



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

VITÓRIA MARIA VALENTIM GOMES

**LIMITES DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
VOLTADAS À REALIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: análise dos
parâmetros fixados no julgamento do Tema 698 pelo STF e da sua aplicação
pelo TJPB**

**JOÃO PESSOA
2025**

VITÓRIA MARIA VALENTIM GOMES

**LIMITES DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
VOLTADAS À REALIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: análise dos
parâmetros fixados no julgamento do Tema 698 pelo STF e da sua aplicação
pelo TJPB**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Prof.^a Melissa Gusmão
Ramos

**JOÃO PESSOA
2025**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

G633l Gomes, Vitoria Maria Valentim.

Limites da intervenção do poder judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais: análise dos parâmetros fixados no julgamento do Tema 698 pelo STF e da sua aplicação pelo TJPB / Vitoria Maria Valentim Gomes. - João Pessoa, 2025.

59 f.

Orientação: Melissa Gusmão Ramos.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Direitos fundamentais. 2. Políticas públicas. 3. Intervenção do Poder Judiciário. 4. Princípio da separação dos poderes. 5. Tema 698 do STF. 6. TJPB. I. Ramos, Melissa Gusmão. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

VITÓRIA MARIA VALENTIM GOMES

**LIMITES DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
VOLTADAS À REALIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: análise dos
parâmetros fixados no julgamento do Tema 698 pelo STF e da sua aplicação
pelo TJPB**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Prof.^a Melissa Gusmão
Ramos

DATA DA APROVAÇÃO: _____ DE 2025

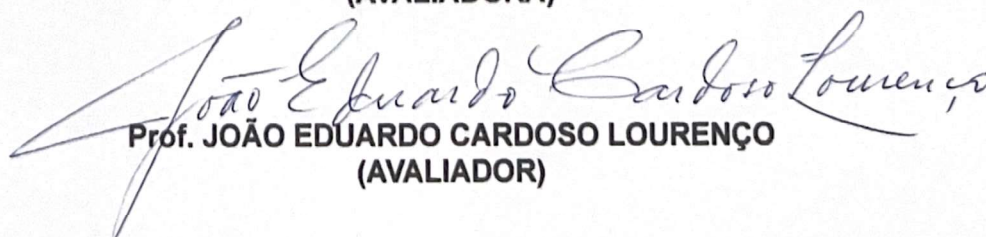
BANCA EXAMINADORA:

Documento assinado digitalmente
goubx MELISSA GUSMÃO RAMOS
CPF: 020.220.000-00
Nº de Registro: 00000000000000000000

**Prof.^a MELISSA GUSMÃO RAMOS
(ORIENTADORA)**

Documento assinado digitalmente
goubx GIORGGIA PETRUCCE LACERDA E SILVA ABRANTES
CPF: 020.220.000-00
Nº de Registro: 00000000000000000000

**Prof.^a GIORGGIA PETRUCCE LACERDA E SILVA ABRANTES
(AVALIADORA)**


**Prof. JOÃO EDUARDO CARDOSO LOURENÇO
(AVALIADOR)**

AGRADECIMENTOS

Em um momento de profunda gratidão e reflexão, agradeço, inicialmente, a Deus por renovar a minha fé e por me guiar nesta jornada. Em cada obstáculo, encontrei uma oportunidade de crescimento, e em cada desafio, uma lição valiosa que me permitiu enxergar a graça Dele.

Aos meus amados pais, João e Maria Bernadeth, que me deram as ferramentas necessárias e o apoio incondicional para a realização dos meus sonhos, agradeço por todo amor, pelas palavras de incentivo, pela inspiração de força e pelos valores que me ensinaram ao longo da vida.

Ao meu irmão e melhor amigo, João Victor, sou grata por todo cuidado e pela paciência. Tê-lo como irmão é, sem dúvida, um dos maiores sinais do amor de Deus na minha vida.

Aos meus queridos avós e tios, agradeço por toda sabedoria e pelo carinho que me transmitiram.

Ao corpo docente do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, devo meus agradecimentos pela dedicação e pelo conhecimento transmitido.

À minha orientadora, professora Melissa Gusmão Ramos, agradeço pelo suporte durante a produção desta monografia.

À Universidade Federal da Paraíba, sou grata pelas oportunidades que me foram concedidas e pela contribuição para a minha formação profissional e pessoal.

Ao Gabinete da 6ª Vara da Fazenda Pública de João Pessoa e ao CEJUSC da Justiça Federal na Paraíba, locais que me inspiraram a escrever sobre o meu tema, agradeço pelos valores ensinados, os quais levarei comigo por toda a vida.

Agradeço também a todos que contribuíram durante o curso e para a elaboração deste trabalho.

RESUMO

O trabalho busca compreender a relevância do julgamento do Tema 698 pelo STF para a proteção do princípio da separação dos poderes, mediante o exame da aplicação, pelo TJPB, dos parâmetros previstos nas teses de tal julgado. Para isso, estuda, inicialmente, as políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais e o papel do Poder Judiciário na concretização de tais instrumentos. Prossegue com a análise dos parâmetros fixados pelo STF no julgamento do RE 684.612, *leading case* do Tema 698 de Repercussão Geral, referentes à intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais. Por fim, examina como o TJPB está aplicando, em juízo de retratação, tais balizas. Diante do método de pesquisa quanti-qualitativo e da pesquisa bibliográfica e jurisprudencial utilizados, conclui-se que as intervenções do Poder Judiciário do Estado da Paraíba em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, sob a ótica da aplicação dos parâmetros fixados nas teses de julgamento do RE 684.612/RJ pelo tribunal estadual em juízo de retratação, respeitaram, em sua maioria, o princípio da separação dos poderes. Observa-se também a relevância do julgamento do Tema 698 pelo STF para a proteção de tal princípio.

Palavras-chave: direitos fundamentais; políticas públicas; intervenção do Poder Judiciário; princípio da separação dos poderes; Tema 698 do STF; TJPB.

ABSTRACT

The study aims to understand the relevance of the Brazilian Supreme Court's (STF) decision on General Repercussion Theme 698 for the protection of the principle of separation of powers by examining the application, by the Paraíba State Court of Justice (TJPB), of the parameters established in the theses of this judge. For this objective, it initially examines public policies aimed at realizing fundamental rights and the role of the Judiciary in implementing these instruments. It continues by analyzing the parameters established by the STF in the judgment on RE 684.612/RJ, the leading case on Theme 698 of General Repercussion, regarding judicial intervention in public policies aimed at realizing fundamental rights. Finally, it examines how the TJPB is applying these guidelines in its review judgments. Based on the quantitative and qualitative research method and the bibliographic and jurisprudential research used, the study concludes that the interventions of the Judiciary of the State of Paraíba in public policies aimed at realizing fundamental rights, from the perspective of applying the parameters established in the judgment theses of RE 684.612/RJ by the state court in review judgments, mostly respected the principle of separation of powers. The relevance of the judgment of Theme 698 by STF for the protection of this principle is also noted.

Key-words: fundamental rights; public policies; intervention of the Judiciary; principle of separation of powers; STF Theme 698; TJPB.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À REALIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA CONCRETIZAÇÃO DE TAIS INSTRUMENTOS.....	11
2.1 Direitos fundamentais e políticas públicas: conceituação.....	11
2.2 O ciclo de uma política pública.....	14
2.3 A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas e o princípio da separação dos poderes.....	16
3 OS PARÂMETROS FIXADOS NO JULGAMENTO DO TEMA 698 PELO STF PARA A INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À REALIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	22
3.1 RE 684.612/RJ, paradigma do Tema 698 de Repercussão Geral, e o seu julgamento pelo STF.....	24
3.2 Requisitos quanto à realidade fática e jurídica do caso concreto para a intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais.....	28
3.3 Limites das determinações impostas pelo Judiciário na decisão.....	31
3.3.1 Interpretação da expressão “finalidades a serem alcançadas” presente na segunda tese firmada no julgamento do Tema 698.....	33
3.3.2 A determinação da apresentação de um plano pela Administração Pública e a sua relação com as técnicas de litígios estruturais.....	34
4 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS PARÂMETROS PREVISTOS NAS TESES FIRMADAS NO JULGAMENTO DO TEMA 698 DO STF PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA.....	37
4.1 Método de análise jurisprudencial	38
4.2 Análise da mudança de posicionamento do TJPB em juízo de retratação positivo diante dos parâmetros previstos nas teses firmadas no julgamento do Tema 698 pelo STF.....	38
4.3 Análise do exercício do juízo de retratação negativo pelo TJPB diante dos parâmetros previstos nas teses firmadas no julgamento do Tema 698 pelo STF.....	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

A perspectiva de que a Constituição Federal de 1988 deve conter limitações ao poder autoritário e regras de prevalência dos direitos fundamentais desenvolve-se no sentido da consagração de um Estado Democrático de Direito (Lenza, 2021, p. 61). Para haver alinhamento com tal viés, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais são “dotadas de todos os meios e elementos necessários à sua pronta incidência aos fatos, situações, condutas ou comportamentos que elas regulam” (Silva, 2007, p. 408), pois, consoante o art. 5º, § 1º, da CRFB/88 (Brasil, 1988), elas têm aplicação imediata. Assim, segundo José Afonso da Silva (2007, p. 409), a regra citada no art. 5º, § 1º, da CRFB/88, em primeiro lugar, significa que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais são aplicáveis até onde possam, até onde as instituições ofereçam condições para seu atendimento. Nesse contexto, para que haja o oferecimento de condições com vistas ao atendimento de direitos fundamentais, o Estado possui o dever de desenvolver e de concretizar políticas públicas.

Entretanto, muitas vezes, podem ocorrer falhas causadas pelos Poderes Executivo e Legislativo no desenvolvimento de políticas públicas para a efetivação de direitos fundamentais. É neste cenário que o Judiciário é invocado, pois, “vige, entre nós, o sistema de *checks and balances*, típico do Estado de Direito, tornando possível o acesso a tal Poder para que esse analise, teoricamente como última *ratio*, atos administrativos eivados de ilegalidade, inconstitucionalidade, abuso de poder e/ou omissão” (Roma, 2024, p. 146).

