas, mas contribuem para dar visibilidade a demandas invisibilizadas, promovem engajamento social e iniciam transformações que repercutem na cultura institucional. A efetividade, nesse contexto, deve ser compreendida de forma ampliada, considerando-se não apenas os resultados práticos imediatos, mas também os impactos na agenda pública e na transformação dos padrões de violação estrutural de direitos (CUNHA, 2022). A definição do momento em que a atuação judicial deve ser encerrada e a política pública devolvida à gestão ordinária é um tema em construção, que exige o desenvolvimento de critérios normativos e empíricos adequados. Esse é um desafio que se impõe tanto à jurisprudência quanto à teoria constitucional contemporânea.

1.4 RE 684.612-RG (Tema 698)

Em 30 de abril de 2003, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) ajuizou ação civil pública contra o Município do Rio de Janeiro (Proc. no 0048233-21.2003.8.19.0001), alegando a existência de problemas de estrutura e atendimento do Hospital Municipal Salgado Filho, situação que violava direitos fundamentais da população local que necessitava do serviço público de saúde.

O MPRJ alegou que o hospital municipal atenderia mensalmente cerca de 5.500 pessoas pelo Serviço de Pronto Atendimento, e um total de 6.000 pacientes. No entanto, o hospital estaria com sua capacidade esgotada e ofertaria um serviço extremamente precário aos usuários, colocando-os em risco constante, violando, dessa forma, o direito à saúde previsto no art. 196 da Constituição Federal.

A petição inicial baseou-se em provas obtidas no Inquérito Civil nº 635/2002, instaurado a partir de representação do Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro (CREMERJ), e em relatos do Sindicato dos Médicos e do Sindicato dos Auxiliares e Técnicos de Enfermagem, que indicavam a precariedade do serviço de saúde prestado na unidade hospitalar. As investigações apontaram que o déficit de pessoal havia sido agravado por mudanças institucionais, especialmente a implementação do “Programa de Extensão de Atividades Funcionais” e do “Programa 40 Horas”, ambos voltados ao aumento da carga horária dos servidores com redução do número total de profissionais, em nome da eficiência e contenção de despesas.

O MPRJ sustentou que a insuficiência de pessoal decorria da omissão do poder público na implementação adequada da política de saúde, o que justificaria a intervenção judicial. A petição inicial requereu, entre outros pontos, a condenação do Município à realização de concurso público, à nomeação dos aprovados e à correção das irregularidades constatadas pelo CREMERJ.

A referida ação insere-se em uma estratégia mais ampla de litigância estruturada conduzida pelo MPRJ, voltada à reestruturação da rede municipal de saúde. A instituição ajuizou ações semelhantes em face de outros hospitais municipais do Rio de Janeiro, como os hospitais Souza Aguiar (Proc. nº 0039864-72.2002.8.19.0001), Paulino Werneck (Proc. nº 0069118-56.2003.8.19.0001), Piedade (Proc. nº 013851287.2002.8.19.0001), Lourenço Jorge

(Proc. nº 0027969-80.2003.8.19.0001) e Andaraí (Proc. nº 0069652-97.2003.8.19.0001, com pedidos semelhantes relacionados à contratação de pessoal²⁹.

Em sua defesa, o Município alegou a natureza discricionária das decisões administrativas relativas à contratação de servidores, bem como os limites orçamentários impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais argumentos foram acolhidos em primeira instância, que julgou improcedente o pedido. Todavia, em sede recursal, a 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) reformou a sentença, reconhecendo a responsabilidade do Estado pela prestação efetiva do direito à saúde e determinando a realização de concurso público e a regularização das condições do hospital. Esta decisão seria, posteriormente, objeto do RE 684.612-RG³⁰, submetido ao Supremo Tribunal Federal e que resultou na fixação da tese de repercussão geral nº 698, reconhecida apenas em 2014, nos seguintes termos:

Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção.

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido a repercussão geral da matéria tratada no recurso, tal decisão não acarretou, de imediato, a suspensão do processo originário, que já se encontrava em fase de execução provisória. Nesse estágio, o Ministério Público buscava a efetivação imediata do acórdão proferido pelo TJRJ. A paralisação da execução somente ocorreu em 29 de abril de 2015, quando foi deferida medida liminar na Ação Cautelar nº 3.809/RJ³¹, ajuizada pelo Município do Rio de Janeiro em 4 de março do mesmo ano, com o objetivo de atribuir efeito suspensivo ao RE 684.612/RJ.

Vale ressaltar que, de início, o tema apresentava se restringir à área de saúde, porém, no julgamento do mérito do recurso ficou evidente a decisão estruturante pretendida, sendo capaz de alcançar os mais diversos tipos de políticas públicas.

²⁹ Os dados foram retirados do relato do próprio ente municipal ao apresentar sua contestação.

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 684.612-RG*. Relatora: Min^a Cármem Lúcia. Julgamento em 06 fev. 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6047751>. Acesso em: 22 abr. 2025.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AC 3.809-MC*. Relatora: Min^a. Cármem Lúcia. Julgamento em 28 abr. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15334669618&ext=.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2025.

O início do julgamento do mérito foi marcado por um contexto institucional peculiar, em meio à pandemia de Covid-19. Essa conjuntura influenciou diretamente a tramitação do processo, que foi pautado para julgamento em Plenário Virtual logo após a edição da Emenda Regimental nº 53/2020³², a qual ampliou as possibilidades de deliberação remota da Corte.

O Ministro Ricardo Lewandowski, então relator do recurso, votou pelo desprovimento do RE, defendendo a manutenção do acórdão do TJRJ. Em sua fundamentação, o Ministro reiterou a obrigação estatal de assegurar o direito à saúde, previsto constitucionalmente, e destacou que alegações orçamentárias não poderiam servir como escusa para o descumprimento desse dever. Seu voto foi inicialmente acompanhado pelo Ministro Luiz Fux, sem declaração de voto.

Contudo, o julgamento foi suspenso após pedido de vista do Ministro Luís Roberto Barroso, que posteriormente assumiria a relatoria do caso em razão da aposentadoria de Lewandowski, ocorrida em abril de 2023. O julgamento foi retomado apenas três anos depois, em junho de 2023, quando emergiram posições divergentes entre os ministros.

O Ministro Alexandre de Moraes apresentou voto pelo provimento do recurso, defendendo o restabelecimento da sentença de primeiro grau que havia julgado improcedente a ação civil pública. Para Moraes, a decisão judicial que determinava a realização de concurso público configurava indevida ingerência do Judiciário sobre a esfera de discricionariedade administrativa, violando o princípio da separação dos poderes.

Por sua vez, o Ministro Luís Roberto Barroso propôs uma solução intermediária, que acabou por prevalecer. Em seu voto, defendeu que, embora seja legítimo ao Judiciário intervir diante de omissões administrativas que comprometam direitos fundamentais, essa atuação deve se dar de forma deferente à autonomia dos demais Poderes. Assim, propôs que as decisões judiciais, em vez de impor medidas específicas, devem estabelecer finalidades a serem alcançadas, cabendo à Administração Pública definir os meios adequados para sua concretização, mediante a apresentação de planos ou políticas de ação.

A tese do Tema 698 restou assim fixada:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Emenda Regimental no 53, de 18 de março de 2020*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: <[api-atosnormativosprd.azurewebsites.net/api/normativo/apresentacao/2826](http://atosnormativosprd.azurewebsites.net/api/normativo/apresentacao/2826)>. Acesso em: 22 abr. 2025.

2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

A primeira parte da tese aparenta apenas reafirmar o posicionamento da Corte, no sentido de que não viola o princípio da separação dos poderes a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço³³. Por outro lado, a inovação aparece na segunda parte da tese, ao assentar que não cabe ao Poder Judiciário determinar medidas pontuais, mas apontar as finalidades que devem ser alcançadas e determinar que a Administração Pública apresente um plano ou outro meio necessário para que a política pública deficiente alcance o resultado pretendido.

A terceira parte da tese se mostra mais específica ao caso concreto (políticas públicas voltadas à saúde), tendo o STF admitido que eventuais deficiências de pessoal poderiam ser supridas não apenas por concurso público, mas também pelo remanejamento de recursos e contratação de organizações sociais (OSs) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs).

A decisão do STF conseguiu assentar o que a doutrina já defendia, no sentido de que a implementação judicial de políticas públicas deve ser realizada por meio de um plano, ou seja, um planejamento onde constarão as etapas a serem avançadas sucessivamente, até que se alcance o fim desejado (PENHA; LEMOS, 2023).

Apesar de aparentar um grande avanço, é certo que na prática podem existir problemas no cumprimento de decisões judiciais vagas e de difícil interpretação, além da necessidade de uma construção dialógica constante entre os atores envolvidos em prol da solução das controvérsias, situações que podem dificultar a efetividade da tese proposta (SMOLENAARS, 2023).

Para Mascarenhas (2023), o modelo de decisão proposto no Tema 698 é uma resposta pragmática à insuficiência institucional do Judiciário para executar políticas públicas. Essa autocontenção não seria uma negação da responsabilidade constitucional, mas um

³³ Em 16.09.1999, o Ministro Celso de Mello, no julgamento do MS 23.452, afirmou que o exercício regular da função jurisdicional, pautado pelo respeito à Constituição, não transgride o princípio da separação de poderes. Essa decisão estabeleceu um precedente importante para a judicialização de políticas públicas, especialmente em áreas como saúde e educação.

reconhecimento de que a efetividade dos direitos fundamentais depende de ações coordenadas com a Administração Pública, que possui maior capacidade técnica e operacional. O autor propõe um equilíbrio entre ativismo judicial e deferência institucional, onde o Judiciário atua como garantidor dos direitos, mas sem ultrapassar os limites de sua capacidade. Assim, se consolidaria um modelo de intervenção judicial mais realista, colaborativo e estruturante.

A aparente autocontenção do Poder Judiciário descrita na tese do Tema 698 é questionada por Silva e Costa (2024). Para os autores, apesar de a tese determinar que o Judiciário se restrinja a definir as finalidades a serem perseguidas, cabendo à administração pública o desenho do plano de enfrentamento do problema estrutural, a fundamentação do voto do Ministro Luís Roberto Barroso no sentido que a “*avaliação e fiscalização das providências a serem adotadas podem ser realizadas diretamente pelo Judiciário ou por órgão delegado*”, implicaria em um monitoramento constante – e por tempo indefinido – do magistrado sobre os atos do Poder Executivo. Desse modo, os autores propõem a reflexão se o julgamento estaria, na verdade, diminuindo os próprios custos do Poder Judiciário para a intervenção contínua (e por tempo indefinido) sobre as políticas públicas, em vez de restringir seu âmbito de atuação.

Além disso, os autores destacam que a decisão não pode ser compreendida apenas a partir de uma leitura jurídica. Fatores institucionais e políticos, como o contexto de judicialização das políticas públicas, a multiplicidade de interesses organizados que atuam no Supremo Tribunal Federal e o comportamento estratégico de seus Ministros, exerceram influência significativa sobre o resultado do julgamento. Nesse sentido, o caso ilustra a complexidade da atuação do Poder Judiciário em processos estruturais e reforça a importância de abordagens interdisciplinares para a análise de decisões de impacto sistêmico.

E concluem ponderando se a tese fixada pelo Tema 698 servirá, de fato, como um parâmetro geral para o controle judicial de políticas públicas ou se será temperada conforme as circunstâncias de casos concretos a serem enfrentados pelo STF e o Judiciário como um todo.

A proposta da presente tese é analisar se o Tema 698 de fato está produzindo os efeitos propostos em sua tese. O STF orienta que os Tribunais de origem, quando se depararem com violações e falhas na implementação de políticas públicas, conduzam o processo através de decisões estruturais. No entanto, não há um código, lei ou padrão de conduta a serem adotados no desenvolvimento desse tipo de litígio (GÓES, 2024), o que põe em dúvida como será o comportamento do Poder Judiciário diante de controvérsias que impõe a implementação ou correção de uma política pública.

2 ANÁLISE DOS JUÍZOS DE RETRATAÇÃO DOS TRIBUNAIS PELO TEMA 698 EM 2024

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na análise do RE 684.612-RG, Tema 698, fixou a seguinte tese de julgamento:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.
3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

O presente estudo irá se concentrar no item 2 da citada tese, uma vez que, conforme assentado anteriormente, o item 1 se trata de uma reafirmação de jurisprudência do STF e o item 3 envolve soluções para o caso concreto.

Após a fixação da tese, a Presidência do Supremo Tribunal Federal se deparou com inúmeros processos retornando à Corte, sem a devida aplicação dos termos da decisão, situação que trouxe dúvidas sobre como tem sido feito o juízo de retratação envolvendo o Tema 698 pelos Tribunais locais.

Decisões estruturais, como a proferida pelo referido tema, têm ganhado força no Poder Judiciário, pois traz a oportunidade de o juiz abrir um espaço de diálogo entre as partes envolvidas em prol da solução de um problema. Diante disso, se mostra relevante que os Tribunais saibam colocar em prática esse tipo de decisão, afastando o risco de invasão na esfera de outros Poderes.

A realização de uma pesquisa empírica sobre o comportamento dos Tribunais após a aplicação do Tema 698 irá mostrar qual tem sido o desfecho para a implementação de inúmeras políticas públicas ao longo do país, demonstrando se a decisão proferida pelo Supremo Tribunal trouxe impactos relevantes e/ou positivos para a solução de conflitos tão complexos.

A dificuldade na implementação de efetivas políticas públicas é um problema recorrente no Brasil, sendo a responsável por inúmeros processos no Poder Judiciário. A existência de uma decisão estrutural como a proferida no Tema 698 é um grande avanço, porém se mostra necessário um alinhamento dos Tribunais em prol do alcance dos termos da decisão.

2.1 Metodologia

O trabalho se valeu de um corte temporal, qual seja, o julgamento de mérito do RE que originou o Tema 698. O julgamento ocorreu em julho de 2023 e o ano de 2024 foi o escolhido por ter sido o primeiro ano completo com a tese de mérito vigente.

Foi realizada uma análise empírica contabilizando o número de processos - recurso extraordinário (RE) e recurso extraordinário com agravo (ARE) - que foram devolvidos aos Tribunais de origem pelo Tema 698, durante todo o ano de 2024.

Com apoio do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes da Presidência do Supremo Tribunal Federal, foi possível acessar o relatório de devoluções de processos por temas de repercussão geral, sendo possível identificar: (i) o número total de processos que foram devolvidos aos Tribunais de origem pelo Tema 698, a partir do ano de 2016; (ii) o número de processos devolvidos por cada ano e; (iii) para cada ano, quais foram os Tribunais de origem que receberam essas devoluções³⁴.

Diante disso, foi filtrado apenas o ano de 2024, sendo localizados 73 processos que foram afetados pelo Tema 698 e devolvidos a suas origens. Com o número dos recursos extraordinários, com e sem agravo, foi identificada a numeração de origem e realizada a consulta pública no sítio eletrônico do respectivo Tribunal, a partir daí, foi feito o seu acompanhamento processual.

Com os dados levantados, foi elaborada uma tabela separada em 5 colunas: uma indicando o número de ARE/RE de cada processo, a segunda constando o nome do Tribunal de origem do processo, a terceira uma pequena descrição da controvérsia contida em cada ação (contendo a indicação da matéria da controvérsia e algumas observações), a quarta coluna indica o juízo de retratação realizado (negativo; positivo; não ocorreu; ainda não realizado; e não foi possível acompanhar) com um pequena descrição de como foi feito o julgamento e, por

³⁴ BRASIL. Núcleo de Gerenciamento de Precedentes da Presidência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=5acc3641-21f1-440e-b4d4-3473a50a18c3&sheet=813957c4-1a59-412a-8249-4750d9780913&opt=cursel&select=clearall>. Acesso em: 26 abr. 2025.

fim, a quinta coluna indica se o processo retornou, ou não, ao STF. A tabela completa está anexada à presente tese.

O objetivo desse levantamento é analisar como os Tribunais de origem estão julgando os processos em que o Supremo Tribunal Federal entendeu enquadrar no Tema 698.