Nessa perspectiva, a busca pelo Judiciário para suprir lacunas na ação estatal não se limita à garantia imediata de direitos, mas revela uma interação mais complexa: a judicialização das políticas públicas (Lins, 2024, p. 6). No Brasil, bem como na Paraíba, é possível observar tal fenômeno através de demandas recorrentes que buscam a concretização de políticas públicas de educação e de saúde, por exemplo.

No entanto, a intervenção judicial em políticas públicas, mediante determinações à Administração Pública, enfrenta desafios consideráveis, como os excessos voluntaristas e a falta de critérios objetivos, que geram indesejada imprevisibilidade da prestação jurisdicional e que podem colocar em risco a própria

continuidade das políticas públicas, desorganizando a atividade administrativa e impedindo a alocação racional dos escassos recursos públicos (Brasil, 2023).

Nesse sentido, para mitigar tal realidade, o Supremo Tribunal Federal (STF) buscou definir parâmetros acerca do controle judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais no julgamento do Recurso Extraordinário 684.612/RJ, representativo do Tema 698 de Repercussão Geral.

A partir disso, o presente trabalho possui o seguinte problema de pesquisa: a intervenção do Poder Judiciário do Estado da Paraíba em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, sob a ótica da aplicação dos parâmetros fixados nas teses de julgamento do Recurso Extraordinário 684.612/RJ pelo tribunal estadual em juízo de retratação, respeita o princípio da separação dos poderes?

Esta pesquisa, portanto, tem como objetivo geral compreender a relevância do julgamento do Tema 698 pelo STF para a proteção do princípio da separação dos poderes, mediante a análise da aplicação, pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, dos parâmetros previstos nas teses firmadas em tal julgamento. Como objetivos específicos, busca examinar, primeiramente, as políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais e o papel do Poder Judiciário na concretização de tais instrumentos. Prossegue com a análise dos parâmetros fixados pelo STF no julgamento do RE 684.612/RJ, *leading case* do Tema 698 de Repercussão Geral, referentes à intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais. Por fim, estuda como o TJPB está aplicando, em juízo de retratação, tais balizas.

Sob tal viés, justifica-se este trabalho pela importância da análise, pelo operador do Direito, sobre os efeitos práticos do julgamento do RE 684.612/RJ nas decisões proferidas pelo TJPB. Isso porque tal exame possibilita uma melhor compreensão sobre os limites da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais para que não haja violação ao princípio da separação dos poderes, impactando diretamente o exercício da advocacia privada, na fundamentação de pedidos, a atuação do Ministério Público, tanto como litigante quanto como fiscal da ordem jurídica, a atividade da advocacia pública, na busca por uma melhor defesa do ente público, e a atuação do magistrado, na condução do processo e no desenvolvimento da decisão.

Utilizou-se o método de pesquisa quanti-qualitativo, além da pesquisa bibliográfica e da pesquisa jurisprudencial. Para construção de uma base teórica, a pesquisa bibliográfica consistiu na análise de livros, artigos científicos, monografias, dissertações de mestrado, teses de doutorado e legislações. Já a pesquisa jurisprudencial foi conduzida mediante análise de decisões proferidas pelo STF e pelo TJPB pertinentes à temática.

Diante de tal metodologia, o trabalho divide-se em três capítulos.

O primeiro capítulo consiste na análise das políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais e o papel do Poder Judiciário na concretização de tais instrumentos. Para isso, examinam-se os conceitos de direitos fundamentais e de políticas públicas e os estágios de tal instrumento. Além disso, analisam-se também o controle judicial de políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, a sua relação com a fase mais ativista do Poder Judiciário no contexto do Estado Democrático de Direito e com o sistema de freios e contrapesos e a importância da definição de limites à intervenção judicial em políticas públicas para que não haja violação ao princípio da separação dos poderes.

O segundo capítulo trata dos parâmetros fixados no julgamento do Tema 698 pelo STF para a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais. Assim, busca-se analisar o RE 684.612/RJ, *leading case* do Tema 698 de Repercussão Geral, e o seu julgamento pelo STF, os requisitos quanto à realidade fática e jurídica do caso concreto para a intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais estabelecidos no julgamento do RE 684.612/RJ, os limites das determinações impostas pelo Judiciário na decisão, a interpretação da expressão “finalidades a serem alcançadas” presente na segunda tese de julgamento do Tema 698, além do estudo da relação entre a determinação da apresentação de um plano pela Administração Pública e a utilização das técnicas de litígios estruturais.

O terceiro capítulo, por sua vez, analisa a aplicação dos parâmetros previstos nas teses firmadas no julgamento do Tema 698 do STF pelo Tribunal de Justiça da Paraíba, mediante o exame das decisões proferidas em juízo de retratação com a menção à expressão “Tema 698 do STF” no campo “ementa” do banco de jurisprudência do TJPB até 31 de agosto de 2025.

Assim, este trabalho foi elaborado de maneira a interligar cada capítulo ao subsequente, para, ao final, propor-se a responder ao problema central da pesquisa já supramencionado.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À REALIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA CONCRETIZAÇÃO DE TAIS INSTRUMENTOS

Como já exposto, a perspectiva de que a Constituição Federal de 1988 deve conter limitações ao poder autoritário e regras de prevalência dos direitos fundamentais desenvolve-se no sentido da consagração de um Estado Democrático de Direito (Lenza, 2021, p. 61). Para haver alinhamento com tal viés, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais são “dotadas de todos os meios e elementos necessários à sua pronta incidência aos fatos, situações, condutas ou comportamentos que elas regulam” (Silva, 2007, p. 408), pois, consoante o art. 5º, § 1º, da CRFB/88 (Brasil, 1988), elas têm aplicação imediata. Assim, segundo José Afonso da Silva (2007, p. 409), a regra citada no art. 5º, § 1º, da CRFB/88, em primeiro lugar, significa que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais são aplicáveis até onde possam, até onde as instituições ofereçam condições para seu atendimento. Nesse contexto, para que haja o oferecimento de condições com vistas ao atendimento de direitos fundamentais, o Estado possui o dever de desenvolver e de concretizar políticas públicas.

Diante de tal perspectiva, este capítulo analisa a conceituação de direitos fundamentais e estuda as noções de políticas públicas, os seus estágios e o papel do Poder Judiciário na concretização de tais instrumentos. Isso porque examinar tais conceitos e os estágios das políticas públicas possibilita o entendimento sobre o que e em qual momento o Poder Judiciário está intervindo. Ademais, analisar a atuação do Poder Judiciário permite entender os motivos pelos quais é importante a fixação de parâmetros relativos à intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais.

Em síntese, o entendimento de tais questões mostra-se importante para o desenvolvimento dos capítulos subsequentes e para a formulação da resposta à problemática central do presente trabalho.

2.1 Direitos fundamentais e políticas públicas: conceituação

Desde o seu reconhecimento nas primeiras constituições, os direitos fundamentais passaram por diversas transformações, tanto em relação ao seu

conteúdo, quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e efetivação. Isso porque, diante da “teoria dimensional” dos direitos fundamentais, tanto as constituições quanto os direitos nelas consagrados se encontram em constante processo de transformação, resultando na recepção, nos catálogos constitucionais e na seara do direito internacional, de múltiplas e diferenciadas posições jurídicas, cujo conteúdo é tão variável quanto as transformações ocorridas na realidade social, política, cultural e econômica ao longo dos tempos (Sarlet, 2023, p. 142).

Diante da busca pela conceituação dos direitos fundamentais, Ingo Wolfgang Sarlet (2023, p. 146) aponta que tais direitos são posições jurídicas reconhecidas e protegidas na perspectiva do direito constitucional interno dos Estados. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso (2024, p. 454) também preceitua que “os direitos fundamentais são os direitos humanos incorporados ao ordenamento jurídico doméstico. Significam a positivação, pelo Estado, dos direitos morais das pessoas”.

Para Carlos Bernal Pulido (2010), um direito é fundamental quando possui, no mínimo, uma propriedade formal e uma propriedade material dentre as observadas em sua análise. Nessa perspectiva, acerca das propriedades formais, o autor destaca:

Como resultado do estudo das propriedades formais pode-se destacar que um direito subjetivo está dotado de caráter fundamental e, por tanto, é um direito fundamental, quando se observa uma das seguintes condições: ser estabelecido por uma disposição que (1) pertença ao capítulo de direitos fundamentais da Constituição ou (2) pertença, em geral, ao texto constitucional ou (3) ao bloco de constitucionalidade; ou (4) quando a norma ou posição jurídica relativa ao direito foi reconhecida como uma norma ou posição de direito fundamental por parte da jurisprudência.

Quanto às propriedades materiais, prescreve (2010):

Sendo assim, a liberdade, a autonomia e a igualdade são os interesses básicos da pessoa política, sendo que a eles se somam a satisfação de certas necessidades básicas. Esses interesses devem ser considerados como propriedades materiais para a definição dos direitos fundamentais na moral e – mediante a institucionalização da moral – no direito.

Nesse contexto, Carlos Bernal Pulido (2010) conclui que, para ser reconhecido como um direito fundamental, um direito subjetivo deverá possuir pelo menos uma propriedade formal e uma propriedade material dentre as supracitadas.

Diante do exposto, direitos fundamentais, portanto, são direitos subjetivos e, nesse sentido, a ele corresponde um dever jurídico de alguém para com o seu titular (Barroso, 2024, p. 451). Tal dever jurídico, a título exemplificativo, pode ser o desenvolvimento de políticas públicas. Nesse viés, aponta Ana Paula de Barcellos (2005, p. 90):

Compete à Administração Pública efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, para isso, cabe-lhe implementar ações e programas dos mais diferentes tipos, garantir a prestação de serviços, etc. Esse conjunto de atividades pode ser identificado como políticas públicas.

Sob tal ótica, quanto às políticas públicas, o seu estudo apresenta-se como uma categoria de interesse interdisciplinar, como da ciência política, da administração pública e da sociologia. Nesse sentido, por exemplo, tal estudo inicia o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana referente à análise do mundo público. O primeiro focaliza o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho observa, nas organizações locais, a virtude cívica para promoção do “bom” governo. O terceiro caminho, com vistas a compreender o motivo pelos quais os governos escolhiam determinadas ações, por exemplo, busca examinar as políticas públicas como um ramo da ciência política (Souza, 2006, p.22).

Acerca dos estudos sobre o ramo, a literatura majoritária atribui a Laswell (1936) a apresentação, pela primeira vez, da expressão “análise de política pública”. Diante disso, ao analisar as políticas públicas, o presente trabalho ressalta os seus conceitos.