Como assentado ao longo do presente trabalho, o Tema 698 merece destaque na jurisprudência da Suprema Corte por ter inovado ao indicar como os litígios estruturais devem ser conduzidos nos Tribunais. O STF, na decisão de mérito do referido julgado, pontuou o que se esperar dos magistrados quando se está diante de demandas estruturais.

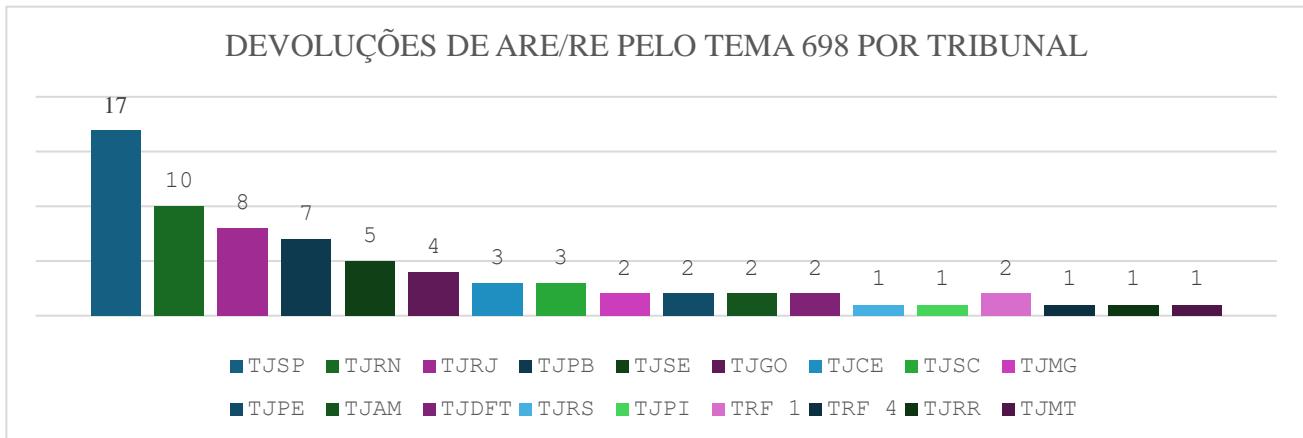
É esperado que exista uma certa padronização dos julgamentos dos litígios estruturais, após a fixação da tese em sistemática de repercussão geral. Analisar o comportamento dos Tribunais no julgamento dos processos estruturais irá demonstrar se foi efetiva, ou não, as diretrizes dadas pelo STF no Tema 698.

2.2 Dados encontrados

1- Tribunais que tiveram processos devolvidos pelo Tema 698:

O Tema 698 foi fixado em 2014, e, pelo relatório, desde 2016, 741 processos foram devolvidos aos respectivos Tribunais de origem. Especificamente no ano de 2024, objeto do presente estudo, 73 processos foram devolvidos pelo tema, desses, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) foi o campeão de devoluções, com um total de 17, seguido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRJ), com 10, e o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), com 8 devoluções. Os Tribunais que tiveram processos devolvidos foram os seguintes:

Gráfico 1 – Quantidade de ARE/RE devolvidos pelo Tema 698 aos respectivos Tribunais de origem



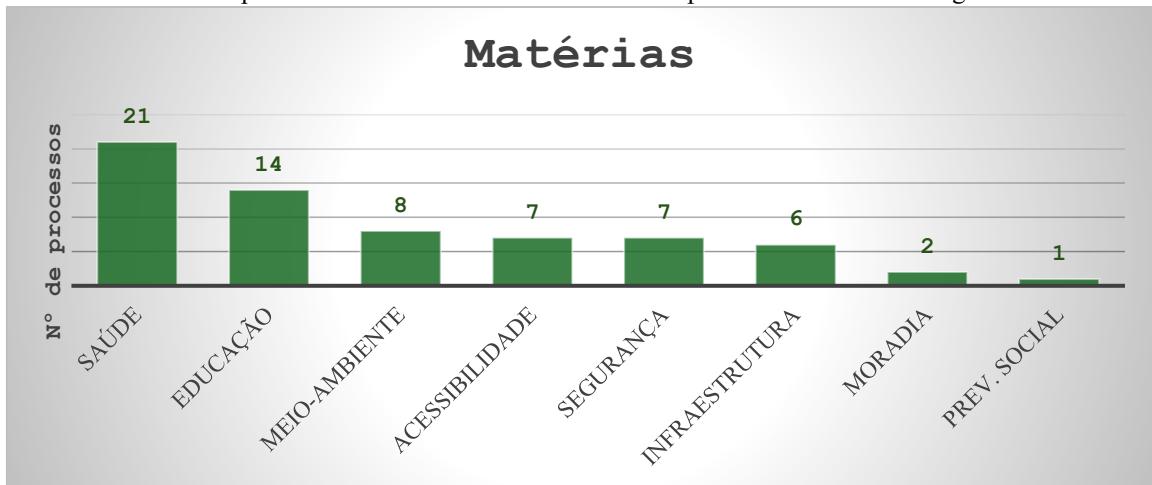
Fonte: Elaborada pela autora, 2025.

É possível verificar, portanto, que um total de 18 Tribunais receberam seus recursos extraordinários (RE) ou recursos extraordinários com agravo (ARE) de volta por determinação do STF, durante o ano de 2024, para que fosse realizado novo julgamento da questão (juízo de retratação), de acordo com os termos da decisão fixada no Tema 698. A partir dessas informações, foi feito o acompanhamento processual das ações nos sítios eletrônicos desses 18 Tribunais, procurando analisar cada juízo de retratação realizado.

2- Matérias presentes nos recursos devolvidos aos Tribunais de origem pelo Tema 698:

As controvérsias presentes nas ações estudadas envolveram políticas públicas relacionadas às seguintes matérias: saúde, educação, acessibilidade, segurança, meio ambiente, infraestrutura, moradia e previdência social. O maior número de processos, um total de 35, tiveram como pano de fundo políticas públicas que pleiteavam melhorias nas áreas de saúde e educação. A distribuição das matérias ficou da seguinte forma:

Gráfico 2 – Matérias presentes nos ARE/RE devolvidos aos respectivos Tribunais de origem



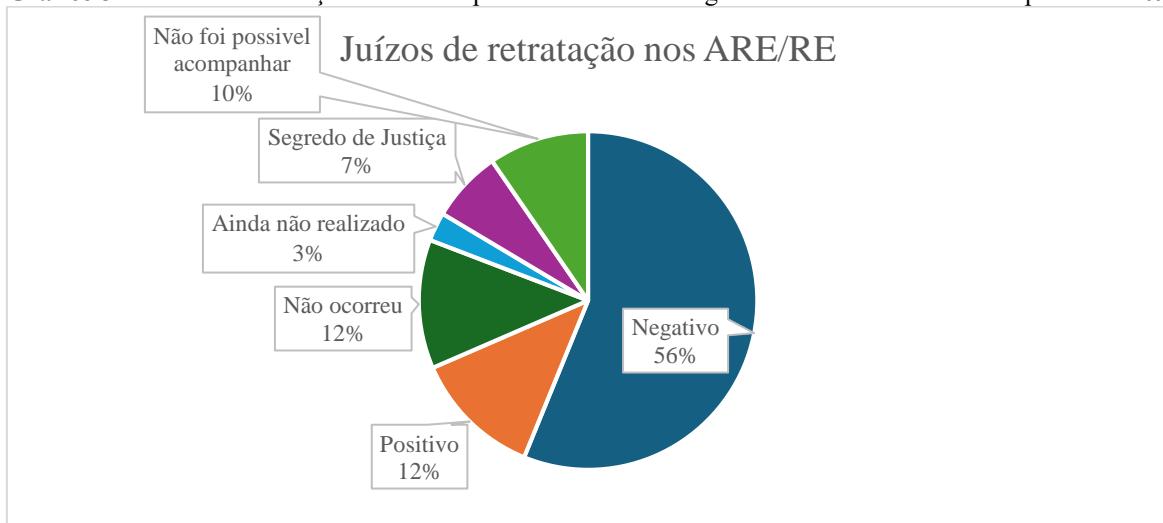
Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Além do destaque dos temas de saúde e educação, a outra metade dos casos (um total de 28) se concentraram nos temas envolvendo acessibilidade, infraestrutura, segurança e meio-ambiente. Foi possível notar que discussões envolvendo reforma de escolas, centros de saúde e delegacias/penitenciárias são frequentes e se repetem em diferentes estados da federação.

3- Tipo de juízo de retratação realizados pelos Tribunais:

Com relação ao juízo de retratação exercido pelos Tribunais nos 73 processos analisados: 41 foram negativos (56%), ao fundamento de que o acórdão recorrido estava de acordo com o Tema 698; 9 foram positivos (12%), com o órgão colegiado adequando o acórdão recorrido ao Tema 698; 9 (12%) não tiveram o juízo de retratação realizado, em razão de acordos ou desistências e, desses, 4 processos o Presidente ou Vice-Presidente entendeu que o caso não envolvia o Tema 698 e devolveu a ação ao STF; 2 (3%) ainda não foram analisados pelos Tribunais locais após a devolução; 5 (7%) são processos em segredo de justiça; e em 7 (10%) não foi possível acompanhar o andamento processual por dificuldades de acesso no sítio eletrônico do Tribunal. Confira-se:

Gráfico 3 – Juízos de retratação realizados pelos Tribunais de origem nos ARE/RE devolvidos pelo Tema 698



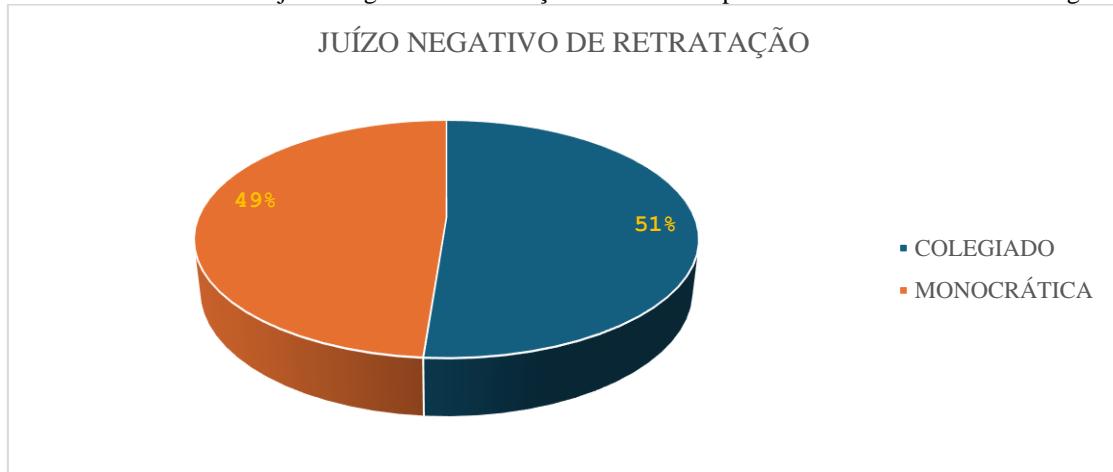
Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Foi possível notar que os recursos extraordinários com ou sem agravo (ARE/RE), quando retornam aos seus respectivos Tribunais de origem para o exercício do juízo de retratação com base no Tema 698, mais da metade é negativo, ou seja, os Tribunais entendem que as decisões proferidas estão de acordo com as teses fixadas no citado paradigma. O juízo de retratação positivo, dentre os 73 processos analisados, ocorreu em apenas 9 deles.

O que se notou foi que os julgados tidos como adequados ao paradigma, ou mantinham obrigações pontuais ao ente público para a correção do problema (contrariando as diretrizes da tese) ou se via um comportamento de autocontenção do Poder Judiciário, algumas vezes deixando de decidir para não entrar na esfera do Poder Executivo (situação que deixava o problema sem solução), outras abrindo espaço para que a Administração Pública procurasse elaborar planos para a solução do problema, porém sem qualquer enquadramento nas características típicas de um processo estrutural (não havia a discussão de um plano entre os envolvidos ou o monitoramento de sua execução, por exemplo).

Cumpre destacar, ainda, que, dos 41 processos que tiveram juízos negativos de retratação, 49% (20 processos) foram por decisão monocrática, após realização de novo juízo de admissibilidade do recurso extraordinário feito pela Presidência ou Vice-Presidência do Tribunal, sem passar, portanto, por qualquer decisão colegiada. Nessas situações, ao recorrido cabia apenas a interposição de um agravo interno para forçar o encaminhamento ao colegiado, caso o contrário, a decisão transitava em julgado. Confira-se:

Gráfico 4 – Análise se o juízo negativo de retratação foi realizado por decisão monocrática ou colegiada.



Fonte: Elaborada pela autora, 2025.

Pelo estudo, todos os processos devolvidos passam pela análise do Presidente ou do Vice-Presidente do Tribunal. A partir daí, ou é feito um novo juízo de admissibilidade do recurso extraordinário, ou o processo é encaminhado ao colegiado, ou, de pronto, determinada a sua devolução ao STF.

Isso mostra o poder que um magistrado tem para tratar casos que envolvem temas de repercussão geral, pois quase metade dos juízos de retratação negativos, foram decididos por decisão monocrática.

Vale ressaltar que a decisão da Presidência do Supremo Tribunal Federal determinando o retorno do processo à origem pela sistemática de repercussão geral favorece esse tipo de comportamento. Isso porque o dispositivo padrão das decisões da Presidência, quando devolve processo aos Tribunais de origem pela sistemática de repercussão geral, possui as seguintes diretrizes:

Ante o exposto, determino a devolução dos autos à Corte de origem para que adote, conforme a situação do(s) referido(s) tema(s) de repercussão geral, os procedimentos previstos nos incisos I a III do artigo 1.030 do Código de Processo Civil (alínea c do inciso V do art. 13 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

Os incisos I a III do artigo 1.030, do CPC/2025, por sua vez, estabelecem:

Art. 1.030. Recebida a petição do recurso pela secretaria do tribunal, o recorrido será intimado para apresentar contrarrazões no prazo de 15 (quinze) dias, findo o qual **os autos serão conclusos ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido**, que deverá (grifos acrescentados):

I – negar seguimento

a) a recurso extraordinário que discuta questão constitucional à qual o Supremo Tribunal Federal não tenha reconhecido a existência de repercussão geral ou a recurso extraordinário interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado no regime de repercussão geral

b) a recurso extraordinário ou a recurso especial interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, respectivamente, exarado no regime de julgamento de recursos repetitivos

II – encaminhar o processo ao órgão julgador para realização do juízo de retratação, se o acórdão recorrido divergir do entendimento do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça exarado, conforme o caso, nos regimes de repercussão geral ou de recursos repetitivos;

III – sobrestrar o recurso que versar sobre controvérsia de caráter repetitivo ainda não decidida pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme se trate de matéria constitucional ou infraconstitucional;

É possível notar, portanto, que os dispositivos legais apontados pela decisão de devolução proferida pela Presidência do STF, oferece várias opções ao Presidente ou Vice-Presidente dos tribunais para tratar o recurso extraordinário recebido. Acontece que esse passo já foi realizado no juízo de admissibilidade do RE, logo após a parte protocolar o recurso. O STF, ao determinar o retorno, já indica que é preciso que o Tribunal se posicione sobre o Tema indicado. Então, cabe o questionamento: uma decisão monocrática realizada em novo juízo de admissibilidade do recurso extraordinário é suficiente para responder o encaminhamento dado pela Suprema Corte? Penso que não.

Quando o STF devolve o processo ao Tribunal de origem com o direcionamento específico para o exercício de juízo de retratação, caberia ao Presidente ou Vice-Presidente do tribunal encaminhar o processo ao colegiado para que este exerça, ou não, o juízo de retratação. Simplesmente realizar novo juízo de admissibilidade do RE e encaminhar somente ao colegiado se o recorrente forçar esse encaminhamento através de um agravo interno, parece não ser o ideal pois um único magistrado (o Presidente ou o Vice-Presidente do Tribunal) seria capaz de decidir a questão monocraticamente.

Por outro lado, os incisos apontados no dispositivo da decisão de devolução da Suprema Corte, de fato, abrem margem para direcionamentos variados do RE quando do seu retorno à origem, situação que foi comprovada no presente estudo, uma vez que os Tribunais deram diferentes encaminhamentos aos recursos extraordinários devolvidos. Além disso, o próprio CPC não traz um tratamento específico dos processos devolvidos pelo STF por repercussão

geral, possibilitando tratamentos distintos do recurso após o seu retorno. Mais à frente será abordada novamente esta questão.

Diante de um juízo negativo de retratação, é possível notar ainda que, em alguns casos essa decisão transita em julgado e, em outras, o Tribunal de origem encaminha novamente o processo ao Supremo Tribunal Federal.

Mais uma vez se está diante de um comportamento não padronizado, que varia entre diferentes Tribunais.

Esse comportamento depende do que decide o Presidente ou Vice-Presidente depois do exercício do juízo de retratação negativo: ou é feito um novo juízo de admissibilidade do RE, ocasião em que se nega seguimento ao recurso com base na sistemática de repercussão geral (art. 1.030, I, a, do CPC/2015), ou os autos são novamente enviados ao STF, de acordo com o art. 1.041, do CPC/2015³⁵.

Diante dos dados levantados, algumas perguntas podem ser levantadas: quais seriam os motivos de os tribunais terem tanta resistência em exercer um juízo de retratação positivo? Seria o volume de processos a serem decididos? As dificuldades em manter um diálogo entre as diferentes partes envolvidas no processo? Dificuldades em monitorar um processo estrutural? Dificuldades em entender os enunciados propostos pela tese do Tema 698?

Essas são dúvidas que merecem um aprofundamento do estudo, com uma análise de um maior volume de processos, durante um período de tempo maior, e com apoio até mesmo em entrevistas a desembargadores em diferentes tribunais, para procurar entender esse tipo de comportamento.

4- Os juízos de retratação positivo são todos realizados por decisão colegiada:

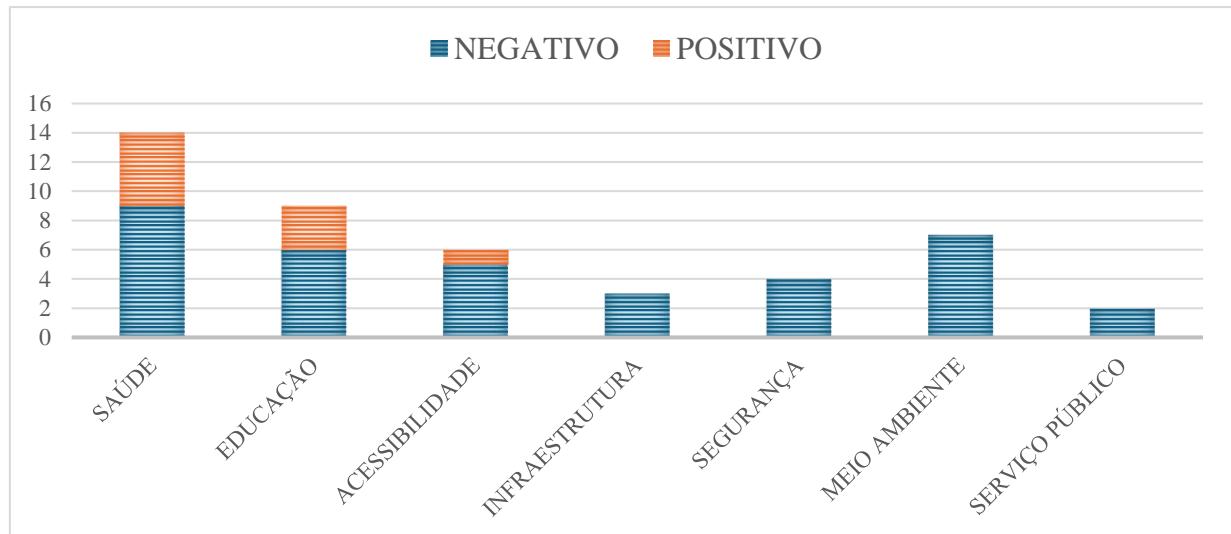
No caso dos 9 processos que tiveram juízo de retratação positivo todos, de fato, foram decididos pelo órgão colegiado. Essas decisões procuraram adequar a controvérsia ao Tema 698, determinando que o ente público elaborasse um plano de ação, em determinado prazo, para corrigir as falhas apontadas pelo autor na petição inicial. Percebe-se que, nesses casos, o Poder Judiciário apenas recuou para abrir espaço para a Administração elaborar um plano em determinado tempo, sem incentivar qualquer diálogo entre as partes envolvidas ou estabelecer um prazo para monitoramento do plano a ser executado, por exemplo.

³⁵ Art. 1.041. Mantido o acórdão divergente pelo tribunal de origem, o recurso especial ou extraordinário será remetido ao respectivo tribunal superior, na forma do art. 1.036, § 1º.

5- Matérias que tiveram juízo de retratação positivo nos processos devolvidos pelo Tema 698:

Os juízos positivos de retratação ocorreram principalmente em matéria envolvendo saúde (5 processos), seguidos por educação (3 processos) e acessibilidade (1 processo). Essas são matérias mais sensíveis quando se discute a aplicação de políticas públicas pela Administração Pública. Confira-se o gráfico envolvendo o juízo de retratação realizado e a matéria presente na controvérsia:

Gráfico 5 – Matérias envolvidas nos juízos de retratação negativo e positivo realizados pelos Tribunais de origem.



Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

6- Processos reenviados ao Supremo Tribunal Federal após análise do Tema 698 pelos Tribunais de origem:

Dos 73 processos analisados, 11 foram reenviados ao STF, sendo 7 após juízo de retratação negativo e 4 em razão de o Presidente, ao receber o processo, entender que o caso não se enquadrava ao Tema 698. Dos processos que retornaram, em apenas 2 deles o STF deu provimento ao RE ao fundamento de que o acórdão recorrido não observou os termos da tese. Nos demais processos a negativa de provimento do RE foi por questões processuais (não entrou

no mérito). Apesar de a amostra ser pequena, ao que parece, a Suprema Corte opta por não avançar no caso concreto, mantendo a decisão proferida pelos Tribunais de origem.

7 – Processos em que não foram realizados o juízo de retratação ou não foi possível verificar o acompanhamento processual:

Dos 73 processos analisados: (i) 5 estão em segredo de justiça; (ii) 7 não tiveram juízo de retratação realizado em razão de desistência do recurso ou acordo entre as partes; (iii) 4 foram prontamente enviados ao STF, ao argumento de que o caso não se enquadrava ao Tema 698; (iv) 2 processos ainda não tiveram o juízo de retratação realizado pelo Tribunal; e (v) em 7 processos não foi possível acompanhar o seu andamento processual por dificuldades de acesso aos dados no sítio eletrônico do Tribunal. Desses 7 processos com dificuldades de acompanhamento, 5 deles estão localizados nos Tribunais da região nordeste (Ceará, Pernambuco e Sergipe) e 2 deles na região norte (Amazonas). Foram os tribunais que apresentaram os sítios eletrônicos com informações confusas e de difícil acesso, o que demonstra a dificuldade de a população em geral (justamente das regiões mais pobres do Brasil) encontrar dados processuais.

2.3 Dados relevantes dos Tribunais com mais devoluções pelo STF

Por fim, vale destacar a forma de julgamento dos 6 Tribunais que tiveram as maiores devoluções. São eles: (i) Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP); (ii) Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN); (iii) Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ); (iv) Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (TJPB); (v) Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe (TJSE); e (vi) Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO):

1- TJSP (17 processos devolvidos):

- 04 são processos com segredo de justiça, impossibilitando sua análise;
- Apenas em 1 processo ocorreu juízo de retratação positivo realizado pelo colegiado. O caso envolvia a contratação de profissionais de saúde para unidades prisionais e o Tribunal assentou que a contratação deveria seguir as orientações do Tema 698;

- Em 8 processos o Presidente da Seção de Direito Público fez novo juízo de admissibilidade do RE com base no Tema 698, negando seu seguimento por estar de acordo com a tese. Era preciso interpor agravo interno se o recorrente quisesse uma decisão colegiada.
- Desses 8 processos, 2 deles transitaram em julgado com juízo de retratação negativo realizado por decisão monocrática.
- Nesses processos, o TJSP condenou entes federados na obrigação de fazer para corrigir deficiências em direitos fundamentais. Essas condenações não seguiram os termos da tese fixada no Tema 698 (não houve a abertura de diálogo e não houve a solicitação de apresentação de um plano pelo Poder Executivo para a correção dos problemas);
- O despacho proferido pelo Presidente da Seção de Direito Público, assentando que o acórdão recorrido está de acordo com o Tema 698, seguiu um texto padrão;
- Em 04 processos o juízo de retratação não ocorreu. O Presidente da Seção de Direito Público assentou de pronto que o caso não se enquadrava no Tema 698, reenviando os autos ao STF.

2- TJRN (10 processos devolvidos):

- Todos os processos passaram por novo juízo de admissibilidade do RE do Vice-Presidente, sendo que 9 tiveram seu seguimento negado ao fundamento de que está de acordo com o Tema 698. Desses:
 - ✓ Em 6 processos o ente público foi condenado em obrigação de fazer (reformas, obras, etc), não seguindo as recomendações do Tema 698;
 - ✓ Em 3 processos (dois na área de saúde e um em acessibilidade) o Tribunal assentou que não caberia intervenção do Poder Judiciário, ficando a controvérsia, portanto, sem solução;
- 8 dessas decisões transitaram em julgado (decisão monocrática). Foi o tribunal com mais juízos de retratação realizados por decisão monocrática.
- 1 dessas decisões foi para o colegiado, que manteve o juízo de retratação negativo;
- Apenas 1 processo obteve juízo de retratação positivo, com julgamento pelo colegiado. A decisão envolvia a condenação de município a elaborar plano de atendimento asilar (controvérsia sobre saúde).

3- TJRJ (8 processos devolvidos):

- Novo juízo de admissibilidade feito pelo Vice-Presidente, que direciona, ou não, para o colegiado.
- 6 processos tiveram juízo negativo de retratação, sendo dois por decisão monocrática do Vice-Presidente. Desses:
 - ✓ 3 processos o Tribunal recuou, afirmando não haver necessidade de sua ingerência;
 - ✓ 3 foram reenviados ao STF por determinação da Vice-Presidência em razão do juízo negativo de retratação.
- 1 processo teve juízo de retratação positivo. A controvérsia é sobre saúde (regularização de funcionamento de unidade de saúde) e o Tribunal deu prazo para a Administração apresentar soluções para corrigir irregularidades apontadas.
- 1 processo não ocorreu juízo de retratação em razão de pedido de desistência do RE.

4- TJPB (7 processos devolvidos):

- Novo juízo de admissibilidade feito pelo Presidente.
- 3 processos tiveram juízo de retratação negativo. Desses:
 - ✓ 1 passou pelo colegiado;
 - ✓ 1 foi feito pelo Presidente e a parte entrou com agravo interno;
 - ✓ 1 foi feito pelo Presidente e este devolveu diretamente os autos ao STF.
- 4 processos tiveram juízo de retratação positivo realizado pelo colegiado (foi o tribunal campão de juízo de retratação positivo). Desses processos, dois envolviam educação, um saúde e um acessibilidade. Em todos os casos o ente público foi condenado a elaborar um plano em determinado prazo para corrigir as falhas apontadas na inicial (situação que simplifica o que determina a tese).

5- TJSE (5 processos devolvidos):

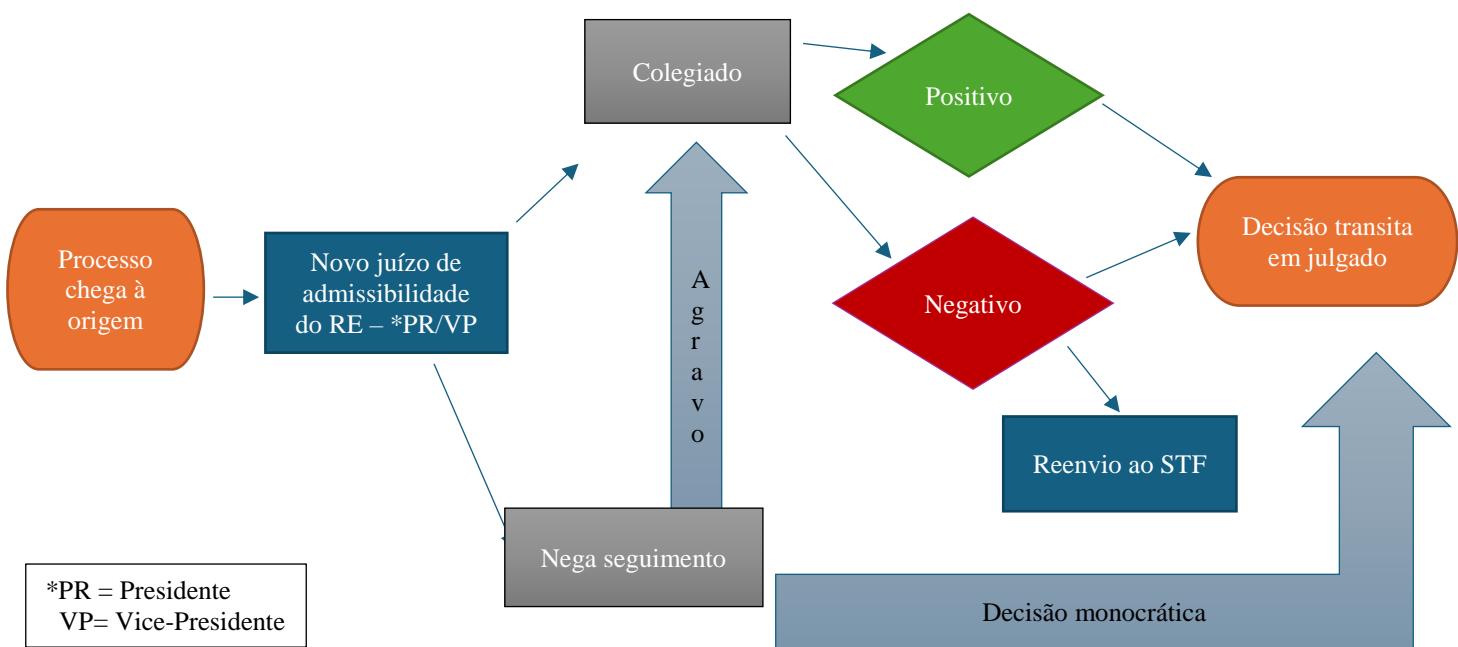
- 3 processos tiveram juízo de retratação negativo realizado pelo Presidente (decisões monocráticas), em matérias envolvendo meio-ambiente, serviços públicos e educação;
- 2 processos não foram possíveis de acompanhar, em razão de falhas apresentadas no sítio eletrônico do Tribunal.

6- TJGO (4 processos devolvidos):

- Todos os juízos de retratação foram negativos e passaram pelo órgão colegiado (o Vice-Presidente tem o cuidado de encaminhar ao colegiado após o recebimento do recurso);
- Após o juízo de retratação negativo, 2 processos foram reenviados ao STF;
- No STF, um recurso extraordinário foi provido e devolvido para a origem, ao fundamento de que o acórdão recorrido não aplicou corretamente o decidido no Tema 698. O outro recurso teve o seu seguimento negado por óbice processual (não entrou no mérito).

Por fim, segue abaixo um fluxograma procurando resumir como os Tribunais de origem tratam os recursos extraordinários com agravo (ARE) e aos recursos extraordinários (RE) recebidos após devolução dos autos pelo STF pela sistemática de repercussão geral.

Fluxograma 1 - caminho que os ARE/RE seguem quando chegam aos respectivos Tribunais de origem.



Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Foi possível notar, portanto, que existem diferentes formas de encaminhamento do recurso extraordinário com agravo (ARE) e do recurso extraordinário (RE) quando chegam aos

respectivos Tribunais de origem após devolução dos autos pelo STF pela sistemática de repercussão geral.