Assim, um conceito advindo de um estudioso da ciência política é o de Thomas Dye. Para ele (1984), “será política pública tudo aquilo que o governo decida fazer ou não fazer”.

Já para William Jenkins (1978), numa concepção mais analítica e operacional, a política pública é um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator ou um grupo de atores políticos a respeito da escolha de objetivos e os meios de alcançá-los em uma situação específica, sendo que tais decisões devem, em princípio, estar inseridas no poder de alcance dos atores supracitados.

Consoante Enrique Saravia (2006, p. 29), ainda numa percepção mais operacional, a política pública pode ser conceituada como um sistema de decisões públicas relacionadas a ações ou a omissões, preventivas ou corretivas, o qual, mediante definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos, destina-se a manter ou a modificar a realidade de um ou de vários setores da vida social.

Diante de tais concepções mais operacionais acerca do instrumento para a efetivação de direitos fundamentais, importa compreender, assim, os meios pelos quais o governo toma decisões, que repercutem na vida dos cidadãos, no âmbito do modelo do ciclo de política pública, o qual será visto a seguir.

2.2 O ciclo de uma política pública

O modelo do ciclo de política pública preconiza que tal instrumento de efetivação de direitos fundamentais pode ser visto como um processo de dinamicidade e de aprendizagem formado por vários estágios. Nessa perspectiva, para Savio Raeder (2014), por exemplo, as políticas públicas podem ser analisadas mediante um ciclo em que ocorrem diferentes fases: identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, implementação e avaliação.

Na fase da identificação do problema, Leonardo Secchi (2013) considera o problema como “a discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível”. Para ele, “um problema público é a diferença entre o que é, e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”.

A segunda fase, formação da agenda do governo, refere-se à inclusão de determinado tema na lista de prioridades de atuação do Poder Público (Saravia, 2006, p. 33). Acerca de tal estágio, a depender do ponto de partida da política pública, a inclusão do tema na agenda depende da identificação de um problema e da sua seleção como prioridade a ser observada pelo governo.

Nesse viés, a identificação de problemas públicos pode ser uma preocupação constante de alguns atores como os agentes políticos e as organizações não governamentais. Isso porque um agente político, por exemplo, pode encarar o problema público como uma oportunidade para demonstrar seu trabalho ou, ainda, uma justificativa para a sua existência. Assim, caso um impasse seja identificado por algum ator político que possua interesse na sua resolução, ele

poderá, então, buscar meios para que o problema seja incluído na lista de prioridades de atuação. Essa lista de prioridades é conhecida como agenda (Gonçalves et al, 2017, p. 65).

No terceiro estágio, ocorre a formulação, momento em que haverá a seleção e a especificação da alternativa considerada mais conveniente para a resolução do problema, seguida de declaração que esclareça a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro (Saravia, 2006, p. 33). Nesse sentido, conforme Paulo Carlos Du Pin Calmon (2012), tal estágio envolve: a) coleta, análise e disseminação de informações sobre o problema; b) construção de alternativas de intervenção; c) construção de coalizões e “advocacy” (grupos de defesa); e d) negociação e aprovação da proposta (nas diferentes instâncias no Executivo e no Legislativo).

A quarta fase é a da implementação, “momento em que os planos formulados se tornarão realidade” (Lotta, 2019, p. 13). Nessa perspectiva, segundo Paulo Carlos Du Pin Calmon (2012), para a implementação da política pública planejada, deve ocorrer a definição, mobilização e alocação dos recursos necessários (físicos, financeiros, humanos), além de fixação da estrutura legal e organizacional, da estrutura de liderança e dos instrumentos/rotinas gerenciais (contratos, convênios, arenas decisórias, etc.).

O estágio de avaliação, consoante Gabriela Lotta (2019, p. 13) é aquele em que serão mensurados os resultados das políticas públicas. Ainda segundo a autora, os estudos sobre essa fase objetivam a compreensão dos diferentes meios de avaliação usados, os resultados alcançados em seus vários âmbitos (eficiência, eficácia, efetividade etc.), os atores envolvidos na avaliação e os mecanismos de feedback, por exemplo.

Nessa perspectiva, Leonardo Secchi (2013) aponta que a avaliação da política pública poderia levar a: a) continuação da política pública sem reformulações e mudanças, nos casos em que as adversidades de implementação forem pequenas; b) reestruturação marginal de aspectos práticos da política pública, nas situações em que as adversidades de implementação existirem, mas não forem suficientemente graves para comprometer a política pública; c) extinção da política pública, nas circunstâncias em que houver a resolução do problema público ou quando os problemas de implementação forem insuperáveis, ou, ainda, quando a política pública se tornar inútil pelo natural esvaziamento do problema.

Diante do exposto, observa-se que a análise dos meios pelos quais o governo toma decisões, no âmbito do modelo do ciclo de uma política pública, permite a compreensão das diferentes fases do processo de políticas públicas de uma forma sistemática.

No entanto, convém salientar que o ciclo de uma política pública não pode ser compreendido de maneira linear e como um corpo organizado, seguindo necessariamente uma sequência cronológica engessada. Isso porque os estágios do ciclo podem se encontrar desconectados ou alternados, não configurando o esquema harmônico como o supracitado (Gonçalves et al., 2017, p. 61).

Nesse sentido, o ciclo " [...] raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública. As fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam" (Secchi, 2013).

Ademais, é importante salientar que, conforme Enrique Saravia (2006, p. 29), o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado, por exemplo, haja vista a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las.

Portanto, diante do ciclo da política pública apresentado, o qual pode ocorrer em um processo desarmônico, mostra-se relevante, para o presente trabalho, analisar também como e em qual momento o Poder Judiciário costuma atuar em tais políticas. Isso porque este exame permite entender os motivos pelos quais é importante a fixação de parâmetros relativos à intervenção judicial em políticas públicas.

2.3 A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas e o princípio da separação dos poderes

As políticas públicas para a satisfação dos direitos fundamentais, concretizam-se, preponderantemente, por meio de atividades administrativas, do Poder Executivo, e legislativas, do Poder Legislativo (Canela Junior, 2010, p. 86).

O Poder Executivo, ao atuar em todos os estágios do ciclo apresentado, é responsável por propor a fixação de despesas na LOA, pela contratação de pessoal e de infraestrutura suficientes para atender a todos os públicos-alvo da política, pela

contratação de serviços, pela produção de relatórios, pesquisas e monitoramento, por exemplo.

O Poder Legislativo também influencia nas fases do ciclo supramencionado, atuando na proposição, na elaboração e na aprovação de leis, na definição do orçamento público e na fiscalização das ações do Poder Executivo, a título de ilustração.

Um exemplo de atuação conjunta de tais poderes no desenvolvimento de políticas públicas ocorre no processo legislativo orçamentário. Nesse sentido, elenca Gilmar Mendes (2017, p. 104):

O orçamento público – ou lei Orçamentária Anual (LOA) – é o instrumento de planejamento governamental mais relevante em nosso ordenamento jurídico, uma vez que prevê, de forma organizada, o resultado da deliberação política sobre a alocação dos recursos públicos entre os diversos programas e políticas públicas. Aqui, são definidas: (i) a distribuição dos recursos públicos entre as diferentes áreas (Saúde, Segurança, Educação, Cultura etc.); (ii) o órgão responsável pela execução desses recursos (ministérios, secretarias etc); (iii) a modalidade de aplicação desses recursos (diretamente pela unidade detentora do crédito, por meio de transferências entre entes federados, entre outras); (iv) a categoria econômica das despesas (correntes ou de capital), entre outras questões relativas à aplicação dos recursos orçamentários. Ressalte-se que, embora o Poder Executivo detenha a iniciativa exclusiva para a proposição do orçamento público, a natureza legislativa deste instrumento impõe um amplo processo de negociação com o Poder legislativo, que envolve: preparação e envio da Proposta de lei Orçamentária (Ploa) pelo Poder Executivo; aprovação do Relatório pela Comissão Mista de Planos e Orçamentos; e, por fim, aprovação do Ploa pelo plenário do Congresso Nacional em sessão conjunta.

Embora a realização de políticas públicas seja tarefa preponderante do Poder Legislativo e do Poder Executivo, cumpre ao Poder Judiciário, no exercício de sua função típica jurisdicional, intervir para resguardar a compatibilidade dos atos com a Constituição, especialmente no que diz respeito à proteção dos direitos fundamentais.

Nessa perspectiva, Osvaldo Canela Junior (2010, p. 89) prescreve:

Enquanto aos poderes legislativo e executivo cabem atividades caracteristicamente pró-ativas, ao Poder Judiciário incumbe o exame de constitucionalidade e de legalidade dos atos praticados pelos demais poderes. Trata-se de atividade jurisdicional corretiva, que não emite juízo de valor sobre a ação dos demais poderes, mas apenas de compatibilização com as normas constitucionais.

Como toda atividade exercida pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo deve compatibilizar-se com a Constituição Federal, cabe ao Poder Judiciário

analisar, em qualquer situação, e desde que provocado (CF, art. 5º, XXXV), a constitucionalidade respectiva. Aquilo que se convencionou chamar de “atos de governo” ou “questões políticas” deve ser examinado pelo Poder Judiciário sob o prisma do atendimento aos fins do Estado (CF, art. 3º).

Assim, o Poder Judiciário, ao intervir em uma política pública, seja no estágio da formulação, seja na fase da implementação, por exemplo, podendo alterá-la ou transformá-la por completo, busca compatibilizar os atos do Executivo e do Legislativo com a Constituição.

Tal papel de controle, no Brasil, conforme André Karam Trindade e Fausto Santos de Moraes (2011, p. 155-156), relaciona-se a uma das categorias da fase ativista do Poder Judiciário no contexto do constitucionalismo brasileiro, iniciada simbolicamente com a renovação, em 2003, de grande parte dos Ministros do STF e a promulgação, em 2004, da Emenda Constitucional nº 45.

Nesse sentido, indo de encontro ao objetivo do Estado liberal, isto é, o de neutralizar o Poder Judiciário ante os demais poderes (Ferraz Júnior, 1994, p. 14), no Estado democrático de direito, que se fundamenta no constitucionalismo, o Judiciário, como forma de expressão do poder estatal, deve estar alinhado com os escopos do próprio Estado, não se podendo mais falar numa neutralização de sua atividade. Ao contrário, o Poder Judiciário encontra-se constitucionalmente vinculado à política estatal (Canela Junior, 2010, p. 88).