Em todos os casos, o recurso entra pela Presidência ou Vice-Presidência do Tribunal. A partir daí, ou é realizado um novo juízo de admissibilidade do recurso extraordinário, ou é feito um despacho encaminhando o processo para o colegiado. No primeiro caso, ocorre o juízo negativo de retratação, que pode resultar em uma decisão transitada em julgada e, consequentemente, no encerramento do processo, o que demonstra o poder de uma decisão monocrática para assentar que o caso está de acordo com um tema de repercussão geral.

A outra opção, se a parte não se conformar com essa decisão monocrática, é interpor agravo interno para forçar o encaminhamento do recurso extraordinário para o colegiado, quando é então exercido novo juízo de retratação. Se for positivo, é feita a adequação, se negativo, pode transitar em julgado ou ser encaminhado novamente ao STF.

Mais uma vez, a decisão do Presidente ou Vice-Presidente se mostra de extrema importância, pois é esse magistrado que irá receber o processo novamente após a decisão do colegiado e decidir se dá baixa ao processo por adequação à sistemática de repercussão geral ou se o encaminha mais uma vez ao STF, caso o juízo de retratação realizado pelo colegiado seja negativo.

No caso do juízo de retratação positivo, todos foram exercidos pelo órgão colegiado.

Esses comportamentos serão mais bem discutidos no próximo capítulo, onde serão apresentadas propostas para melhor o tratamento dos processos vinculados ao Tema 698 pelos Tribunais.

3 PROPOSTAS PARA LIDAR COM OS LITÍGIOS ESTRUTURAIS NOS TRIBUNAIS

Como disposto ao longo do presente trabalho, as decisões estruturais envolvem controvérsias complexas, que buscam privilegiar soluções mais ampla, que alcancem resultados capazes de concretizar interesses de toda uma coletividade.

Segundo Arenhart (2016), o foco do processo estrutural não está no mérito da decisão, mas na sua implementação completa. Já Vitorelli (2016) destaca que, em um processo tradicional, o juiz considera fatos pretéritos para determinar como a realidade deve ser no futuro, já em litígios estruturais, a realidade do momento da execução vai influenciar no modo como serão definidos concretamente os objetivos abstratos fixados na sentença.

Os litígios estruturais buscam, portanto, a reestruturação de instituições visando assegurar os direitos fundamentais das pessoas, fenômeno conhecido como policentria, que consiste, em síntese, na existência de vários centros interligados nos quais se distribuem tensões coexistentes que afetarão múltiplos centros de interesse, visando ajustar condutas futuras e preceitos constitucionais (PICOLI, 2018).

Percebe-se a complexidade que envolve a formação de decisão em um processo estrutural. O Tema 698, fixado pela Suprema Corte, aparece como um norte para os Tribunais de origem, porém, após a análise dos juízos de retratação realizados com base no citado paradigma, está clara a dificuldade dos Tribunais em colocá-la em prática.

A literatura tem proposto uma série de medidas para facilitar o tratamento dos litígios estruturais pelos Tribunais do país.

Neste capítulo, serão apresentadas algumas dessas medidas sugeridas pela literatura para a solução desse tipo de demanda e, após, analisado como poderia ser melhorada a aplicação do Tema 698 pelos Tribunais de origem.

3.1 Propostas da literatura

Decidir litígios estruturais é tarefa extremamente árdua e encontra diversos obstáculos no ordenamento jurídico brasileiro.

Mossoi e Medina (2020), citam como obstáculos para o sucesso da resolução de um processo estrutural a falta de previsão normativa explícita no ordenamento processual brasileiro para tratar o assunto, o que traz conflitos em casos em que o juiz deve ser proativo para a solução do problema, pois muitas vezes precisa ir além do que está sendo tratado na petição inicial,

situação que gera, consequentemente, um outro obstáculo: a cultura jurídica formalista, que valoriza a estabilidade e a rigidez procedural em detrimento da adaptação casuística.

Além disso, os autores destacam a dificuldade na execução estrutural, uma vez que é preciso um monitoramento das decisões, especialmente frente à resistência de órgãos estatais e à carência de recursos administrativos. Esse comportamento geraria, inclusive, tensões com o princípio da separação dos Poderes, tendo em vista a frequente ingerência judicial em políticas públicas.

Apesar disso, os autores defendem que o CPC/2015, aliado a instrumentos constitucionais e a precedentes do STF e STJ, oferecem bases suficientes para a construção de um modelo brasileiro de processo estrutural, desde que acompanhado de técnicas como o planejamento participativo, a supervisão judicial contínua e a cooperação institucional.

Os autores argumentam que é imprescindível enfrentar obstáculos e reavaliar institutos processuais, como o princípio da demanda, a flexibilização procedural, a necessidade de cooperação entre as partes e o emprego de um número significativo de agentes do Judiciário, cuja atuação não se limita ao julgamento, mas se estende à implementação da decisão estrutural, que perdura no tempo e exige constante fiscalização de seu cumprimento.

Por outro lado, Vitorelli (2021) destaca que, em determinados casos, não há necessidade de o processo estrutural ser judicializado. O inquérito civil, com seus instrumentos mais flexíveis de reuniões, acordos, termos de ajustamento de condutas (TACs) e recomendações, talvez seria o foro mais apropriado para que o sistema de justiça interfira na reestruturação pleiteada.

Apesar de aparentar ser uma boa solução, o autor destaca que o inquérito civil e suas técnicas têm a vantagem da flexibilidade, mas ressente da falta da autoridade impositiva própria das decisões judiciais. Diante disso, Vitorelli destaca que, ainda assim, a intervenção judicial exige diversas cautelas:

Primeiro, as ordens judiciais precisam ser devidamente informadas, após um debate frutífero com as partes e com a sociedade impactada, positiva e negativamente, pelo litígio, para que possam intervir na realidade com qualidade suficiente. Segundo, as ordens devem ser pautadas por um princípio de intervenção mínima, a fim de que deixem para a solução consensual tudo aquilo que puder ser solucionado por consenso. O juiz deve ser um agente que desobstrua os caminhos para a solução, mais do que ser o seu produtor. Em terceiro lugar, a solução estrutural pela via processual exige novas compreensões de uma série de conceitos processuais que foram pensados para reduzir o alcance e a maleabilidade da atuação judicial, em nome da segurança jurídica (VITORELLI, 2021, p. 503).

Para Arenhart e Osna (2024), os processos estruturais devem ser compreendidos de forma pragmática, como técnica adequada ou mesmo necessária em prol da efetividade de direitos, exigindo soluções tempestivas para evitar desproteção, aplicáveis tanto em políticas públicas quanto em relações privadas, e sempre moldadas com flexibilidade às particularidades de cada caso.

Os autores destacam o sabor agridoce (*all deliberate speed*) desse tipo de processo, em que a sua efetivação se dá de forma gradual e progressiva, com o risco de direitos reconhecidos não serem imediatamente tutelados, por isso a necessidade de atenção tempestiva do Judiciário e o compromisso de afastar atrasos indevidos, para evitar que a proteção futura signifique a desproteção presente.

Esse tipo de atuação demanda uma estrutura própria dentro do Poder Judiciário: juízes preparados nos mais variados tipos de controvérsias complexas; tempo para a atuação (com espaço para reuniões e diálogos entre as partes envolvidas e inúmeras decisões proferidas ao longo do processo); e custo alto ao Poder Judiciário, uma vez que demanda maior estrutura de pessoal, espaço físico, entre outros, para o seu tratamento.

Diante dessas dificuldades, Casimiro *et al.* (2022), apresenta o diálogo institucional como resposta às principais críticas dirigidas à atuação do Poder Judiciário em processos estruturais. O ponto de partida é a contestação da visão estática da separação de poderes, que concebe Executivo, Legislativo e Judiciário como esferas estanques, imunes à interferência recíproca. Os autores defendem uma leitura dinâmica e cooperativa, pautada no chamado constitucionalismo cooperativo, em que cada Poder pode, em situações específicas, atuar de forma colaborativa para garantir a efetividade dos direitos fundamentais. Assim, o Judiciário não deve ser visto como um órgão que formula políticas públicas de maneira unilateral, mas como parceiro na construção de soluções junto às demais instituições, especialmente em contextos de violações sistêmicas. Essa lógica também é mais racional do que a judicialização atomizada, cujas decisões individuais podem gerar gastos excessivos e desigualdades no acesso à justiça, como se observa no campo da saúde, por exemplo.

Outro ponto relevante é a resposta à crítica sobre a suposta incapacidade técnica do Judiciário para lidar com questões de políticas públicas. Os autores reconhecem que os magistrados, de fato, não possuem preparo especializado em áreas como saúde, educação ou orçamento, mas destacam que essa limitação pode ser superada mediante mecanismos de participação e supervisão.

Nesse sentido, são apresentados modelos de remédios estruturais participativos, como o *Compromisso Significativo*, desenvolvido pela Corte Constitucional da África do Sul, que promove a negociação entre Estado e sociedade sob acompanhamento judicial. Além disso, a experiência internacional demonstra outras ferramentas relevantes, como os *special masters* dos Estados Unidos, com especialistas nomeados para fiscalizar a implementação de medidas estruturais, e os comitês de peritos na Índia, formados por profissionais independentes para monitorar e sugerir ajustes. Essas práticas permitem que o Judiciário desempenhe um papel de catalisador e garantidor de direitos, sem assumir a função de elaborar diretamente políticas públicas.

Os autores destacam também uma solução para se evitar o chamado efeito *backlash*, ou seja, a reação contrária de outros Poderes que pode inviabilizar a efetividade das decisões judiciais. Os autores argumentam que o diálogo institucional é capaz de reduzir substancialmente esse risco, uma vez que transforma decisões unilaterais em construções coletivas e participativas, legitimadas política e socialmente. O engajamento de Executivo, Legislativo e sociedade na definição de metas e estratégias fortalece a implementação das medidas e dificulta bloqueios políticos ou administrativos.

Os autores concluem que o diálogo institucional deve, portanto, constituir o eixo central dos processos estruturais, pois permite conciliar a atuação transformadora do Judiciário com a preservação da legitimidade democrática e a sustentabilidade das políticas públicas. Dessa forma, a intervenção judicial dialógica se mostraria a alternativa mais eficaz para enfrentar violações sistêmicas de direitos fundamentais, promovendo soluções duradouras, legítimas e socialmente enraizadas.

As propostas apresentadas são de grande valia, porém muitas se encontram ainda apenas no campo teórico. Na prática, é possível notar que a ausência de leis efetivas sobre processos estruturais e a dificuldade dos Tribunais em implementar até mesmo as orientações postas no Tema 698, demonstram o tamanho dos desafios que as cortes brasileiras enfrentam para tratar esse tipo de processo.

Apesar das dificuldades, é possível notar que tanto o Legislativo quanto o Judiciário têm se movimentado em prol de soluções para o problema.

Na Câmara dos Deputados, está em tramitação o Projeto de Lei nº 8.058/2014³⁶, de autoria do Deputado Paulo Teixeira (PT-SP), que dispõe sobre o processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário. No texto, o diálogo institucional aparece como uma característica de destaque para esse tipo de processo.

No Senado Federal, começou a tramitar recentemente o Projeto de Lei nº 3/2025³⁷, proposto pelo Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG) e elaborado por uma comissão de juristas, tendo como objetivo a regulamentação do processo estrutural no Brasil. Entre as principais propostas está: a de maior eficiência na resolução de litígios complexos, com soluções mais adequadas e duradouras; aumento da participação do diálogo entre as partes envolvidas e os grupos impactados, promovendo decisões mais inclusivas; o reconhecimento do esforço adicional de juízes e membros do Ministério Público em processos complexos, com apoio institucional adequado; e aplicação de técnicas processuais a outros tipos de processos, quando apropriado, ampliando o alcance das soluções estruturais.

Ter um embasamento legislativo para tratar o processo estrutural pode ser um facilitador para o bom andamento do litígio, resta aguardar os próximos passos e a efetiva existência das leis propostas para conhecer os seus benefícios práticos.

O Conselho Nacional de Justiça, por sua vez, atento ao aumento crescente de processos estruturais no Brasil, publicou recentemente a Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025³⁸, que estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais, passo importante rumo à institucionalização dessa modalidade processual.

A recomendação, de caráter não vinculante, foi uma iniciativa do Fórum Nacional de Ações Coletivas do CNJ, com base em uma solicitação do Núcleo de Processos Estruturais Complexos do STF (NUPEC), tendo como inspiração justamente a forma como esse núcleo conduz esses processos no STF, reconhecendo a alta complexidade desses casos e a necessidade de atuação coordenada e interdisciplinar. A ideia é que os Tribunais brasileiros criem seus próprios núcleos para tratarem esse tipo de demanda.

³⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 8.058/2014*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014. Acesso em: 25 ago. 2025.

³⁷ BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 3/2025*. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9889342&ts=1753304264858&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em: 23 ago. 2025.

³⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação nº 163/2025*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf>. Acesso em 23 de agosto de 2025.

Na Suprema Corte, os processos estruturais começaram a receber tratamento diferenciado na gestão do Ministro Dias Toffoli, com a publicação da Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020³⁹, criando o Centro de Mediação e Conciliação (CMC/STF), responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no STF. Sua atuação era voltada a conflitos pré-processuais ou processuais e seu regulamento permitia que a conciliação e a mediação fossem exercidas, de forma voluntária, por Ministros aposentados, magistrados, membros do Ministério Público, advogados e defensores públicos aposentados.

Na Presidência do Ministro Luiz Fux, foi criado o Centro de Cooperação Judiciária (CCJ/STF), disciplinado pela Resolução nº 775, de 31 de maio de 2022⁴⁰, que dispunha sobre a cooperação judiciária nacional do STF com os demais órgãos do Poder Judiciário e envolvia a prática de qualquer ato judicial ou administrativo.

Posteriormente, na gestão da Ministra Rosa Weber, esses dois centros se uniram para criar o Centro de Soluções Alternativas de Litígios do STF (CESAL/STF), disciplinado na Resolução nº 790, de 22 de dezembro de 2022⁴¹, que incluía, ainda, o Centro de Coordenação de Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC/STF).

Na gestão do Ministro Luís Roberto Barroso, o tratamento das demandas complexas foi aprimorado com a edição do Ato Regulamentar nº 27, de 12 de dezembro de 2023⁴², que criou a Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ), com o objetivo de assessorar a Presidência e os Gabinetes de Ministros nesses tipos de ações, sendo composta por três órgãos: (i) o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC); (ii) o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL); e (iii) o Núcleo de Análise de Dados e Estatística (NUADE). Esses órgãos tiveram como objetivo promover a interdisciplinariedade e a comunhão de *expertises* em prol da solução de conflitos no STF⁴³.

O NUPEC, já citado ao longo do presente trabalho, merece destaque por ser composto por três tipos de especialistas: um especialista em processos estruturais, outro em políticas

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução nº 697/2020*. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2025.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução nº 775/2022*. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao775-2022.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2025.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução nº 790/2022*. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2025.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ato Regulamentar nº 27/2023*. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2025.

⁴³ Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal publicou o Manual NUSOL, no ano de 2025, apresentando com detalhes o funcionamento dos órgãos e os impactos promovidos pela consensualidade no STF. O Manual NUSOL está disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/cmc/anexo/Manual_Nusol_0608.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2025.

públicas e gestão governamental e outro em economia. Qualquer Ministro pode solicitar apoio do núcleo e encaminhar processos para o órgão. O seu objetivo é incentivar o diálogo institucional em prol da apresentação de planos para a correção dos problemas apresentados, monitorar a sua execução e, assim, diminuir a necessidade de intervenção do magistrado nos autos, uma vez que conversas prévias entre os envolvidos diminuem a demanda por decisões judiciais ao longo do processo.

Justamente por envolverem demandas extremamente complexas e que exigem toda uma configuração própria para o seu tratamento, o ideal é que os litígios estruturais sejam raros tanto em primeira instância quanto no STF. Na origem, a principal entrada desse tipo de controvérsia é através das Ações Civis Públicas, as quais mereceram tratamento diferenciado pela fixação de tese no Tema 698. De fato, é fundamental que esse tipo de ação continue nas instâncias de origem, uma vez que é lá que se tem contato com as autoridades envolvidas e o interesse direto no desenvolvimento de determinada política pública, daí a importância de os Tribunais locais se adequarem para o correto tratamento desse tipo de ação.

Com a publicação da Recomendação nº 163/2025 do CNJ, é possível observar que os Tribunais do país já estão se movimentando para melhor julgar os processos estruturais.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) publicou recentemente a Nota Técnica nº 17/2025⁴⁴, que formaliza a adesão do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal (CIJDF) à Nota Técnica nº 2/2022 do Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Pará (CIJEPA), a qual aborda a atuação do Poder Judiciário em processos estruturais. O objetivo do texto é apresentar diretrizes e subsídios para magistrados e servidores do TJDFT, buscando “promover ações que fomentam a consensualidade, os diálogos interinstitucionais e o alinhamento com as atuais tendências legislativas e doutrinárias e com a Recomendação 163/2025 do Conselho Nacional de Justiça”. A nota, de caráter não vinculante, inclusive solicita a análise da viabilidade da criação de um núcleo especializado no atendimento de demandas estruturais.

Como a recomendação do CNJ é medida recente, é provável que mais Tribunais se posicionem sobre a questão no decorrer do tempo, situação que certamente irá melhorar, inclusive, a forma de aplicação do Tema 698 pelas Cortes do país.

⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. *Nota Técnica nº 17/2025*. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/imagens-e-arquivos-2025/nota-tecnica-cijdf-17-2025-versao-final-3-7-2025-1.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2025.

3.2 Propostas de melhorias para a aplicação do Tema 698

Pela análise do juízo de retratação dos processos vinculados ao Tema 698, é possível concluir que os Tribunais de origem ainda não estão preparados para tratar um processo estrutural.

O Supremo Tribunal Federal, ao fixar a tese de mérito no Tema 698, produziu uma decisão além da capacidade de atuação dos órgãos jurisdicionais, resultado em um paradigma que, infelizmente, não produziu grandes mudanças na prática dos tribunais.

Foi possível perceber a falta de padronização das decisões proferidas e a manutenção de decisões que se preocupam somente com a primeira parte da tese fixada, que fala sobre a possibilidade de o Poder Judiciário intervir em políticas públicas em casos emergenciais, gerando apenas medidas pontuais para a correção de um problema apresentado. Além disso, quando é incentivada a apresentação de planos para a solução da controvérsia, estes são simplesmente homologados e não há qualquer tipo de monitoramento da sua execução.

A tese fixada no Tema 698 foi, portanto, uma inovação colocada no ordenamento jurídico que os Tribunais país afora pouco souberam aproveitar, pois não estavam preparados para tanto. Isso porque as cortes locais ainda têm dificuldades até mesmo de identificar um processo estrutural e, mais ainda, de tratá-lo de forma diferenciada dos demais.

A combinação de elevado número de processos + celeridade processual gera como resultado metas impossíveis de serem alcançadas quando se trata de litígios estruturais. Além disso, é extremamente penoso um magistrado sozinho decidir temas complexos, promover diálogos institucionais e monitorar a execução de planos.

A recente Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025, do CNJ, apesar de não possuir efeito vinculante, se mostra extremamente importante para direcionar os Tribunais para o correto tratamento dos processos estruturais. Aliado a isso, a tramitação do Projeto de Lei nº 3/2025, no Senado Federal, e sua consequente transformação em lei, pode incentivar que a recomendação do CNJ se converta em uma resolução com efeito impositivo. O tempo mostrará como serão os efeitos dessas normas no ordenamento jurídico.

Diante dos dados encontrados e do atual cenário sobre a questão, aponto 5 sugestões em prol da boa aplicação do Tema 698 pelos Tribunais brasileiros:

1- Os processos estruturais devem ser raros.

Não é viável que o Tema 698 seja aplicado a todo e qualquer processo que envolva políticas públicas e nem que todo processo vinculado ao tema siga necessariamente o rito de um processo estrutural.

O STF e os Tribunais de origem devem identificar de forma correta quais processos devem ser considerados estruturais. Fatores como impacto social, prospectividade, complexidade e custo precisam ser levados em conta.

O treinamento de magistrados e servidores para a sua identificação, bem como a criação de núcleos especializados para o tratamento do processo parecem ser uma boa saída para o problema.

O Projeto de Lei nº 3/2025, em tramitação no Senado Federal, e a Recomendação nº 163/2025 são passos importantes para auxiliar magistrados e servidores na identificação de um processo estrutural.

Além disso, há casos em que processos, mesmo afetados pelo Tema 698, não precisam seguir necessariamente o rito de um processo estrutural.

Pela análise das controvérsias envolvidas nos processos vinculados ao Tema 698 no ano de 2024, é possível observar que existem discussões que possibilitam soluções mais simples do que seguir o rito complexo de um processo estrutural.

Casos em que se exigem reformas simples em escolas, projeto de acessibilidade para determinado órgão público ou regularização de servidores por meio da realização de concurso público, por exemplo, podem ser resolvidos com um diálogo entre as partes envolvidas e a consequente homologação de um plano a ser executado, sem a necessidade da presença de um especialista para o caso ou mesmo um monitoramento constante.

Em certos casos, os acordos podem ser efetivados por meio de diferentes técnicas, como conciliação, mediação, convenções processuais, cooperação judiciária, entre outras, e devem ser incentivadas não só esfera judicial, mas também na extrajudicial.

Nessas situações, caberia ao Tribunal local, na análise caso a caso, direcionar, ou não, o processo para o núcleo especializado em processo estrutural. Dessa forma, nem todos os processos afetados ao Tema 698 mereceriam o tratamento diferenciado de um processo estrutural.

2- As decisões do STF determinando o retorno dos autos ao Tribunal de origem pela sistemática de repercussão geral, deveriam ser mais claras.

O STF, ao identificar um processo que possa ser enquadrado no Tema 698, deveria ser mais específico se deseja que o juízo de retratação seja feito pelo colegiado ou se permite, apenas, um novo juízo de admissibilidade do recurso extraordinário (RE) pelo Presidente ou Vice-Presidente do Tribunal.

Como já apontado anteriormente, da forma como as decisões são proferidas, a devolução feita pelo STF é para que os Tribunais observem os incisos I a III do art. 1.030 do CPC/2015⁴⁵, que autoriza a realização de um novo juízo de admissibilidade do recurso extraordinário pelo Presidente ou Vice-Presidente do Tribunal, podendo ele: negar seguimento ao recurso, encaminhar ao órgão colegiado ou sobrestrar em caso ainda não decidido pelo STF ou STJ.

É possível observar que o Presidente ou o Vice-Presidente tem liberdade para realizar novo juízo de retratação da forma que melhor entender, podendo encaminhar ao colegiado, negar seguimento ao recurso extraordinário ou até mesmo, como visto em dois casos, negar seguimento ao recurso extraordinário e de pronto devolver ao STF, sem passar, portanto, pelo colegiado.

Seria importante encaminhar a devolução do processo vinculado ao Tema 698 apenas pelo art. 1.030, II, do CPC/2015⁴⁶, que determina de fato o encaminhamento ao colegiado, pois assim já iniciaria um tratamento diferenciado para o processo.

Diante da complexidade de um processo estrutural, não seria razoável permitir que, por meio de decisão monocrática, o Presidente ou Vice-Presidente decida se o acórdão recorrido está ou não de acordo com o Tema 698. Essa situação foi observada em 49% dos processos com juízo negativo de retratação, quase metade, portanto, das negativas realizadas.

Ocorrendo o reconhecimento do STF de que determinado processo se enquadra no Tema 698 e pode ser considerado estrutural, seria de extrema valia que o juízo de retratação passasse

⁴⁵ Atualmente, o dispositivo das decisões proferidas pela Presidência do STF determinando a devolução dos autos ao Tribunal de origem pela sistemática de repercussão geral apenas estabelece: “*Ante o exposto, determino a devolução dos autos à Corte de origem para que adote, conforme a situação do(s) referido(s) tema(s) de repercussão geral, os procedimentos previstos nos incisos I a III do artigo 1.030 do Código de Processo Civil (alínea c do inciso V do art. 13 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal)*”.

⁴⁶ Art. 1.030. Recebida a petição do recurso pela secretaria do tribunal, o recorrido será intimado para apresentar contrarrazões no prazo de 15 (quinze) dias, findo o qual os autos serão conclusos ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, que deverá:

(...)

I – encaminhar o processo ao órgão julgador para realização do juízo de retratação, se o acórdão recorrido divergir do entendimento do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça exarado, conforme o caso, nos regimes de repercussão geral ou de recursos repetitivos;

diretamente pelo colegiado, para que, assim, se manifestasse sobre o enquadramento da questão ao paradigma.

3- Os Tribunais de origem precisam entender o funcionamento e aplicar mais frequentemente a sistemática de repercussão geral.

Pela análise dos dados, mais da metade dos processos que foram devolvidos à origem pelo Tema 698 tiveram juízo negativo de retratação.

Seria um incentivo à celeridade processual se os Tribunais de origem colocassem em prática a sistemática de repercussão geral para, já no juízo de admissibilidade do recurso extraordinário, negar o seu seguimento pelo art. 1.030, I, a, do CPC/2015⁴⁷.

Assim sendo, magistrados e servidores precisam estar atentos para a identificação de casos que possam ser enquadrados ao Tema 698, aplicando suas diretrizes desde o início do julgamento do processo. De fato, as instâncias de origem são os locais mais adequados para identificar se determinada controvérsia deve, ou não, receber o tratamento diferenciado próprio do processo estrutural.

Como apontado ao longo do trabalho, os Tribunais locais, as autoridades da região e a população envolvida são os atores com interesse direto em determinada política pública.

Com a negativa de seguimento do recurso com base na sistemática de repercussão geral, o processo não chegaria ao STF (art. 1.042, do CPC/2015)⁴⁸, evitando, assim, a tramitação do processo em mais um órgão jurisdicional.

Ademais, pelos dados colhidos, foi possível observar que a Suprema Corte não entra no mérito da controvérsia nesse tipo de processo. Dos 11 processos que retornaram ao STF após a realização de juízo de retratação negativo pelos Tribunais de origem, apenas 2 tiveram o RE provido em razão da má aplicação do Tema 698. Os outros 9 processos tiveram negado o seguimento do recurso por óbices processuais (não houve análise de mérito).

⁴⁷ Art. 1.030. Recebida a petição do recurso pela secretaria do tribunal, o recorrido será intimado para apresentar contrarrazões no prazo de 15 (quinze) dias, findo o qual os autos serão conclusos ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, que deverá:

I – negar seguimento:

a) a recurso extraordinário que discuta questão constitucional à qual o Supremo Tribunal Federal não tenha reconhecido a existência de repercussão geral ou a recurso extraordinário interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado no regime de repercussão geral;

⁴⁸ Art. 1.042. Cabe agravo contra decisão do presidente ou do vice-presidente do tribunal recorrido que inadmitir recurso extraordinário ou recurso especial, salvo quando fundada na aplicação de entendimento firmado em regime de repercussão geral ou em julgamento de recursos repetitivos (grifos acrescentados)

Assim sendo, quando os Tribunais já conhecem os termos do Tema 698 e os coloca em prática, mais rápido será o alcance do deslinde da controvérsia.

Aqui novamente merece destaque a necessidade de treinamento de magistrados e servidores para lidar com esse tipo de processo, além da importância da regulamentação do processo estrutural no ordenamento jurídico brasileiro.

Cumpre registrar que o STF também tem se preocupado em aprimorar a prática relacionada à aplicação do regime de repercussão geral nos tribunais brasileiros.

No ano de 2024, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça realizaram a quarta edição do “Projeto Imersão: Precedentes na Prática”⁴⁹, destinado a magistrados e servidores de diversos estados brasileiros, com o objetivo de aprimorar a compreensão prática dos procedimentos relacionados ao regime da repercussão geral e aos recursos repetitivos.

De fato, é uma tarefa árdua manter magistrados e servidores atualizados nos inúmeros temas de repercussão geral e recursos repetitivos existentes. Incentivar o diálogo entre os tribunais é de extrema relevância para facilitar não só a celeridade processual, mas também a uniformidade da jurisprudência.

4- Os juízes que trabalham em processos estruturais precisam ser valorizados.

Diante de todo o exposto no presente estudo, resta claro que tratar um processo estrutural não é tarefa fácil, situação que acaba afastando o seu correto tratamento pelos magistrados, diante do grande volume de ações que precisam ser analisadas diariamente.

O CNJ e o Poder Judiciário como um todo poderiam promover incentivos e premiar os magistrados que conduzem processos estruturais, seja estabelecendo que o juiz receberá menor número de processos quando estiver diante de um litígio estrutural, seja ganhando pontuações por mérito para posterior promoção ou até mesmo benefícios financeiros, a depender de lei proposta pelo Poder Judiciário.

A condução de um processo estrutural é feita pelo magistrado de 1º grau, o qual é extremamente demandado por excessivo volume de processos. Premiar sua atuação em processos de extrema complexidade estimula que o processo estrutural seja realmente tratado como tal.

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Representantes de tribunais brasileiros participam de intercâmbio no STF e STJ. Notícia disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/representantes-de-tribunais-brasileiros-participam-de-intercambio-no-stf-e-stj/>. Acesso em: 01 set. 2025.

5- A criação de núcleos nos Tribunais, com característica multidisciplinar, é fundamental para o bom tratamento do processo estrutural.

A Recomendação nº 163/2025 novamente se mostra precisa ao recomendar, em seu art. 2º, que os Tribunais de origem “*criem órgão interdisciplinar voltado a essa finalidade ou atribuam tal função a órgãos internos com capacidade técnica adequada*”.

Alterar a estrutura do Tribunal para tratar desse tipo de processo é fundamental para que não haja sobrecarga de magistrados em decidir sozinhos questões tão complexas.

O processo, ao ser enquadrado como estrutural e seguir os ditames do que estabelece o Tema 698, deveria seguir para um órgão próprio, local em que se encontrariam profissionais especializados e treinados para incentivar o diálogo entre as partes envolvidas em prol da elaboração de um plano para a correção do problema, bem como a realização de um monitoramento adequado para a sua execução.

É provável que, com o tempo, núcleos sejam criados nos tribunais paísafora para cuidar desse tipo de matéria, facilitando, dessa forma, o deslinde de matérias tão complexas.

CONCLUSÃO

Os litígios estruturais são aqueles que demandam um tratamento diferenciado para a sua solução, tendo o diálogo institucional como peça fundamental para o seu deslinde. São características desse tipo de processo a policentria, prospectividade, complexidade e a existência de violações massivas a direitos fundamentais.

No primeiro capítulo, apresentei os conceitos de litígios estruturais dado pela literatura, o diferenciando do processo comum bipolar, e trouxe referências internacionais dos Estados Unidos e da Colômbia (Estado de Coisas Inconstitucional), que serviram de inspiração para a análise desse tipo de processo no Brasil. Em seguida, apresentei os principais processos estruturais julgados pelo Supremo Tribunal Federal, como a ADPF 347, que reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, e a ADPF 635, conhecida popularmente como a “ADPF das Favelas”, que trata sobre o persistente uso da violência extrema por forças policiais, durante a realização de operações em comunidades carentes. Ao final, apresentei o julgamento do RE 684.612-RG, que deu origem ao Tema 698, objeto principal do presente estudo.

O Tema 698 inovou ao estabelecer as diretrizes que os Tribunais de origem devem seguir quando do julgamento de ações que envolvem aplicações de políticas públicas. O STF determinou, em síntese, que “A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado”.

Diante da tese firmada, o objetivo do presente estudo foi analisar como os Tribunais de origem estão julgando os processos devolvidos pelo STF pelo Tema 698. Esse foi o objeto do capítulo dois, onde eu apresento a metodologia utilizada na análise empírica realizada. No estudo, foram analisados todos os juízos de retratação realizados nos processos devolvidos aos Tribunais de origem pelo STF durante todo o ano de 2024, o qual foi escolhido por ser o primeiro ano completo da tese de mérito vigente.