Acerca disso, a atuação do Poder Judiciário nas democracias contemporâneas pode ser exemplificada pelo controle de políticas públicas desempenhado pelas Supremas Cortes e Tribunais Constitucionais. Nessa perspectiva, importante ressaltar, partindo da premissa de diálogos constitucionais, a função contramajoritária do STF, entendida como o controle de constitucionalidade dos atos do Poder Legislativo ou do Poder Executivo (Barroso, 2015, p. 385).

Diante do entendimento dominante, nos dias atuais, de que o conceito de democracia transcende a ideia de governo da maioria, exigindo a incorporação de outros valores fundamentais (Lenza, 2021, p. 69), Luís Roberto Barroso (2015, p. 385) elenca que dois fundamentos principais asseguram a legitimidade democrática da intervenção, em nome da Constituição e da vontade originária da maioria que a elaborou, para conter as paixões momentâneas: a) proteção às regras do jogo democrático, impedindo o ímpeto de se perpetuação no poder; e b) proteção dos

direitos fundamentais, que constituem uma reserva mínima de justiça em toda sociedade civilizada.

Diante do exposto, observa-se que o controle judicial de políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo e pelo Legislativo relaciona-se com uma fase mais ativista do Poder Judiciário no contexto do Estado Democrático de Direito e com o sistema de freios e contrapesos do princípio da separação dos poderes.

O princípio supracitado, decorrente da aprimoração, atribuída a Montesquieu, das bases teóricas lançadas na Antiguidade Grega por Aristóteles, preceitua que cada Poder exerce uma função típica, inerente à sua natureza, atuando independente e autonomamente, não mais sendo permitido a um único órgão legislar, aplicar a lei e julgar, de forma unilateral, como se percebia no absolutismo (Lenza, 2021, p. 552).

Tal princípio, diante da finalidade de evitar a concentração de poder em uma mesma pessoa ou em um grupo de pessoas, possui alguns instrumentos para alcançá-la. O primeiro refere-se à imposição da colaboração e do consenso de várias autoridades estatais na tomada de decisões. O segundo está relacionado à implantação de mecanismos de fiscalização e responsabilização recíproca dos poderes estatais, consoante o desenho institucional dos freios e contrapesos (Dimoulis, p. 145-146).

Dessa forma, dentro do âmbito de suas atribuições, as formas de expressão do poder estatal são independentes entre si, isto é, possuem autonomia constitucional para o exercício de suas funções. Esta independência, todavia, estará sempre limitada à compatibilização com a Constituição (Canela Junior, 2010, p. 86).

Nesse sentido, afirma Luís Roberto Barroso (2012, p. 30):

As funções estatais de legislar (criar o direito positivo), administrar (concretizar o Direito e prestar serviços públicos) e julgar (aplicar o Direito nas hipóteses de conflito) são atribuídas a órgãos distintos, especializados e independentes. Nada obstante, Legislativo, Executivo e Judiciário exercem um controle recíproco sobre as atividades de cada um, de modo a impedir o surgimento de instâncias hegemônicas, capazes de oferecer riscos para a democracia e para os direitos fundamentais.

Assim como o Poder Judiciário, respaldado pelo mecanismo dos freios e contrapesos do princípio da separação dos poderes, realiza o controle judicial de políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo e pelo Legislativo, o modo de intervenção judicial em tais políticas também deve observar a independência

constitucional das formas de expressão do poder estatal, mediante a aplicação do disposto no art. 2º da Constituição da República. Isso porque excessos voluntaristas e a falta de critérios objetivos geram indesejada imprevisibilidade da prestação jurisdicional e podem colocar em risco a própria continuidade das políticas públicas, desorganizando a atividade administrativa e impedindo a alocação racional dos escassos recursos públicos.

Nesse viés, Ingo Wolfgang Sarlet (2010, p. 411), ao se manifestar acerca do controle judicial de políticas públicas, versa sobre a importância de ser observado o princípio da separação dos poderes. Assim, aponta:

Nesta perspectiva, também a permanente reconstrução do princípio da separação dos poderes no âmbito de uma lógica político-jurídica pautada pela cooperação e integração entre as funções, órgãos e agentes que representam a esfera estatal (no sentido de um dinâmico e produtivo diálogo institucional) sem prejuízo da imprescindível e já referida interlocução com a sociedade civil, não deverá servir de obstáculo para um controle judicial das opções legislativas e administrativas (visto que também em relação aos deveres de proteção há que reconhecer uma vinculação isenta de lacunas dos atores estatais), mas sim, de parâmetro para uma atuação responsável do Poder Judiciário que, sem abrir mão de suas funções, não deixe de considerar as consequências das suas decisões sobre os processos sociais, políticos e econômicos.

Acerca disso, Osvaldo Canela Junior (2010, p. 120) também observa a necessidade de desenvolvimento, pelo Poder Judiciário, de uma técnica de decisão que traduza juridicamente as questões político-institucionais, preserve o princípio da separação de poderes, promova a completa efetivação dos direitos fundamentais e mantenha a unidade do sistema.

Dessa forma, o Judiciário, no exercício do controle de políticas públicas, deve assegurar a proteção dos direitos fundamentais, haja vista o entendimento dominante, nos dias atuais, de que o conceito de democracia transcende a ideia de governo da maioria, exigindo a incorporação de outros valores fundamentais (Lenza, 2021, p. 69), mas, também, deve observar a independência constitucional das formas de expressão do poder estatal, mediante a aplicação do disposto no art. 2º da Constituição da República.

No entanto, é possível afirmar que, atualmente, em caráter puramente abstrato, não há, no direito brasileiro atual, um nítido marco divisório entre os campos de atuação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário em matéria de

políticas públicas destinadas à efetivação de direitos fundamentais que possa ser extraído de maneira direta e inequívoca do texto constitucional (Fonte, 2021, p. 52).

Nesse sentido, devido a tal situação, tornou-se frequente a discussão quanto à delimitação da intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas para que não haja violação ao princípio da separação dos poderes e, por conseguinte, ao Estado Democrático de Direito, o que será visto no capítulo seguinte.

3 OS PARÂMETROS FIXADOS NO JULGAMENTO DO TEMA 698 PELO STF PARA A INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À REALIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A delimitação da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais é uma temática amplamente debatida pela doutrina jurídica e pelo Supremo Tribunal Federal.

Nessa perspectiva, Eduardo Fernando Appio (2004, p. 17), ao afirmar que o controle judicial das políticas públicas no Brasil representava um importante espaço de debate democrático acerca do papel do Estado brasileiro no século XXI, buscou definir em que medida esta intervenção seria compatível com a democracia no país.

Diante da busca por critérios objetivos para uma atuação judicial organizada em políticas públicas com o objetivo de concretizar direitos fundamentais, Ada Pellegrini Grinover (2010, p. 36), preocupou-se em analisar requisitos para que o Judiciário pudesse intervir em políticas públicas sem violar o princípio da separação dos poderes.

Mônia Clarissa Henning Leal e Felipe Dalenogare Alves (2015, p. 124) também demonstraram inquietação em definir as balizas relativas à intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais para que não houvesse violação ao princípio da separação dos poderes. Isso porque “o ativismo judicial em controle de políticas públicas, ao mesmo tempo em que efetiva direitos, pode causar o desequilíbrio nos demais Poderes e resultar em críticas” (Leal; Alves, 2015, p. 124). Ainda segundo os autores:

Ao se falar de ativismo judicial e controle de políticas públicas, não se ignora a necessária efetivação de direitos (constitucionalmente previstos) e os seus respectivos custos. As críticas quanto ao ativismo judicial, nesse campo, geralmente estão associadas ao orçamento, agravando-se a situação em um cenário de escassez de recursos, que inevitavelmente acarretará em "escolhas trágicas".

Carlos Eduardo Frazão e Raphael Carvalho da Silva (2017, p. 99-101), ao se manifestarem acerca do controle judicial de políticas públicas, versaram sobre a importância de serem observadas as dificuldades políticas, técnicas e jurídicas, as

quais devem ser consideradas pelo Judiciário ao exarar decisões que produzam um rearranjo nas políticas públicas formuladas. Nesse sentido:

A discussão acerca dos limites e possibilidades de controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil é um dos temas mais instigantes – e, ao mesmo tempo, dos mais controvertidos – debatidos entre cientistas políticos, gestores e juristas.

[...]

Nosso propósito neste estudo é demonstrar as dificuldades políticas, técnicas e jurídicas, que devem ser consideradas pelo Judiciário ao exarar decisões que produzam um rearranjo nas políticas públicas formuladas.

Ademais, acerca dos limites da intervenção do Poder Judiciário diante da submissão de ações relativas à omissão e a falhas na execução de políticas públicas, também destaca Zillá Oliva Roma (2024, p.147) sobre a importância de ser examinada “a forma mais adequada e razoável de intervenção, considerados o regime jurídico administrativo, os critérios da oportunidade e da conveniência administrativas e o próprio excesso de judicialização nessa seara”.

Diante da busca pela definição dos limites da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas e, por conseguinte, pela proteção do princípio da separação dos poderes, o STF buscou definir parâmetros para o controle judicial em tais políticas, os quais o presente trabalho procurou analisar. Para isso, realizou-se uma pesquisa no sistema de busca jurisprudencial especializado do STF pela expressão “limites da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas”. Em tal pesquisa, feita em 31 de agosto de 2025, foram encontradas, dentre as decisões vinculantes, a) 29 acórdãos em ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade); b) 1 acórdão em ADC (Ação Direta de Constitucionalidade); c) 2 acórdãos em ADO (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão); d) 14 acórdãos em ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental); e e) 15 acórdãos em RE (Recurso Extraordinário) com repercussão geral.

Dentre tais decisões, convém ressaltar a proferida no RE 684.612/RJ, representativo do Tema 698 de Repercussão Geral, pois apresentou parâmetros objetivos e vinculantes para a ocorrência da intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, seja na prescrição dos requisitos quanto à realidade fática e jurídica do caso concreto, seja na prescrição

dos limites das determinações impostas pelo Judiciário na decisão. Nesse sentido, será feita, a seguir, uma análise de tal julgado.