Apresentei todos os dados levantados durante a análise, identificando quais os Tribunais tiveram mais devoluções, quais matérias foram as mais comuns envolvendo políticas públicas, a quantidade de juízos de retratação negativo/positivo ou não realizado e se essas decisões foram feitas de forma monocrática ou colegiada.

A análise empírica realizada evidenciou que, embora o STF tenha estabelecido um marco teórico claro para a aplicação da tese, sua implementação nos tribunais locais se deu de maneira desigual. A maioria dos tribunais que receberam processos com base no Tema 698 aplicaram o juízo de retratação de forma negativa, indicando que as decisões locais estavam alinhadas com o entendimento do STF. No entanto, dentre essas negativas, um número significativo de decisões monocráticas foi observado, sem a necessária deliberação colegiada, o que levanta questionamentos sobre a efetividade da aplicação da decisão.

A pesquisa revelou, ainda, que os Tribunais locais não realizaram um tratamento uniforme aos processos devolvidos pelo Tema 698. Essa diversidade no tratamento dos processos reflete a complexidade e a falta de uma regulamentação clara sobre como os tribunais devem proceder ao lidar com litígios estruturais. A ausência de uma padronização pode comprometer a efetividade das decisões judiciais e a concretização das políticas públicas a serem implementadas pelos órgãos responsáveis.

Portanto, embora o Tema 698 tenha estabelecido uma importante inovação no tratamento, pelo Poder Judiciário, de controvérsias envolvendo políticas públicas, os dados apontam que, na prática, os tribunais de origem ainda enfrentam desafios consideráveis na aplicação das diretrizes propostas pela Suprema Corte. É necessário um aprimoramento nas práticas judiciais quando o assunto é o tratamento de processos estruturais.

Diante dos desafios encontrados, no capítulo três apresento algumas sugestões da literatura sobre a forma de tratamento dos processos estruturais. O incentivo ao diálogo entre as partes envolvidas, a existência de um profissional especializado para tratar assuntos complexos e a criação de núcleos especializados para o monitoramento de planos de execução, são algumas das sugestões descritas.

Em seguida, apresento o atual cenário envolvendo o processo estrutural no Brasil. O ano de 2025 já trouxe importantes marcos: o Projeto de Lei nº 3/2025, em tramitação no Senado Federal, e a Recomendação nº 163/2025, do Conselho Nacional de Justiça, normas essenciais para o tratamento desse tipo de processo e um passo importante para sua regulamentação no ordenamento jurídico brasileiro.

A recomendação do CNJ, além de trazer conceitos e formas de condução do processo estrutural, ainda sugere a criação de núcleos especializados para o seu tratamento e acompanhamento. Apesar de a norma não possuir caráter vinculante, é certo que ela é capaz de influenciar o comportamento dos Tribunais de todo o país, como já aconteceu com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), que recentemente publicou a Nota

Técnica nº 17, que traz as diretrizes para o enfrentamento de litígios complexos e a racionalização da prestação jurisdicional no âmbito do TJDFT.

Por fim, apresento 5 propostas de melhorias para a aplicação do Tema 698 pelos Tribunais de origem: (i) os processos estruturais devem ser raros, de modo que nem toda controvérsia envolvendo políticas públicas devem ser enquadrados no Tema 698 e nem todo processo enquadrado no tema, deve necessariamente seguir o rito complexo de um processo estrutural; (ii) o STF, ao identificar um processo que possa ser enquadrado no Tema 698, deveria ser mais específico e determinar que o juízo de retratação seja realizado por órgão colegiado e não por simples decisão monocrática do Presidente ou Vice-Presidente do Tribunal, diante da complexidade própria que envolve esse tipo de ação; (iii) os Tribunais de origem precisam conhecer o Tema 698 e aplicar suas diretrizes desde o início do julgamento do processo, para que, no caso de eventual interposição de recurso extraordinário, este possa ter seu seguimento negado com base na sistemática de repercussão geral; (iv) os juízes que trabalham em processos estruturais precisam ser valorizados; e (v) a criação de núcleos nos Tribunais, com característica multidisciplinar, é fundamental para o bom tratamento do processo estrutural, situação que deve se concretizar com o decorrer do tempo, com a publicação da lei oriunda do Projeto de Lei nº 3/2025 e com a edição da Recomendação nº 163/2025, do CNJ.

O STF realizou um grande feito ao julgar o mérito do Tema 698 e propor diretrizes aos Tribunais locais para o julgamento de ações envolvendo políticas públicas, porém, o que se viu, foram tribunais despreparados para a sua execução. Poucos tribunais incentivaram o diálogo entre as partes em prol da construção de um plano e nenhum aparentou preocupação no monitoramento do plano proposto.

É fundamental que haja uma maior articulação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com o objetivo de criar uma abordagem mais coordenada e eficaz para a solução dos litígios estruturais no Brasil. A tramitação do Projeto de Lei nº 3/2025 e a edição da Recomendação nº 163/2025, do CNJ, são passos de extrema relevância a favor da regulamentação do processo estrutural. O tempo mostrará como os três Poderes passarão a tratar o assunto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENHHART, S. C. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F.; OSNA, G (Org.). *Curso de processo estrutural*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

ARENHART, S. C. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 225, p. 389–410, 2013.

ARENHART, S. C. Processos estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 18, n. 97, p. 243-257, maio/jun. 2016.

ARIZA-HIGUERA, L. J. *et al.* Definiendo el hacinamiento. Estándares normativos y perspectivas judiciales sobre el espacio penitenciario. *Estudios Socio-Jurídicos*, v. 21, n. 2, p. 227–258, dez. 2019.

ARIZA, L. J. The economic and social rights of prisoners and Constitutional Court intervention in the penitentiary system in Colombia. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. *Constitutionalism of the Global South: The activist tribunals of India, South Africa, and Colombia*. New York: Cambridge University Press, p. 129-162, 2013.

BARROSO, L. B. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7^a ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BROWN, F. The First Serious Implementation of Brown: The 1964 Civil Rights Act and Beyond. *The Journal of Negro Education*, v. 73, n. 3, p. 182–190, 2004.

CAMPOS, C. A. A. *Da inconstitucionalidade por Omissão ao “Estado de Coisas Inconstitucional”*. 2015. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

COELHO, I. M. *Interpretação constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CUNHA, S. J. C. B. *Processos estruturais e o papel do Judiciário na transformação institucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CAMPOS, C. A. A. *Estado de Coisas Inconstitucional*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

CASIMIRO, M. *Processo Estrutural Democrático: Participação, publicidade e Justificação*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

CASIMIRO, M; FRANÇA, E. P. C.; NÓBREGA, F. F. B. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do poder judiciário na transformação de realidades inconstitucionais? *Rei - revista estudos institucionais*, v. 8, n. 1, p. 105–137, maio. 2022.

- CUNHA, S. J. C. B. *Processos estruturais e o papel do Judiciário na transformação institucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- DIVER, C. S. The judge as political powerbroker: superintending structural change in public institutions. *Virginia Law Review*, v. 65, p. 43–106, 1979.
- FACHIN, Z. A.; PAGLIARINI, A. C. Movimentos sociais na Constituição brasileira de 1988: a construção da democracia e dos direitos humanos. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, v. 6, n. 12, p. 150–160, 14 nov. 2018.
- FERRAZ, O. L. M. *Direitos Fundamentais e Políticas Públicas: judicialização da saúde no Brasil em perspectiva comparada*. São Paulo: Saraiva, 2019.
- FERRAZ JUNIOR, T. S. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 2006
- GARAVITO, C. R.; FRANCO, D. R. *Cortes y Cambio Social.: cómo La Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado em Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia, 2010.
- GARAVITO, C. R.; FRANCO, D. R. *Radical deprivation on trial: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in the Global South*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- GARGARELLA, R. *A sala de máquinas da Constituição: dois séculos de constitucionalismo na América Latina (1810–2010)*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- GIBSON, M. D. *Os litígios estruturais no Supremo Tribunal Federal: uma discussão sobre conceitos*. 2022. 67 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.
- GÓES, G. S. F. Processos estruturais, modulação e o tema 698 do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Processo*, v. 349, p. 323–341, mar. 2024.
- GONÇALVES, C. L. *O reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal e as suas possíveis consequências na ordem jurídica brasileira*. 2016. 76 f. Dissertação (Pós-graduação em Direito Público). Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016.
- JOBIM, M. F.; ROCHA, M. H. Medidas Estuturantes: Origem em *Brown v. Board of Education (IE II)*: In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (Org.), *Processos Estruturais*, 5^a ed. São Paulo: Juspodivm, 2024, p. 1017-1033.
- KOPLIN, K. C. *O novo CPC e os direitos fundamentais processuais: uma visão geral, com destaque para o direito ao contraditório*. Grandes temas do novo Código de Processo Civil. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2015.

MASCARENHAS, C. G. Vista do A autocontenção estrutural do Poder Judiciário. Legitimidade, capacidade e Tema 698 do STF. *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, v. 6, ago. 2023.

MITIDIERO, D. O processualismo e a formação do Código Buzaid. *Revista de processo*. p. 165-194. 2010

MOSSOI, A. C.; MEDINA, J. M. G. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, v. 1018, ago. 2020.

OSNA, G; ARENHART, S. C. Cinco notas sobre os processos estruturais. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, v. 4, n. 2, p. 389–418, dez. 2024.

PENHA, C.; LEMOS, L. O Supremo Tribunal Federal e a intervenção do Poder Judiciário em Políticas Públicas: uma análise da (in)viabilidade jurídica da tese de repercussão geral fixada no tema 698. *Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania*, n. 11, p. 1370–1386, out. 2023.

PICOLI, B. L. *Processo Estrutural*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

PUGA, M. *La Litis Estructural en El Caso Brown v. Board of Education*.: In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (Org.), *Processos Estruturais*, 5^a ed. São Paulo: Juspodivm, 2024, p. 83-125.

REIS, D. A. *Ditadura e democracia no Brasil: Do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

SILVA, M. R.; COSTA, S. H. Tema de repercussão geral 698: processo estrutural e estratégias adotadas. *Suprema - Revista de Estudos Constitucionais*, v. 4, n. 1, p. 337–368, 4 set. 2024.

SMOLENAARS, C. C. Da tese fixada no tema 698 do Supremo Tribunal Federal: atenção aos efeitos sistêmicos indesejados na judicialização das políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos humanos. *Revista da Advocacia Pública Federal*, v. 7, n. 1, p. 379–404, dez. 2023.

VAN DER BROOKE, B. M. S. *Litígios Estruturais, Estado de Coisas Inconstitucional e Gestão democrática do processo: Um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas*. Londrina: Thoth, 2021.

VIEIRA JÚNIOR, R. J. A. *Separação de Poderes, Estado de Coisas Inconstitucional e Compromisso Significativo: novas balizas à atuação do Supremo Tribunal Federal*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Dezembro/2015 (Texto para Discussão nº 186). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 15 abr. 2025.

VITORELLI, E. *Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática*. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021.

VITORELLI, E. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. São Paulo: RT, 2016.

Tabela 1 – Análise do andamento processual de todos os processos devolvidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) aos respectivos tribunais durante o ano de 2024.

Nº DO PROCESSO NO STF	TRIBUNAL DE ORIGEM	CONTROVÉRSIA	JUÍZO DE RETRATAÇÃO	PROCESSO VOLTOU AO STF?
1- ARE 1.474.530	TJRJ	SAÚDE MPERJ propôs ação civil pública (ACP) em visando melhorias no Hospital Estadual Getúlio Vargas. O TJRJ entendeu que já ocorreram melhorias no hospital ao longo dos anos, situação que afastaria a atuação do Poder Judiciário.	Negativo. O colegiado entendeu que o acórdão recorrido está de acordo com o Tema 698. Decisão já transitou em julgado.	Não.
2- ARE 1.474.098	TJRJ	SAÚDE Estado foi condenado a regularizar o funcionamento de Unidade Básica de Saúde do Município de Nova Iguaçu (adequação de equipes de saúde, instalações, estrutura física, entre outras).	Positivo. O colegiado entendeu que é a Administração Pública que deve apresentar as soluções para corrigir as irregularidades apontadas pelo MPERJ. Deu prazo de 180 dias para o cumprimento das obrigações. O MP entrou com ED assentando omissão na decisão, por não ter fixado parâmetros ao Poder Executivo. Os EDs foram rejeitados.	Não.

			Aguardando prazos.	
3- RE 1.520.813	TJRJ	INFRAESTRUTURA MPERJ propôs ACP objetivando que o Município de Barra do Piraí apresentasse plano de pavimentação, drenagem de águas pluviais e plano de implementação de iluminação pública. O TJRJ entendeu que, no caso, seria indevida a intervenção do PJ na Administração Pública.	Negativo. Vice-Presidente fez novo juízo de admissibilidade do RE e negou seu seguimento, ao argumento de que o acórdão recorrido está de acordo com o Tema 698. Não houve decisão colegiada. Decisão transitou em julgado.	Não.
4- ARE 1.484.168	TJRJ	EDUCAÇÃO MPERJ propôs ACP objetivando a realização de obras em Escolas Municipais. O acórdão recorrido determinou a realização das obras no prazo de seis meses, de acordo com parecer técnico apresentado pelo MP.	Negativo. Vice-Presidente determinou novo julgamento, uma vez que acórdão recorrido estaria divergindo do tema. Colegiado entendeu que o acórdão recorrido está de acordo com o Tema 698. Em novo juízo de admissibilidade do RE, o recurso foi admitido e reenviado ao STF.	Sim. No STF, recebeu nova numeração: RE 1.567.224, sendo distribuído ao Ministro Flávio Dino, que, em decisão monocrática, negou provimento ao RE, assentando que o acórdão recorrido está de acordo com o Tema 698. O ente público interpôs agravo interno.
5- ARE 1.498.474	TJRJ	SEGURANÇA MPERJ propôs ACP para condenar o Estado a	Não ocorreu (desistência)	Não.

		<p>apresentar um plano de atuação para atender as Diretrizes Básicas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça (CNPCP/MJ), no prazo de 120 dias. O TJRJ manteve a sentença de condenação do Estado, mas assentou que a execução do julgado estava suspensa em razão de TAC firmado entre as partes.</p>	<p>Vice-Presidente determinou novo julgamento pelo colegiado, o qual não ocorreu em razão do pedido de desistência do recorrente.</p> <p>Decisão transitou em julgado.</p>	
6- ARE 1.524.465	TJRJ	<p>SEGURANÇA</p> <p>MPERJ propôs ACP objetivando sanar a carência de profissionais em unidades socioeducativas estaduais. O TJRJ entendeu que não ficou comprovado o mau uso da verba pública e que o PJ ou MP não poderiam intervir na gestão administrativa.</p>	<p>Negativo.</p> <p>Vice-Presidente negou seguimento ao RE com base no Tema 698.</p> <p>Decisão transitou em julgado.</p>	Não.
7- ARE 1.522.711	TJRJ	<p>SEGURANÇA</p> <p>Município do RJ foi condenado a realizar intervenções urbanísticas</p>	<p>Negativo.</p> <p>Colegiado entendeu que o acórdão está de acordo com o tema, uma vez que</p>	<p>Sim.</p> <p>Processo ainda no TJRJ aguardando envio ao STF.</p>

		<p>necessárias à segurança dos moradores na área da Comunidade Morro do Fogueteiro.</p>	<p>as providências necessárias foram apuradas pelo próprio ente municipal, assim como seu planejamento e plano de execução.</p> <p>Ocorreu novo juízo de admissibilidade do RE que, diante do juízo de retratação negativo, reenviou os autos ao STF.</p>	
8- ARE 1.521.963	TJRJ	<p>INFRAESTRUTURA</p> <p>Condenação do Município de Nova Friburgo e do Estado do RJ a realizar medidas para conter desabamentos em região do município de Nova Friburgo, de acordo com parecer técnico apresentado na inicial, no prazo de 180 dias.</p>	<p>Negativo.</p> <p>Vice-Presidente determinou novo julgamento em razão da devolução pelo Tema 698 Colegiado entendeu que o acórdão recorrido respeitou a tese ao preservar a discricionariedade do administrador para definir os critérios técnicos a serem adotados para a realização da obra.</p> <p>Em face da não retratação, o RE foi admitido e reenviado ao STF.</p>	<p>Sim.</p> <p>Recebeu nova numeração: RE 1.564.179, e foi distribuído ao Ministro Luiz Fux.</p> <p>Em decisão monocrática, negou provimento ao RE, ao fundamento de que o acórdão recorrido está de acordo com o Tema 698 e dissentir de suas conclusões seria analisar fatos e provas.</p> <p>Ainda correndo prazo para recurso.</p>
9- ARE 1.476.159	TJSP	<p>ACESSIBILIDADE</p> <p>Determinação de prazo de 06 meses para reforma de</p>	<p>Negativo.</p> <p>Colegiado assentou que o acórdão recorrido</p>	Não.

		teatro municipal do Guarujá para adaptação a normas de acessibilidade. Não houve diálogo e nem a execução de um plano.	converge com o Tema 698. Decisão transitou em julgado.	
10- ARE 1.490.659	TJSP	SAÚDE Implantação de Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS nos municípios de Ilha Comprida e Iguape. A sentença mantida se baseou em relatório feito pelo Núcleo Técnico do MP estadual que sugeriu uma cooperação bimunicipal e determinou financiamento da Fazenda Pública de SP. Poder Executivo local não participou desse relatório.	Negativo. Colegiado assentou que o acórdão recorrido converge com o Tema 698. Houve novo juízo de admissibilidade do RE, o qual foi julgado prejudicado em razão da aplicação do tema. Municípios entraram com agravo interno. Foi negado o seguimento do agravo interno, Decisão transitou em julgado.	Não.
11- ARE 1.511.059	TJSP	MEIO AMBIENTE Obrigaçāo do Município de Peruíbe de fiscalizar e promover o uso e ocupação regular do solo urbano, realização de infraestrutura, remoção e alojamento de moradores em situação de risco e prevenção e reparação de danos	Negativo. Houve nova decisão de admissibilidade do RE em que se negou seguimento ao fundamento de que o acórdão recorrido estaria em harmonia com o Tema 698. Houve interposição de agravo interno, sendo negado o seu provimento.	Não.

		ambientais por ocupação irregular. Juiz determinou uma série de obrigações ao município na área habitacional e orçamentária, sob pena de multa de 1 milhão de reais.	Decisão transitou em julgado.	
12- ARE 1.509.795	TJSP	SEGREDO DE JUSTIÇA		
13- ARE 1.513.535	TJSP	<p>SEGURANÇA</p> <p>Ação rescisória julgada procedente para rescindir acórdão que julgou procedente Ação Civil Pública (ACP) proposta pelo Ministério Público de SP (MPSP) que solicitava remoção de presos dos estabelecimentos prisionais de Franco da Rocha. O Tribunal considerou que o provimento da ação poderia agravar o problema, uma vez que seria necessária uma visão técnica e abrangente para tratar sobre a superlotação carcerária. Nesse caso, houve um recuo de atuação do Poder Judiciário (PJ).</p>	<p>Negativo.</p> <p>O Presidente da Seção de Direito Público encaminhou ao Colegiado, que entendeu estar o acórdão recorrido de acordo com o Tema 698. Acabou que o Tribunal recuou e o problema ficou sem solução.</p> <p>Decisão transitou em julgado.</p> <p>Não.</p>	

14- ARE 1.515.906	TJSP	SAÚDE Condenação do Município de Ibaté a implementar, no prazo de 180 dias, sob pena de multa, Centro de Atenção Psicossocial para atendimento de crianças, adolescentes e adultos.	Negativo. Presidente da Seção de Direito Público fez nova admissibilidade do RE, agora pelo Tema 698, e considerou que o acórdão recorrido está de acordo com a tese (<u>decisão monocrática</u>). Não houve diálogo entre os envolvidos. Decisão transitou em julgado.	Não.
15- ARE 1.514.851	TJSP	MEIO AMBIENTE Condenação solidária do Município de Piracaia e de sucessores de loteamento irregular (ocupação irregular do solo), que teria ocorrido por falha na fiscalização do município e demora na sua regulamentação. Condenação na obrigação de regularizar loteamento e providenciar as infraestruturas necessárias no prazo de 1 ano, sob pena de multa.	Negativo. Presidente da Seção de Direito Público encaminhou os autos para que o órgão colegiado, o qual assentou que o acórdão recorrido está de acordo com o Tema 698. A decisão se ateve apenas no ponto de que pode o PJ intervir em políticas públicas. Decisão transitou em julgado.	Não.

16- ARE 1.516.579	TJSP	SEGREDO DE JUSTIÇA		
17- ARE 1.516.271	TJSP	SAÚDE Melhora no funcionamento do IML do Guarujá - necessidade de concurso público e ampliação de horário - determinação de regularização do instituto em 120 dias, sob pena de multa. Não houve diálogo.	Negativo. Presidente da Seção de Direito Público fez nova admissibilidade do RE e considerou que o acórdão recorrido está de acordo com a tese. Houve agravo interno, o qual teve o seguimento negado pelo colegiado. Decisão transitou em julgado.	Não.
18- ARE 1.520.718	TJSP	EDUCAÇÃO Pagamento de astreintes em razão da não apresentação de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB, da Escola Municipal de Educação Básica Marieta de Freitas Martins (obras necessárias não foram concluídas - existe uma condenação judicial de 2020).	Negativo. Presidente da Seção de Direito Público fez nova admissibilidade do RE e considerou que o acórdão recorrido está de acordo com a tese. Decisão transitou em julgado.	Não.
19- ARE 1.521.434	TJSP	SEGREDO DE JUSTIÇA		
20- ARE 1.522.648	TJSP	SEGREDO DE JUSTIÇA		
21- ARE 1.523.004	TJSP	INFRAESTRUTURA Execução de obras e reparos em rodovias do	Não ocorreu. O Presidente da Seção de Direito Público entendeu	Sim. O Relator, Min. Luiz Fux, em decisão monocrática, esclareceu que

		Município de Assis. O TJSP entendeu que o PJ não pode influenciar na gestão de verbas públicas e na execução de políticas públicas.	que o caso não é sobre saúde e afastou o Tema 698, sendo os autos reenviados ao STF	o Tema não se limita à saúde e confirmou o acórdão recorrido, que optou por uma autocontenção do PJ ao não dar provimento à ação proposta pelo MPSP, que apresentava relatório de obrigação de fazer com alto nível de detalhamento, o que iria contra a tese firmada pelo Tema 698. Além disso, entendeu que dissentir desse entendimento atrairia a Súmula 279/STF. Agravo interno interposto e não provido, mantendo os termos da decisão monocrática. Decisão transitou em julgado.
22- ARE 1.527.560	TJSP	EDUCAÇÃO Determinação de realização de obras nas escolas estaduais de Mauá para obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), no prazo de 12 meses (o acórdão recorrido esclareceu que o prazo pode ser flexibilizado se solicitado ao juiz singular). Foram fixadas astreintes.	Não ocorreu. O Presidente da Seção de Direito Público entendeu que o caso não envolve o Tema 698 por não tratar de saúde e reenviou os autos ao STF.	Sim. Em decisão monocrática, o relator, Min. Luiz Fux, manteve o acórdão recorrido que fixou prazo para as realizações da obra, sob o fundamento de que o caso atrairia a incidência da Súmula 279/STF. Decisão transitou em julgado.
23- ARE 1.523.988	TJSP	SAÚDE ACP proposta pelo MPSP solicitando contratação de	Positivo. O Presidente da Seção de Direito Público entendeu	Não.

		<p>profissionais de saúde para ocupar cargos vagos nas unidades prisionais do Município de Campinas. O TJSP entendeu que o PJ não pode entrar na esfera de conveniência e oportunidade do Poder Executivo.</p>	<p>que o processo deveria seguir para análise pelo colegiado. Juízo de retratação positivo, dando parcial provimento à apelação do MP para condenar o Estado de SP a suprir o déficit de profissionais de acordo com o Tema 698. O Estado interpôs novo RE, que teve o seu seguimento negado em razão do Tema 698. Essa decisão foi mantida no julgado do agravo interno também interposto. Ainda correndo prazo para o trânsito em julgado.</p>	
24- ARE 1.515.728	TJSP	<p>EDUCAÇÃO Município de Diadema, em sede de cumprimento de sentença, solicita a retirada de multa em razão do não cumprimento imediato da obrigação de apresentar Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) em escola municipal.</p>	<p>Não ocorreu. Presidente do TJSP entendeu que o caso não se enquadra ao Tema 698 e devolveu os autos ao STF.</p>	<p>Sim. A relatora, Ministra Cármem Lúcia, negou provimento ao RE por ausência de prequestionamento. Decisão transitou em julgado.</p>
25- ARE 1.521.864	TJSP	MORADIA	Não ocorreu.	Sim.

		MPSP solicita que o Município de SP execute obras de requalificação e promoção da segurança de imóvel particular ocupado por terceiros.	Presidente do TJSP entendeu que o caso não se enquadra ao Tema 698 e devolveu os autos ao STF.	O relator, Ministro Flávio Dino, entendeu que o caso comporta intervenção do Município e aplicou o Tema 698, dado parcial provimento ao RE e reconhecendo a responsabilidade compartilhada do ente público e do particular, dono do imóvel. Foi interposto agravo interno, ainda pendente de julgamento.
26- ARE 1.475.144	TJRN	ACESSIBILIDADE Estado foi condenado a adaptar estabelecimento público de ensino às normas de acessibilidade, no prazo de 01 ano.	Negativo. Houve novo juízo de admissibilidade do RE, ocasião em que foi assentado que o acórdão recorrido está de acordo com o Tema 698. O Vice-Presidente disse que na fase de cumprimento de sentença o estado apresentará o plano e os meios adequados para cumprir a obrigação de fazer. Não houve decisão colegiada. Decisão transitou em julgado.	Não.
27- ARE 1.478.185	TJRN	ACESSIBILIDADE	Negativo.	Não.

		<p>Estado foi condenado a realizar obras de adaptação em prol da acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida em Centro de Saúde, no prazo de 180 dias.</p> <p>Decisão transitou em julgado.</p>	<p>Houve novo juízo de admissibilidade do RE, que considerou o acórdão recorrido de acordo com o tema, uma vez que no cumprimento de sentença Município de Natal entrou com agravo interno, o qual foi negado.</p> <p>Decisão transitou em julgado.</p>	
28-ARE 1.479.028	TJRN	<p>EDUCAÇÃO</p> <p>O Estado foi condenado na obrigação de realizar reformas nos prédios do campus da UERN.</p>	<p>Negativo.</p> <p>Novo juízo de admissibilidade e o vice-presidente considerou que o acórdão recorrido está de acordo com o ponto 1 do Tema 698, e essa seria a única discussão do RE. Não houve decisão colegiada.</p> <p>Decisão transitou em julgado.</p>	Não.
29-ARE 1.528.160	TJRN	<p>ACESSIBILIDADE</p> <p>O MP propôs ação para impedir que o Estado renove ou realize novas locações de imóveis sem acessibilidade destinados às escolas públicas de Mossoró. TJRN entendeu</p>	<p>Negativo.</p> <p>Novo juízo de admissibilidade do RE, ocasião em que o vice-presidente assentou que o acórdão recorrido está de acordo com o item 2 da tese.</p>	Não.

		que o PJ não poderia impor essa medida, mas apenas garantir o “mínimo existencial”.	Não há decisão colegiada. Decisão transitou em julgado.	
30- ARE 1.515.454	TJRN	SAÚDE MP propôs ACP com o objetivo de obrigar o Estado a criar projeto de lei para o fornecimento de dietas especiais às crianças e adolescentes portadores de doenças crônicas em situação de vulnerabilidade. O TJRJ entendeu que a situação não merece intervenção pelo PJ.	Negativo. Novo juízo de admissibilidade do RE, ocasião em que o vice-presidente assentou que o acórdão recorrido está de acordo com o item 2 da tese, pois não o caso não impõe medida pontual a permitir atuação do PJ. Não há decisão colegiada. Decisão transitou em julgado.	Não.
31- ARE 1.511.782	TJRN	SEGURANÇA O Estado foi condenado a corrigir irregularidades constatadas em prédio da delegacia civil da cidade de Tangará, no prazo de 180 dias.	Negativo. Novo juízo de admissibilidade do RE, ocasião em que o vice-presidente assenta que o acórdão recorrido está de acordo com os Temas 698 e 220. Não há decisão colegiada. Decisão transitou em julgado.	Não.
32- ARE 1.510.646	TJRN	SAÚDE Condenação do Município de Parnamirim a elaborar	Positivo.	Não.

		<p>plano de atendimento asilar que contemple integralmente a demanda de idosos domiciliados no município.</p>	<p>Vice-presidente encaminhou os autos ao colegiado. O acórdão recorrido foi parcialmente reformado apenas para afastar a multa imposta ao gestor.</p> <p>Decisão transitou em julgado.</p>	
33- ARE 1.502.223	TJRN	<p>SAÚDE</p> <p>MP propôs ação para condenar o Município de Mossoró a realizar reformas para corrigir deficiências estruturais no centro de zoonoses e fatores biológicos do município. TJRN entendeu não ser o caso de intervenção do PJ. Não haveria um “mínimo existencial” para autorizar a intervenção.</p>	<p>Negativo.</p> <p>Houve novo juízo de admissibilidade do RE, ocasião em que o vice-presidente entendeu que o acórdão recorrido está de acordo com o tema.</p> <p>Não há decisão colegiada.</p> <p>Decisão transitou em julgado.</p>	Não.
34- ARE 1.492.762	TJRN	<p>ACESSIBILIDADE</p> <p>O Estado foi condenado a realizar obras em prol da acessibilidade em prédios públicos.</p>	<p>Negativo.</p> <p>Novo juízo de admissibilidade e o vice-presidente considerou que o acórdão recorrido está de acordo com o ponto 1 do Tema 698. Além disso, assentou que no cumprimento de sentença</p>	Não.

			<p>a Administração irá apresentar os planos e meios adequados para o cumprimento da obrigação.</p> <p>Não houve decisão colegiada.</p> <p>Decisão transitou em julgado.</p>	
35- ARE 1.488.305	TJRN	<p>EDUCAÇÃO</p> <p>Estado foi condenado a realizar reformas estruturais e obras de acessibilidade em escolas estaduais.</p>	<p>Negativo.</p> <p>Novo juízo de admissibilidade e o vice-presidente considerou que o acórdão recorrido está de acordo com o ponto 1 do Tema 698. Além disso, assentou que no cumprimento de sentença a Administração irá apresentar os planos e meios adequados para o cumprimento da obrigação.</p> <p>Não houve decisão colegiada.</p> <p>Decisão transitou em julgado.</p>	Não.
36- ARE 1.490.873	TJPB	<p>SAÚDE</p> <p>O Estado foi condenado a corrigir as irregularidades</p>	<p>Positivo.</p> <p>Presidente do TJPB encaminhou os autos ao Colegiado, que deu parcial</p>	Não.

		apontadas pelo MP em Hospital distrital.	provimento, determinando que a Administração Pública apresente plano de adequação com metas, prazos e indicadores, sob supervisão do juízo competente e possibilidade de sanções no caso de descumprimento. Prazos ainda estão correndo.	
37- ARE 1.510.026	TJPB	EDUCAÇÃO O Estado foi condenado a implementar reformas em escola estadual com início no prazo de 180 dias.	Positivo. Presidente do TJPB encaminhou os autos ao Colegiado, que deu parcial provimento à apelação para adequar o caso ao Tema 698, determinando que o Estado apresente um plano de execução ou comprove que já realizou providências para corrigir a situação. Decisão transitou em julgado.	Não.
38- ARE 1.482.962	TJPB	EDUCAÇÃO O Estado foi condenado a implementar reformas em escola estadual, de acordo com as irregularidades	Positivo. Vice-presidente encaminhou os autos ao colegiado.	Não.