3.1 RE 684.612/RJ, paradigma do Tema 698 de Repercussão Geral, e o seu julgamento pelo STF

O RE 684.612/RJ, representativo do Tema 698 de Repercussão Geral, decorreu da Ação Civil Pública nº 0048233-21.2003.8.19.0001, a qual foi ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Município do Rio de Janeiro devido às precárias condições de estrutura e de atendimento no Hospital Municipal Salgado Filho apuradas nos autos do Inquérito Civil nº 635/2002 e no relatório de fiscalização realizado pelo Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro. Tais circunstâncias, conforme o MPRJ, decorriam do quantitativo reduzido de pessoal e demonstravam a omissão no cumprimento de política pública voltada à saúde. Diante disso, requereu, dentre outros pedidos, a intervenção judicial para a imposição do dever de realização de concurso público e, por conseguinte, o suprimento das vagas necessárias ao atendimento adequado à população.

Em primeira instância, os pedidos foram negados, pois, segundo o Juízo da 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca do Rio de Janeiro, em conformidade com os argumentos do Município do Rio de Janeiro, a ordem de contratação de pessoal através da realização de concurso público violaria a esfera de discricionariedade do administrador e, por consequência, o princípio da separação dos poderes previsto no art. 2º da Constituição Federal.

Diante disso, houve a interposição de apelação por parte do Ministério Público e, em 2ª instância, a 6ª Câmara Cível do TJRJ, por unanimidade, deu provimento ao recurso. Eis a ementa do acórdão (Rio de Janeiro, 2006):

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PRECEITOS COMINATÓRIOS VISANDO OBRIGAÇÃO DE FAZER. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ARTIGO 127 DA CF/88). SITUAÇÃO CAÓTICA DO HOSPITAL SALGADO FILHO. DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (ARTIGO 5º, CAPUT E 196) E DIREITO À SAÚDE DO CIDADÃO. FATO QUE ATINGE PRINCIPALMENTE, A CAMADA MAIS POBRE DA POPULAÇÃO, QUE NÃO POSSUI PLANO PARTICULAR E DEPENDE TÃO SOMENTE DA REDE PÚBLICA PARA ATENDIMENTO. POSSIBILIDADE

DO JUDICIÁRIO EXERCER CONTROLE DE POLÍTICA PÚBLICA FUNDAMENTAL, FAZENDO OBSERVAR OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E MORALIDADE (ARTIGO 37 DA CF). INEXISTÊNCIA DE DESRESPEITO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. NECESSIDADE URGENTE DE CONTRATAÇÃO DE MÉDICOS E FUNCIONÁRIOS TÉCNICOS, DE MODO A PERMITIR O REGULAR FUNCIONAMENTO DO HOSPITAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO, PELO PODER PÚBLICO, DA IMPOSSIBILIDADE DE REMANEJAMENTO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA. PRECEDENTES DO STJ E STF. RECURSO PROVIDO PARA QUE SEJA CUMPRIDO O DÉFICIT DE PESSOAL, COM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS PARA PROVIMENTO DOS CARGOS DE MÉDICO E FUNCIONÁRIOS TÉCNICOS, NOMEAÇÃO E POSSE DOS PROFISSIONAIS APROVADOS NO CERTAME, BEM COMO CORRIGIDOS OS PROCEDIMENTOS E SANADAS AS IRREGULARIDADES EXPOSTAS NO RELATÓRIO DO CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA, NO PRAZO DE 6 (SEIS) MESES, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA DE R\$ 5.000,00 (CINCO MIL REAIS).

Ante o acórdão supramencionado, foi interposto recurso extraordinário, posteriormente chamado de RE 684.612/RJ, pelo Município do Rio de Janeiro, com base no art. 102, III, a, da Constituição Federal de 1988. O recorrente alegou violação aos arts. 2º e 196 da Constituição Federal e, nesse sentido, argumentou:

O Judiciário pode, sim, rever o ato discricionário e, se for o caso, declará-lo nulo, pois nenhuma lesão de direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário; o que não pode, repita-se, é determinar que o agente público pratique um ato discricionário cuja escolha de conveniência e oportunidade lhe pertence.

[...]

O implemento do direito social à saúde na construção de hospitais, na contratação de profissionais da saúde e demais consectários administrativos pertinentes está adstrito à esfera da discricionariedade administrativa. Logo, o controle judiciário resta afastado quando existam duas ou mais alternativas válidas ou mesmo quando isto implique em substituir o juízo de oportunidade e conveniência do Administrador Público pela discricção jurisdicional.

A então relatora do caso, Ministra Cármen Lúcia, submeteu o recurso extraordinário para exame da repercussão geral da questão constitucional, a qual, por votação no plenário virtual do STF, foi reconhecida por maioria. Eis a ementa (Brasil, 2014):

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECIFICAMENTE QUANTO À SUFICIÊNCIA DE PROFISSIONAIS NA ÁREA DE SAÚDE. ALEGADA CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º E 196 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. Repercussão geral reconhecida do tema relativo aos limites da competência do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes em

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.

O RE 684.612/RJ se tornou, portanto, *leading case* do Tema 698 de Repercussão Geral, direcionado a fixar tese sobre os “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” (Brasil, 2014).

Apesar do reconhecimento da representatividade do recurso, ele não implicou a suspensão do andamento do processo principal. Nesse viés, iniciada a execução provisória do acórdão de origem, o Município do Rio de Janeiro ingressou com a Ação Cautelar 3.809, na qual foi deferido, em 28.04.2015, efeito suspensivo ao recurso extraordinário.

Intimado para se manifestar, o Ministério Público Federal, em parecer da lavra do então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, opinou pelo desprovimento do recurso.

Na sessão virtual realizada entre 08 e 14.5.2020, o Ministro Ricardo Lewandowski (2023), relator, votou pelo desprovimento do recurso, propondo a fixação da seguinte tese de julgamento:

É lícito ao Poder Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer consistente na realização de concurso público de provas e títulos para provimento dos cargos de médico e funcionários técnicos, seguido da nomeação e posse dos profissionais aprovados, bem como determinar a correção de procedimentos e o saneamento irregularidades apontadas em relatório do Conselho Regional de Medicina.

Ao realizar pedido de vista dos autos, o Ministro Roberto Barroso (2023) divergiu do Ministro Ricardo Lewandowski e ressaltou a importância do desenvolvimento de balizas para permitir uma atuação efetiva e organizada do Poder Judiciário em políticas públicas, com o fito de concretizar direitos fundamentais, respeitado o espaço de discricionariedade do administrador para a definição e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, eis a ementa do

acórdão relativo ao voto vencedor proferido pelo Ministro Roberto Barroso (Brasil, 2023):

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS. DIREITO SOCIAL À SAÚDE. 1. Recurso extraordinário, com repercussão geral, que discute os 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. No caso concreto, busca-se a condenação do Município à realização de concurso público para provimento de cargos em hospital específico, além da correção de irregularidades apontadas em relatório do Conselho Regional de Medicina. 2. O acórdão recorrido determinou ao Município: (i) o suprimento do déficit de pessoal, especificamente por meio da realização de concurso público de provas e títulos para provimento dos cargos de médico e funcionários técnicos, com a nomeação e posse dos profissionais aprovados no certame; e (ii) a correção dos procedimentos e o saneamento das irregularidades expostas no relatório do Conselho Regional de Medicina, com a fixação de prazo e multa pelo descumprimento. 3. A saúde é um bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve zelar o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. 4. A intervenção casuística do Poder Judiciário, definindo a forma de contratação de pessoal e da gestão dos serviços de saúde, coloca em risco a própria continuidade das políticas públicas de saúde, já que desorganiza a atividade administrativa e compromete a alocação racional dos escassos recursos públicos. Necessidade de se estabelecer parâmetros para que a atuação judicial seja pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitado o espaço de discricionariedade do administrador. 5. Parcial provimento do recurso extraordinário, para anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à origem, para novo exame da matéria, de acordo com as circunstâncias fáticas atuais do Hospital Municipal Salgado Filho e com os parâmetros aqui fixados. 6. Fixação das seguintes teses 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).

Diante das teses fixadas e evidenciadas na ementa supracitada, verifica-se que o Ministro Luís Roberto Barroso fixou parâmetros referentes à realidade fática e jurídica presente no caso concreto para a atuação judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais e inovou ao indicar

os limites das determinações impostas pelo Judiciário na decisão, balizas que serão analisadas a seguir.

3.2 Requisitos quanto à realidade fática e jurídica do caso concreto para a intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais

No que tange ao primeiro requisito quanto à realidade fática e jurídica do caso concreto para a intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, o Ministro Barroso (2023) elencou:

Em primeiro lugar, é necessário que esteja devidamente comprovada nos autos a ausência ou grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público. De fato, quando os Poderes Legislativo e Executivo descumprem seus deveres institucionais, o Poder Judiciário estará autorizado a servir de alerta para que estes exerçam suas atribuições. Falhas estruturais geradas pelo vazio ou pela inefetividade de políticas públicas para o atendimento de determinado direito fundamental fazem com que a atuação do Judiciário seja necessária, em especial se estiver em jogo o mínimo existencial.

Diante disso, fixou-se a primeira tese no julgamento do Recurso Extraordinário 684.612/RJ, *leading case* do Tema 698 de Repercussão Geral, a qual prescreve que “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” (Brasil, 2023).

Tal posição está em conformidade com entendimentos do STF acerca da possibilidade da intervenção do Judiciário em políticas públicas como medida assecuratória de direitos fundamentais, haja vista, por exemplo, a decisão proferida na ADPF 45 MC, pelo Ministro Celso de Mello, e as teses firmadas nos julgamentos do RE 592.581, representativo do Tema 220 de Repercussão Geral, e do RE 1.008.166, paradigma do Tema 548 de Repercussão Geral.

Nesse sentido, elencam Marcos Rolim da Silva e Susana Henriques da Costa (2024, p. 342) que a primeira tese reflete o entendimento do STF, o qual, diante da constatação da omissão ou deficiência no cumprimento de política pública,

admitia a imposição, pelo Poder Judiciário, de prestações positivas ao Poder Executivo.

A decisão proferida na ADPF 45 MC, a título de exemplo, embora julgada prejudicada em virtude da perda superveniente de seu objeto, versou sobre a possibilidade da intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais. No entanto, também elencou os requisitos quanto à realidade fática e jurídica do caso concreto para que houvesse tal intervenção, como a) a restrição à garantia do mínimo existencial; b) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público; c) a disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas, isto é, a reserva do possível (Grinover, 2010, p. 17).