		<p>apontadas pelo parecer técnico apresentado pelo MP.</p>	<p>O TJPB assentou que o acórdão divergia do Tema 698 e adequou o julgado para que o Estado apresente, no prazo de 30 dias, o plano adequado para a realização de obras consideradas <u>urgentes</u> e realize reformas para o bom andamento do serviço público</p> <p>Decisão transitou em julgado.</p>	
39- ARE 1.514.415	TJPB	<p>ACESSIBILIDADE</p> <p>O Estado foi condenado a realizar obras de acessibilidade em restaurante popular.</p>	<p>Positivo.</p> <p>Presidente do TJPB encaminhou os autos ao Colegiado, que deu parcial provimento à apelação, para que o Estado apresente um plano, no prazo de 60 dias, para a realização de obras no restaurante popular.</p> <p>Decisão transitou em julgado.</p>	Não.
40- ARE 1.515.146	TJPB	<p>EDUCAÇÃO</p> <p>O Estado foi condenado a realizar obras em escola estadual com situação precária, de acordo com as informações apresentadas</p>	<p>Negativo.</p> <p>O Presidente do TJPB realizou novo juízo de admissibilidade, negando seguimento ao RE, considerado que o acórdão</p>	Não.

		<p>pelo MP após vistoria no local.</p>	<p>recorrido está de acordo com o tema. O Estado interpôs agravo interno, o qual não foi provido. Após, foram opostos embargos de declaração, que se encontram pendentes de julgamento.</p>	
41-ARE 1.517.674	TJPB	<p>SAÚDE O Município de Cuité de Mamanguape foi condenado a realizar reformas e adquirir matérias para o regular funcionamento do conselho tutelar, no prazo de 180 dias.</p>	<p>Negativo. Presidente do TJPB encaminhou os autos ao Colegiado, que manteve a condenação do município assentando seu comportamento inerte para a solução do problema, que tramita desde 2017. Decisão se concentrou na primeira parte da tese. Decisão transitou em julgado.</p>	Não.
42-ARE 1.524.234	TJPB	<p>SAÚDE O Estado foi condenado a realizar reformas em hospital público, no prazo de 180 dias, sob pena de multa.</p>	<p>c. Vice-Presidente, monocraticamente e sem qualquer fundamentação, manteve a decisão de inadmissão do RE e remeteu o processo ao STF.</p>	<p>Sim. O relator, Min. Alexandre de Moraes, negou seguimento ao recurso com base em questões processuais (falta de RG bem fundamentada e Súmula 279/STF).</p>

				O ente público interpôs agravo interno, o qual se encontra pendente de julgamento.
43- ARE 1.491.154	TJSE	MEIO AMBIENTE Companhia de Saneamento de Sergipe e Município de Nossa Senhora das Dores foram condenados a regularizar o abastecimento e fornecimento de água em povoado local.	Negativo. Presidente do TJSE assentou que o acórdão recorrido está de acordo com o Tema 698. Não há decisão colegiada. Decisão transitou em julgado.	Não.
44- ARE 1.500.326	TJSE	MEIO AMBIENTE Município de Boquim foi condenado a realizar obras de drenagem pluvial em povoado local.	Não foi possível acompanhar. Último andamento processual verifico no site do TJSE é do ano de 2023.	***
45- ARE 1.503.937	TJSE	SERVIÇOS PÚBLICOS Condenação de município a realizar concurso público para regularizar o quadro de pessoal da administração local (ocupada excessivamente por cargos temporários).	Negativo. Presidente realizou novo juízo de admissibilidade do RE e assentou estar de acordo com o tema. Não houve decisão colegiada. Decisão transitou em julgado.	Não.
46- ARE 1.516.419	TJSE	EDUCAÇÃO Condenação do município a promover obras em escola pública para atender regras	Negativo. Em novo juízo de admissibilidade do RE, o Presidente negou seu	Não.

		de segurança contra incêndio e pânico.	seguimento com base no Tema 698. Decisão transitou em julgado.	
47- ARE 1.520.713	TJSE	INFRAESTRUTURA Condenação de município a realizar obras e limpeza de canaletas para a drenagem de águas pluviais.	Não foi possível acompanhar. Processo foi redistribuído e não teve mais andamento.	Não.
48- ARE 1.509.641	TJGO	INFRAESTRUTURA Condenação de Agência de Infraestrutura a realizar a recuperação da sinalização vertical e horizontal de rodovia estadual.	Negativo. Vice-Presidente realizou novo juízo de admissibilidade do RE e assentou que o acórdão recorrido está de acordo com o Tema 698. O recorrente interpôs agravo interno e o Colegiado manteve a negativa de seguimento do RE. Prazos ainda estão correndo.	Não.
49- ARE 1.518.335	TJGO	MEIO AMBIENTE Condenação de Agência de Transportes e Obras a proceder a retirada de pessoas que ocupam e habitam irregularmente nas margens de rodovia estadual.	Negativo. Colegiado assentou que o acórdão recorrido está de acordo com a tese. Os autos foram reenviados ao STF e distribuído.	Sim. Em decisão monocrática, o RE do Estado foi provido pois o relator, Min. Dias Toffoli, entendeu que o TJGO realizou ingerência em seara administrativa ao determinar medidas pontuais para a solução do problema. Desse modo, determinou o retorno dos autos novamente à

				origem para novo julgamento com base nos termos do Tema 698. PGR se manifestou pedindo a negativa de seguimento do RE. Recorrente interpôs agravo interno, o qual teve o seu seguimento negado. Prazos ainda estão correndo.
50-ARE 1.525.148	TJGO	SERVIÇOS PÚBLICOS Condenação de município a realizar licitação para a contratação de técnicos de engenharia civil prestadores de serviços à administração local.	Negativo. Vice-presidente encaminhou os autos ao colegiado. O Colegiado entendeu que o acórdão recorrido está de acordo com o tema, uma vez que não impôs medidas específicas, apenas assentou a necessidade de licitação. Decisão transitou em julgado.	Não.
51-ARE 1.526.771	TJGO	MEIO AMBIENTE Condenação de município na obrigação de elaboração e implementação de Projeto de Área Degradada, diante da constatação de degradação ambiental em área urbana e de omissão do	Negativo. O colegiado entendeu que o acórdão recorrido está de acordo com a tese, pois determinou a elaboração de plano técnico para a recuperação de área	Sim. Distribuído ao Min. Flávio Dino, que negou seguimento ao recurso por questões processuais (repercussão geral mal fundamentada). Decisão transitou em julgado.

		ente público em adotar medidas eficazes	degradada. Os autos foram reenviados ao STF.	
52- ARE 1.508.974	TJCE	<p>EDUCAÇÃO</p> <p>O Estado foi condenado a apresentar estudos indicando o número de cargos vagos de professores da rede pública de ensino e o seu preenchimento por concurso.</p>	<p>Negativo.</p> <p>Houve novo juízo de admissibilidade do RE, ocasião em que se assentou que o acórdão recorrido está de acordo com o tema.</p> <p>Colegiado entendeu que o acórdão recorrido está de acordo com o Tema 698.</p> <p>Foram opostos embargos de declaração, que se encontram pendentes de julgamento.</p>	Não.
53- ARE 1.515.444	TJCE	<p>MORADIA</p> <p>Condenação do Estado a pagar aluguel social a famílias desapropriadas em razão da demora na conclusão de obra de empreendimento habitacional social.</p>	<p>Não foi possível acompanhar.</p> <p>Último andamento disponível no site do TJCE é de 2023.</p>	***
54- ARE 1.520.346	TJCE	<p>MEIO AMBIENTE</p> <p>O Estado foi condenado a retirar invasores (retirada e demolição de construções ilegais) que ocuparam espaço público</p>	<p>Negativo.</p> <p>Vice-Presidente realizou novo juízo de admissibilidade do RE e entendeu que o acórdão</p>	Não.

			recorrido está de acordo com o tema. Não há decisão colegiada. Decisão transitou em julgado.	
55- RE 1.521.474	TJDFT	SAÚDE Condenação do DF em recompor equipe de vigilância sanitária e fiscalizatória	Não ocorreu (perda do objeto) DF peticionou defendendo a perda de objeto da ação em razão da ocorrência de concurso público na Vigilância Sanitária do DF. MPDFT concordou e o juiz extinguiu a ação, por perda do objeto.	Não.
56- ARE 1.495.876	TRF1	ACESSIBILIDADE União foi condenada a fornecer passagens interestaduais gratuitas (passe livre) a acompanhantes hipossuficientes de pessoas com deficiência que necessitam de auxílio para locomoção.	Ainda não ocorreu. Processo consta na Vice-Presidência, que ainda não se pronunciou.	***
57- ARE 1.510.647	TRF 1	PREVIDÊNCIA SOCIAL Condenação do INSS à instalar, no prazo de 120 dias, Agência da	Ainda não ocorreu. Vice-Presidente encaminhou os autos ao colegiado.	***

		Previdência Social no município de Muaná/PA.		
58- ARE 1.524.568	TJMG	EDUCAÇÃO Município de Munhuaçu foi condenado a implantar AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiro) em creche pública, em prol da segurança e de regras sanitárias.	Não ocorreu (acordo). Vice-Presidente intimou as partes a se manifestarem sobre a atual situação do problema e encontrarem uma solução consensual para a sua solução. As partes manifestaram interesse em encontrar uma solução consensual. Ocorreu conciliação e o acordo foi homologado. Decisão transitou em julgado.	Não.
59- RE 1.524.839	TJMG	SAÚDE MP perdeu ACP em que solicitava a ampliação do programa de abrigo para crianças em adolescentes no município de Belo Horizonte.	Não ocorreu (ausência de interesse). O Vice-Presidente intimou o MP para manifestar interesse no prosseguimento do feito, diante do decurso de tempo da ação. MP se manifestou pela ausência de interesse e o RE foi julgado prejudicado. Decisão transitou em julgado.	Não.

60- ARE 1.506.260	TJPE	SEGURANÇA Condenação do Estado e de Fundação Socioeducativa a implementar projeto de segurança contra incêndio e Pânico em unidade de acolhimento de crianças e adolescentes.	Não foi possível acompanhar. Site do TJSE não respondeu às pesquisas.	***
61- ARE 1.493.524	TJPE	EDUCAÇÃO ACP solicita a condenação do Município de Vitória de Santo Antão a oferecer vagas em creches públicas. TJPE negou o pedido, ao fundamento de que compete a Administração a elaboração de projeto para executar as ordens do plano nacional de educação estando, ainda, dentro do prazo estabelecido pelo projeto.	Não foi possível acompanhar. Site do TJSE não respondeu às pesquisas.	***
62- ARE 1.513.920	TJSC	SAÚDE Políticas públicas para o controle de zoonoses e bem-estar animal.	Positivo. Vice-Presidência encaminhou os autos para o colegiado. Este entendeu que o acórdão recorrido não observava o Tema 698 e determinou que o Município de Laguna, no prazo de 180 dias,	Não.

			elaborasse plano para controles de zoonoses e bem-estar animais, devendo ser submetido ao Juízo de 1º Grau para aprovação, com acompanhamento do MP. Decisão transitou em julgado.	
63- ARE 1.477.913	TJSC	EDUCAÇÃO Regularização de contratação de pessoal, por meio de concurso público, em Centro de Educação Profissional do Estado de Santa Catarina.	Positivo. Vice-Presidência encaminhou os autos ao Colegiado, que entendeu pela adequação do julgado ao Tema 698, determinando que o Estado elabore, em 180 dias, um plano de ação para admissão de pessoal efetivo no âmbito do Centro Educacional, a ser submetido ao juiz de 1º grau, assegurada a participação do MP. Decisão transitou em julgado.	Não.
64- RE 1.515.213	TJSC	INFRAESTRUTURA MPSC ajuizou ACP para determinar que o Município de Criciúma regularize o sistema de saneamento	Negativo. Vice-Presidente encaminhou os autos ao colegiado, que entendeu estar o acórdão recorrido	Sim. O Ministro Cristiano Zanin entendeu que divergir do Tribunal de origem exigiria a análise de fatos e provas.

		básico na região. O TJSC entendeu que não cabe ao PJ essa intervenção.	de acordo com o Tema 698. O RE foi, então, admitido e encaminhado novamente ao STF.	Decisão transitou em julgado.
65- RE 1.517.146	TRF 5	SAÚDE MP solicita a condenação da União e da UFAL a realizar as medidas necessárias e consequente contratação de servidores para o Hospital Universitário. O Tribunal entendeu não ser viável a interferência na seara administrativa.	Não ocorreu (acordo) O colegiado assentou que, no decorrer da ação, foi celebrado contrato de gestão entre a Universidade e em Empresa de Gestão de serviços hospitalares para a realização de concursos e regularização do atendimento. Processo conclusos ao Vice-Presidente.	Não.
66- RE 1.500.522	TRF 5	SAÚDE Tribunal julgou procedente ACP proposta pelo Conselho Federal de Enfermagem (COFEN) para que Hospital público observe a quantidade mínima de enfermeiros estabelecida em sua resolução (a análise sobre o cumprimento ou não da resolução deverá ser feito	Negativo. Vice-Presidente, monocraticamente, entendeu que o julgado está de acordo com o Tema 698. Decisão transitou em julgado.	Não.

		na fase de cumprimento do julgado).		
67- ARE 1.250.650	TRF 4	MEIO AMBIENTE Execução de obras destinadas a enfrentar problemas de cheias e inundações relacionadas ao desassoreamento e à revitalização do Rio Sagão, no Município de Criciúma/SC.	Negativo. O colegiado entendeu que a União e o Município descumpriram os termos de convênio firmado em 2009 para a execução das obras. O descumprimento foi de plano elaborado pelos próprios entes públicos, situação incapaz de gerar interferência do PJ. Aguardando prazos.	Não.
68- ARE 1.528.687	TJRS	SEGREDO DE JUSTIÇA		
69- ARE 1.523.059	TJAM	SEGURANÇA. Condenação do Estado a reestruturar a polícia civil localizada no Município de Eirunepé.	Não foi possível acompanhar. Site do TJAM aparenta erro.	***
70- ARE 1.481.263	TJAM	SAÚDE Condenação do Estado a regularizar o efetivo de médicos em unidade de saúde do Município de Envira.	Não foi possível acompanhar. Site do TJAM aparenta erro.	***
71- RE 1.485.465	TJPI	SAÚDE Condenação de fundação municipal de saúde a	Negativo. Vice-presidente realizou novo juízo de	Não.

		<p>regularizar os espaços de esterilização hospitalar.</p>	<p>admissibilidade do RE e assentou que o acórdão recorrido estava de acordo como Tema.</p> <p>Fundação interpôs Agravo interno, que teve o seu provimento negado, sob o fundamento de que o Tribunal de origem apenas condenou a fundação a regularizar área de esterilização hospitalar, sem pontuar como isso deve ser feito. Fundação opôs EDs, o qual está pendente de julgamento.</p>	
72- ARE 1.482.884	TJRR	<p>SAÚDE</p> <p>O Município de Boa Vista foi condenado a disponibilizar, em hospital público, atendimento ambulatorial e cirurgias eletivas na área de neurocirurgia a crianças e adolescentes portadores de doenças neurológicas.</p>	<p>Negativo.</p> <p>Presidente do TJRR fez novo juízo de admissibilidade do RE e assentou que o acórdão recorrido está de acordo com o Tema 698.</p> <p>Não houve decisão colegiada.</p> <p>Decisão transitou em julgado.</p>	Não.
73- ARE 1.496.906	TJMT	<p>SAÚDE</p> <p>Município de Cuiabá foi condenado a recuperar e</p>	<p>Negativo.</p> <p>Presidente do TJMT fez novo juízo de admissibilidade do RE e</p>	Não.

		<p>realizar manutenções em postos de saúde.</p> <p>assentou que o acórdão recorrido está de acordo com o Tema 698.</p> <p>Não houve decisão colegiada.</p> <p>Decisão transitou em julgado.</p>	
--	--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora, 2025