O julgamento do RE 592.581, representativo do Tema 220 de Repercussão Geral, também abordou sobre a possibilidade da intervenção do Judiciário em políticas públicas como medida assecuratória de direitos fundamentais. Eis ementa firmada na decisão supramencionada (Brasil, 2015):

REPERCUSSÃO GERAL. RECURSO DO MPE CONTRA ACÓRDÃO DO TJRS. REFORMA DE SENTENÇA QUE DETERMINAVA A EXECUÇÃO DE OBRAS NA CASA DO ALBERGADO DE URUGUAIANA. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DESBORDAMENTO DOS LIMITES DA RESERVA DO POSSÍVEL. INOCORRÊNCIA. DECISÃO QUE CONSIDEROU DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE PRESOS MERAS NORMAS PROGRAMÁTICAS. INADMISSIBILIDADE. PRECEITOS QUE TÊM EFICÁCIA PLENA E APLICABILIDADE IMEDIATA. INTERVENÇÃO JUDICIAL QUE SE MOSTRA NECESSÁRIA E ADEQUADA PARA PRESERVAR O VALOR FUNDAMENTAL DA PESSOA HUMANA. OBSERVÂNCIA, ADEMAIS, DO POSTULADO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO PARA MANTER A SENTENÇA CASSADA PELO TRIBUNAL. I - É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais. II - Supremacia da dignidade da pessoa humana que legitima a intervenção judicial. III - Sentença reformada que, de forma correta, buscava assegurar o respeito à integridade física e moral dos detentos, em observância ao art. 5º, XLIX, da Constituição Federal. IV - Impossibilidade de opor-se à sentença de primeiro grau o argumento da reserva do possível ou princípio da separação dos poderes. V - Recurso conhecido e provido.

Tal decisão versou sobre a possibilidade de o Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais, denotando,

assim, a viabilidade da intervenção judicial em políticas públicas como medida assecuratória de direitos fundamentais.

Ademais, convém salientar também, como exemplo de decisão que admitiu a intervenção do Judiciário no controle de políticas públicas, o posicionamento firmado no RE 1.008.166, paradigma do Tema 548 de Repercussão Geral. Nesse viés, eis a ementa do julgado (Brasil, 2022):

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. GARANTIA DE VAGA EM CRECHE OU PRÉ-ESCOLA ÀS CRIANÇAS DE ZERO A CINCO ANOS DE IDADE. AUTOAPLICABILIDADE DO ART. 208, IV, DA CF/88. PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que assegura às crianças de zero a cinco anos de idade a primeira etapa do processo de educação básica mediante o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (art. 208, IV, da Constituição Federal). 2. O Estado tem o dever constitucional de garantir o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão estatal e violação a direito subjetivo, sanável pela via judicial. Precedentes: ARE 639.337-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 15/9/2011; AI 592.075-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe de 4/6/2009, e RE 384.201-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJ de 3/8/2007. 3. O Poder Judiciário pode impor à Administração Pública a efetivação de matrícula de crianças de zero a cinco anos de idade em estabelecimento de educação infantil, sem haja violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. 4. Ex positis, voto no sentido de, no caso concreto, NEGAR PROVIMENTO ao recurso extraordinário interposto pelo Município de Criciúma. 5. A tese da repercussão geral fica assim formulada: 1. A educação básica em todas as suas fases – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. 2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. 3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.

Sob tal ótica, a tese fixada no julgamento do RE 684.612/RJ também elenca a possibilidade da intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais. Entretanto, limita tal atuação à ausência ou à grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público.

Paralelo ao parâmetro previsto na tese supracitada, o acórdão proferido no julgamento do RE 684.612/RJ também preceitua que, diante das críticas à

atuação do Poder Judiciário na implementação de política pública devido à alegada ausência de expertise e capacidade institucional, “a decisão judicial deverá estar apoiada em documentos ou manifestações de órgãos técnicos, que podem acompanhar a petição inicial ou compor a instrução processual” (Brasil, 2023) . Tal baliza, embora não elencada nas teses fixadas no julgamento do Tema 698 pelo STF, ressalta a necessidade de comprovação, nos autos, da ausência ou da grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público.

Ademais, no acórdão relativo ao RE 684.612/RJ, foi definido outro parâmetro referente à realidade fática e jurídica para a realização do controle judicial em políticas públicas, apesar de também não estar elencado nas teses de julgamento do Tema 698 pelo STF. Tal baliza reside na análise da disponibilidade financeira do Estado para que determinada prestação seja universalizada pelo ente público devedor, devendo o órgão julgador questionar se é razoável e faticamente viável a universalização de determinada obrigação pelo Estado (Brasil, 2023).

Diante do exposto, verifica-se que a definição dos parâmetros supracitados, embora alguns não estejam previstos nas teses fixadas no julgamento do Tema 698 pelo STF, ressaltou a preocupação da Corte em preservar o princípio da separação dos poderes mediante a delimitação da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais.

3.3 Limites das determinações impostas pelo Judiciário na decisão

A indicação no voto-vencedor do Ministro Luís Roberto Barroso acerca dos limites das determinações impostas pelo Judiciário na decisão foi a grande novidade dentre os julgados já proferidos pelo Supremo Tribunal Federal sobre a temática. Isso porque ele difere das decisões anteriores que admitiam a intervenção do Judiciário no controle de políticas públicas através da imposição de medidas específicas (Silva; Costa, 2024, p. 342).

Assim, quanto aos limites das determinações impostas pelo Judiciário na decisão, o Ministro Luís Roberto Barroso (2023) prescreveu:

Entendo que cabe ao órgão julgador determinar a finalidade a ser atingida, mas não o modo como ela deverá ser alcançada. Estabelecida a meta a ser cumprida, diversos são os meios com os quais se pode implementá-la, cabendo ao administrador optar por aquele que considera mais pertinente e eficaz. Trata-se de um modelo “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas, no qual, apesar de indicar o resultado a ser produzido, o Judiciário não fixa analiticamente todos os atos que devem ser praticados pelo Poder Público, preservando, assim, o espaço de discricionariedade do mérito administrativo.

[...]

Desse modo, o órgão julgador deve privilegiar medidas estruturais de resolução do conflito. Para atingir o “estado de coisas ideal” – o resultado a ser alcançado –, o Judiciário deverá identificar o problema estrutural. Caberá à Administração Pública apresentar um plano adequado que estabeleça o programa ou projeto de reestruturação a ser seguido, com o respectivo cronograma. A avaliação e fiscalização das providências a serem adotadas podem ser realizadas diretamente pelo Judiciário ou por órgão delegado. Deve-se prestigiar a resolução consensual da demanda e o diálogo institucional com as autoridades públicas responsáveis.

Nesse sentido, foi fixada a seguinte tese (Brasil, 2023):

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.

Tal posicionamento do STF, portanto, apresenta mais duas balizas para que haja intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas além da observância aos requisitos quanto à realidade fática e jurídica do caso concreto: a indicação das finalidades a serem alcançadas e a limitação das determinações impostas pelo Judiciário na decisão através da imposição, à Administração Pública, da apresentação de um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado, ressaltando a utilização de medidas estruturais de resolução do conflito.

Nesse contexto, quanto ao apontamento das finalidades a serem alcançadas em detrimento da indicação de medidas específicas pelas quais o resultado deverá ser alcançado, cabe salientar o que prescreve o Ministro Luís Roberto Barroso. Nesse sentido, segundo o relator (2023), trata-se de um modelo de intervenção judicial em políticas públicas enfraquecido, “no qual, apesar de indicar o resultado a ser produzido, o Judiciário não fixa analiticamente todos os atos que devem ser praticados pelo Poder Público, preservando, assim, o espaço de discricionariedade do mérito administrativo”.

Diante de tal limitação à intervenção judicial, entender os contornos da expressão “finalidades a serem alcançadas” mostra-se relevante para evitar interpretações dúbias e, por isso, será examinado no tópico 3.3.1.

Outrossim, além do dever de a decisão judicial limitar-se a estabelecer finalidades a serem alcançadas, consoante já supracitado, ao fixar a segunda tese no julgamento do Tema 698, o STF prescreve que a intervenção judicial deve restringir-se a determinar, à Administração Pública, a apresentação de um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado, ressaltando a utilização de medidas estruturais de resolução do conflito.

Assim, ao fundamentar posicionamento de que o Poder Judiciário deve determinar à Administração Pública a apresentação de um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado, o voto condutor do acórdão, proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, “inspira-se de modo explícito em textos acerca das características que a atuação judicial deve assumir em contextos de litígio estrutural” (Silva; Costa, 2024, p. 342), que será analisado no tópico 3.3.2.

3.3.1. Interpretação da expressão “finalidades a serem alcançadas” presente na segunda tese firmada no julgamento do Tema 698

De acordo com a segunda tese fixada no julgamento do RE 684.612/RJ, representativo do do Tema 698, “a decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas...” (Brasil, 2023).

Nesse sentido, o relator do acórdão prescreve que “para atingir o ‘estado de coisas ideal’ – o resultado a ser alcançado –, o Judiciário deverá identificar o problema estrutural” (Brasil, 2023).

Ademais, o Min. Luís Roberto Barroso ainda cita (2023):

No exemplo dos autos, constatado o déficit de profissionais de saúde, caberia ao Judiciário determinar que a irregularidade seja sanada. No entanto, cabe ao Poder Executivo Municipal decidir se suprirá tal deficiência, por exemplo, mediante a realização de concurso público, por meio do remanejamento de recursos humanos ou a partir da celebração de contratos de gestão e termos de parceria com organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Anoto que,

na ADI 1.923 (red. p/ acórdão Min. Luiz Fux, j. em 16.04.2015), este Tribunal respaldou o modelo de colaboração público-privada para a prestação de serviços públicos de saúde, educação, cultura, dentre outros. Portanto, não pode o Poder Judiciário substituir a vontade do administrador público e privilegiar determinada forma de contratação de pessoal ou de gestão dos serviços públicos de saúde.

Portanto, pode-se concluir que a finalidade a ser atingida é a supressão da ausência ou da grave deficiência do serviço público decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público a fim de que sejam efetivados os direitos fundamentais.

3.3.2 A determinação da apresentação de um plano pela Administração Pública e a sua relação com as técnicas de litígios estruturais

Conforme o julgamento do RE 684.612/RJ, a intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização dos direitos fundamentais revela uma nova perspectiva de atuação do Poder Judiciário: a utilização de técnicas de litígios estruturais.

Nesse viés, o litígio estrutural é um litígio coletivo advindo de uma violação sistemática de direitos em uma estrutura burocrática, pública ou privada, na qual o Poder Judiciário pode ser instado a atuar.

Assim, caso o modo de funcionamento de tal estrutura burocrática cause, permita ou perpetue a violação, há a origem do litígio estrutural. Nessa perspectiva, a busca, através do Poder Judiciário, pela reorganização de tal estrutura burocrática, pública ou privada, a qual propicia a ocorrência de uma violação pela maneira como funciona, originando um litígio estrutural, instaura o processo coletivo estrutural (Vitorelli, 2018, p. 340).

Acerca do processo estrutural, Edilson Vitorelli (2018, p. 340) também preceitua:

Essencialmente, o processo estrutural tem como desafios: 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou

negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura.

No âmbito de tal processo, a decisão estrutural a ser tomada pelo juízo deve buscar a reforma de uma estrutura burocrática, com o objetivo de efetivar uma determinada política pública ou de resolver litígios complexos (Didier et al, 2017, p. 48). Tal reestruturação será realizada por meio de um plano avaliado e aprovado pelo juiz, que será implementado gradualmente, ao longo de um período considerável (Vitorelli, 2018, p. 341).

Nesse sentido, sobre a avaliação do plano de ação, o Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, ao votar pela homologação do plano “Pena Justa” decorrente do processo estrutural na ADPF 347/DF, prescreveu (2024):

A avaliação judicial do plano apresentado em processo estrutural deve considerar a sua razoabilidade, que estará caracterizada se o plano contiver: (i) diagnóstico do problema; (ii) objetivos e metas; (iii) ações e cronograma de atuação; (iv) matriz de responsabilidade; (v) matriz de riscos; (vi) previsão de recursos orçamentários, humanos e tecnológicos; e (vii) mecanismos de monitoramento, avaliação e publicidade.

Assim, para a aprovação do plano, o juiz deverá verificar a presença da sua razoabilidade durante a avaliação feita.

Sob a ótica dos processos estruturais, verifica-se, ademais, que o Juízo assume um relevante papel de fiscalizador da implementação de tal plano e, por conseguinte, de políticas públicas. Nesse sentido, não é mais suficiente ao exercício da jurisdição “a mera intervenção através de expedição de ordens, é preciso acompanhar a efetivação das decisões” (Zaneti Junior, 2011, p. 59).

As medidas estruturais de resolução do conflito supracitadas foram ressaltadas pelo Ministro Luís Roberto Barroso no julgamento do Tema 698. Nesse sentido, elencou (2023):

Desse modo, o órgão julgador deve privilegiar medidas estruturais de resolução do conflito. Para atingir o “estado de coisas ideal” – o resultado a ser alcançado –, o Judiciário deverá identificar o problema estrutural. Caberá à Administração Pública apresentar um plano adequado que estabeleça o programa ou projeto de reestruturação a ser seguido, com o respectivo cronograma. A avaliação e fiscalização das providências a serem adotadas podem ser realizadas diretamente pelo Judiciário ou por órgão delegado. Deve-se prestigiar a resolução consensual da demanda e o diálogo institucional com as autoridades públicas responsáveis.

No caso dos autos [...], o plano poderia ser elaborado diretamente pela Administração Pública Municipal – e, posteriormente, homologado pelo Tribunal de Justiça local – ou desenvolvido em conjunto entre os dois Poderes.

Acerca das técnicas estruturantes, também salientou o relator, no julgamento do Tema 698 do STF, que a legitimidade da democracia e a qualidade das decisões são fortalecidas quando o órgão julgador permite a participação de terceiros e designa audiências públicas, autorizando a oitiva não apenas dos destinatários da ordem, mas também de outras instituições e entidades da sociedade civil.

Sob tal perspectiva, foi fixada, pelo STF, a tese de que a decisão judicial, como regra, ao invés 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 (Brasil, 2023).

Desse modo, percebe-se a relação entre a determinação da apresentação de um plano pela Administração Pública e a utilização das técnicas de litígios estruturais, revelando, assim, uma nova perspectiva de atuação do Poder Judiciário.

4 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS PARÂMETROS PREVISTOS NAS TESES FIRMADAS NO JULGAMENTO DO TEMA 698 DO STF PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA

Conforme já mencionado, no Brasil, bem como na Paraíba, é possível observar o fenômeno da judicialização de programas governamentais voltados à realização de direitos fundamentais através de demandas recorrentes que buscam a concretização de políticas públicas de educação e de saúde, por exemplo.

No entanto, a intervenção judicial em políticas públicas, mediante determinações à Administração Pública, enfrenta desafios consideráveis, como os excessos voluntaristas e a falta de critérios objetivos, que geram indesejada imprevisibilidade da prestação jurisdicional e que podem colocar em risco a própria continuidade das políticas públicas, desorganizando a atividade administrativa e impedindo a alocação racional dos escassos recursos públicos (Brasil, 2023).

Nesse sentido, para mitigar tal realidade, o Supremo Tribunal Federal buscou definir parâmetros acerca do controle judicial em políticas públicas no julgamento do Recurso Extraordinário 684.612/RJ, representativo do Tema 698 de Repercussão Geral.

A partir disso, o presente trabalho possui o seguinte problema de pesquisa: a intervenção do Poder Judiciário do Estado da Paraíba em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, sob a ótica da aplicação dos parâmetros fixados nas teses de julgamento do Recurso Extraordinário 684.612/RJ pelo tribunal estadual em juízo de retratação, respeita o princípio da separação dos poderes?

Assim, diante da análise dos parâmetros para a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais fixados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 684.612, *leading case* do Tema 698, examinar como o Tribunal de Justiça da Paraíba está aplicando tais balizas revela-se importante para a compreensão dos efeitos práticos do julgamento do RE 684.612/RJ nas decisões proferidas pelo TJPB e para o entendimento acerca dos limites da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais para que não haja violação ao princípio da separação dos poderes.

4.1 Método de análise jurisprudencial

Como já exposto, para o presente trabalho, utilizou-se o método de pesquisa quanti-qualitativo, além da pesquisa bibliográfica e da pesquisa jurisprudencial. Nessa perspectiva, com enfoque na análise de jurisprudência, este capítulo examinará a aplicação, pelo TJPB, dos parâmetros relativos ao controle judicial de políticas públicas fixados no julgamento do RE 684.612/RJ, representativo do Tema 698.

Portanto, diante dos necessários recortes, conforme Juliana Bonacorsi de Palma, Marina Feferbaum e Victor Marcel Pinheiro (2012, p. 144), a presente análise apresenta, como delimitação institucional, a realizada através do banco de jurisprudência do TJPB, disponível de forma virtual. Já o recorte temático foi feito a partir da menção à expressão “Tema 698 do STF” no campo “ementa”. Quanto à delimitação temporal, ademais, a pesquisa foi realizada após a publicação do acórdão referente ao julgamento do RE 684.612/RJ até a data do estudo de 31 de agosto de 2025. Por fim, com relação ao recorte processual, foram analisados os acórdãos proferidos em juízo de retratação, haja vista corresponder a uma maneira elucidativa para o exame da possível mudança de posicionamento do TJPB diante dos parâmetros fixados no julgamento do Tema 698 pelo STF.

Nessa perspectiva, examina-se, neste capítulo, a aplicação das teses fixadas no julgamento do Tema 698 do STF pelo TJPB em juízo de retratação. Assim, em pesquisa realizada no sistema de busca jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, até 31 de agosto de 2025, foram encontradas 27 (vinte e sete) decisões relativas ao juízo de retratação com a menção à expressão “Tema 698 do STF” na ementa. Verificou-se também que houve mais decisões referentes ao juízo de retratação positivo que as relativas ao juízo de retratação negativo.

4.2 Análise da mudança de posicionamento do TJPB em juízo de retratação positivo diante dos parâmetros previstos nas teses firmadas no julgamento do Tema 698 pelo STF

Conforme já exposto no terceiro capítulo do presente trabalho, a primeira tese fixada no julgamento do Tema 698 do STF (Brasil, 2023) preceitua que a intervenção judicial 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.

A segunda tese fixada no julgamento supramencionado (Brasil, 2023), ademais, prescreve que a decisão judicial, como regra, ao invés 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, ressaltando a utilização de medidas estruturais de resolução do conflito.

Portanto, a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais não viola o princípio da separação dos poderes; contudo, a decisão judicial, ao invés 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.

Nessa perspectiva, a análise das decisões proferidas em juízo de retratação positivo, até 31 de agosto de 2025, com a menção da expressão “Tema 698 do STF” na ementa, revelou que houve modificação dos entendimentos anteriores acerca do controle judicial em políticas públicas.

Assim, diante do juízo de retratação positivo, observou-se que os magistrados, ao invés de determinarem medidas pontuais, apontaram as finalidades a serem alcançadas, e determinaram, à Administração Pública, a apresentação, num prazo definido, de um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado quando havia a constatação da ausência ou da grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou da excessiva morosidade do Poder Público.

Como exemplo, pode ser citado o acórdão relativo ao juízo de retratação decorrente de decisão da presidência do TJPB, fulcrada no art. 1030, II, do CPC, após a interposição de recurso extraordinário no processo nº 0001440-88.2013.8.15.2004.

Tal processo adveio da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba em face do Estado da Paraíba, devido à inércia estatal em

resguardar o direito do pleno acesso à educação aos alunos da Escola Estadual Monsenhor Pedro Anísio Bezerra Dantas.

Em primeira instância, o Juízo da 1ª Vara da Infância e Juventude de João Pessoa julgou procedentes os pedidos para determinar ao demandado que, no prazo de 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado, procedesse com a realização das obras de reforma estruturais e pedagógicas na Escola Estadual Monsenhor Pedro Anísio Bezerra Dantas, localizada no Bairro dos Estados, na cidade de João Pessoa, nos seguintes termos:

- a) encaminhamento de profissionais que formarão o corpo técnico como psicólogo, assistente social e orientador pedagógico;
- b) conclusão da construção do ginásio;
- c) encaminhamento de sessenta cadeiras e vinte e dois ventiladores;
- d) entrega de material escolar em número suficiente para todos os alunos da escola;
- e) retirada das metralhas e restos de construção dos arredores da escola, bem como a capinação do mato existente;
- f) construção de rampas de acesso a todos os ambientes da escola;
- g) reforma da rede elétrica e reparos para sanar as infiltrações e goteiras existentes na sala de informática, no pátio, na sala de educação física, no banheiro, na sala de material de limpeza;
- h) Nivelamento dos ralos nos banheiros que possuem chuveiro;
- i) conserto do problema referente ao mau cheiro exalado pelo banheiro feminino destinado aos alunos portadores de necessidades especiais.

Diante disso, houve a remessa necessária e a interposição de apelação cível pelo Estado da Paraíba, as quais, em 2ª instância, foram desprovidas pela 1ª Câmara Cível do TJPB, havendo a manutenção da sentença.

Em consequência, houve a interposição de recurso extraordinário. Nesse sentido, a presidência do Tribunal supracitado, ao realizar o juízo de admissibilidade, vislumbrou possível divergência entre o acórdão impugnado e aresto paradigma do STF (RE 684.612/RJ - Tema 698), determinando, por conseguinte, o retorno dos autos à relatora para fins de retratação ou de manutenção do decisum, com a indicação, se fosse o caso, da ocorrência de *distinguishing* ou de *overruling*.

Assim, diante da reanálise da decisão, verificou-se que a conclusão adotada pela 1ª Câmara Cível do TJPB não estava em conformidade com a segunda tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do RE 684.612/RJ. Nessa perspectiva, a relatora Des. Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti

Maranhão, ao afirmar que o juízo de retratação deveria ser realizado apenas parcialmente, prescreveu (Paraíba, 2024):

Analizando detidamente o paradigma invocado Tema 698 do STF - RE 684.612, verifico que a conclusão adotada por esta Câmara não está alinhada ao precedente obrigatório, porquanto a manutenção da sentença determinou ao Estado a execução de medidas pontuais e não a apresentação de um plano e/ou meios adequados para a realização das obras de reforma estruturais e pedagógicas na Escola Estadual Monsenhor Pedro Anísio Bezerra Dantas, localizada no Bairro dos Estados, na cidade de João Pessoa.

Ressalto que se mantém a necessidade do provimento judicial para que sejam implementadas ações por parte do Estado da Paraíba que possam garantir a efetivação/concretização do direito fundamental à educação, consistente, neste momento, na conclusão da obra já iniciada e realização de reparos estruturais correlatos na escola pública, além de lotação de profissionais para formação de corpo docente interdisciplinar (assistente social, psicólogo e orientador pedagógico).

Nesse cenário, o juízo de retratação deve ser realizado apenas parcialmente, mantendo-se a obrigação do Poder Público em realizar a intervenção na casa escolar, modificando-se, contudo, a sentença para afastar o cumprimento de tais medidas pontuais e determinar que o recorrente apresente um plano e/ou meios adequados capazes de alcançar os resultados desejados, no prazo estabelecido na sentença.

Posto isso, e diante do que foi decidido no Tema 698 do STF, é imperioso o exercício do JUÍZO DE RETRATAÇÃO, prevalecendo a necessidade de adoção de um plano e/ou meios adequados capazes de alcançar os resultados constantes no relatório das inspeções realizadas (órgão ministerial e judicial) que embasaram a presente Ação Civil Pública.

Assim sendo, exerço o Juízo de Retratação e DOU PARCIAL PROVIMENTO AO APELO E À REMESSA NECESSÁRIA para reformar parcialmente a sentença e determinar que o Estado da Paraíba, no prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de multa diária, adote um plano e/ou meios adequados capazes de alcançar os resultados constantes no relatório das inspeções realizadas (órgão ministerial e judicial) que embasaram a presente Ação Civil Pública.

A 2ª Câmara Cível, de maneira convergente, também modificou o acórdão, ao exercer o juízo de retratação positivo no processo nº 0002168-95.2014.8.15.2004, para reformar a decisão de primeiro grau. Assim, ao invés de estabelecer medidas pontuais, determinou, à Administração Pública, a apresentação, num prazo definido, de um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

Tal processo resultou da ação civil pública proposta pelo Ministério Público estadual em face do Estado da Paraíba, devido à omissão estatal em manter as devidas condições estruturais e pedagógicas da Escola Estadual Almirante Tamandaré, na cidade de João Pessoa/PB, o que impedia o pleno acesso à educação pelos alunos da instituição.

Diante da sentença proferida pelo Juízo da 1ª Vara da Infância e Juventude da Comarca da Capital, que havia condenado o Estado da Paraíba a realizar as obras de consertos e reparos das graves irregularidades estruturais e pedagógicas detectadas na Escola Estadual Almirante Tamandaré, na cidade de João Pessoa/PB, nos termos requeridos na exordial, com prazo de sessenta (60) dias para início da execução, sob pena de multa diária, houve a remessa necessária e a interposição de apelação, as quais tiveram provimento negado pela Segunda Câmara Cível.

Interposto recurso extraordinário, a presidência da Corte verificou possível divergência jurídica entre a decisão impugnada e a paradigma, julgada sob a sistemática da repercussão geral, encaminhando o processo ao órgão julgador para realização do juízo de retratação, conforme o art. 1030, II, do CPC.

Nesse sentido, diante da reanálise e da aplicação das teses fixadas no julgamento do Tema 698 do STF, a Segunda Câmara Cível, sob a relatoria do Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos, exerceu o juízo de retratação, reformando em parte a sentença de primeiro grau para determinar ao Estado da Paraíba a elaboração de um plano de ação, no prazo de 60 dias, para reforma da Escola Estadual Almirante Tamandaré, na cidade de João Pessoa/PB, sob pena de multa diária (Paraíba, 2024).

De forma análoga, convém salientar o acórdão relativo ao juízo de retratação decorrente de decisão da presidência do TJPB, fulcrada no art. 1030, II, do CPC, após a interposição de recurso extraordinário no processo nº 0803493-54.2018.8.15.0251.

Tal processo decorreu da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público da Paraíba em face do Estado da Paraíba, devido à inércia estatal em fornecer refeições básicas a adolescentes autores de atos infracionais enquanto permaneciam em delegacias civis do Município de Patos-PB, conforme Inquérito Civil n.º 040.2016.000078.

No caso, a 3ª Câmara Cível, ao apreciar a remessa necessária e a apelação interposta pelo Estado da Paraíba, manteve a sentença proferida pelo Juízo da 7ª Vara Mista da Comarca de Patos, que havia julgado procedente o pedido para condenar o Estado da Paraíba ao fornecimento, de forma regular, das refeições básicas aos adolescentes autores de atos infracionais durante a permanência em delegacias civis do Município de Patos-PB durante o prazo determinado pelo art. 185, § 2º da Lei nº 8.069/90 (ECA), sob pena de multa.

Em consequência, houve a interposição de recurso extraordinário. Nesse sentido, a presidência do Tribunal de Justiça da Paraíba, ao realizar o juízo de admissibilidade, vislumbrou possível divergência entre o acórdão impugnado e aresto paradigma do STF (RE 684.612/RJ - Tema 698), determinando, por conseguinte, o retorno dos autos à relatora para fins de retratação ou de manutenção do decisum, com a indicação, se fosse o caso, da ocorrência de *distinguishing* ou de *overruling*.

Assim, diante da reanálise da decisão impugnada, verificou-se que a conclusão adotada pela 3ª Câmara Cível do TJPB não estava em conformidade com a segunda tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 684.612/RJ. Nesse viés, o órgão julgador, sob a relatoria do magistrado Romero Carneiro Feitosa (que estava substituindo o desembargador João Batista Barbosa), diante do aresto paradigma – RE nº 684.612 (Tema 698), do art. 1.040, inciso II, do CPC, e do art. 3º, inc. III, da Resolução nº 27/2011 do TJPB, exerceu o juízo de retratação para reformar a sentença, prescrevendo que o Estado da Paraíba deveria apresentar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, um plano e/ou os meios adequados para garantia da vida e da saúde dos adolescentes custodiados provisoriamente nas delegacias de polícia localizadas no município de Patos/PB (Paraíba, 2024).

Dessa forma, ao exercer o juízo de retratação, deu parcial provimento ao apelo do Estado da Paraíba, estabelecendo as finalidades a serem alcançadas e determinando, à Administração Pública, a apresentação de um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

De modo semelhante, a 4ª Câmara Cível, em juízo de retratação exercido nos autos do processo nº 0001038-04.2012.8.15.0141, também verificou

que o seu posicionamento adotado não estava em conformidade com a segunda tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do RE 684.612/RJ.

No caso, o órgão julgador, ao apreciar a remessa necessária e a apelação interposta pelo Estado da Paraíba, manteve a sentença proferida pelo Juízo da 2ª Vara Mista da Comarca de Catolé do Rocha, que havia julgado procedente o pedido para condenar o Estado da Paraíba a corrigir, mediante reforma, as irregularidades apontadas no relatório de supervisão da Escola Estadual de Ensino Fundamental de Jenipapeiro, localizada no Município de Riacho dos Cavalos/PB, com concessão de prazo de 06 (seis) meses para comprovação do cumprimento.

Nessa perspectiva, diante da interposição de recurso extraordinário e da possível incompatibilidade entre o acórdão impugnado e aresto paradigma do STF (RE 684.612/RJ - Tema 698), a presidência do TJPB encaminhou o processo ao órgão julgador para realização do juízo de retratação, conforme o art. 1030, II, do CPC.

Dessa forma, haja vista a reanálise do acórdão impugnado, a 4ª Câmara Cível, sob a relatoria do Des. Horácio Ferreira de Melo Júnior, realizou o juízo de retratação, modificando o entendimento disposto no acórdão recorrido para determinar, ao Estado da Paraíba, a adoção, no prazo de 06 (seis) meses, de um plano e/ou meios adequados capazes de alcançar os resultados constantes no relatório das inspeções realizadas que embasaram a ação civil pública supracitada, sob pena de multa diária (Paraíba, 2025).

Assim, diante da análise das decisões proferidas em juízo de retratação positivo, como as supramencionadas, observou-se que as câmaras cíveis do Tribunal de Justiça da Paraíba modificaram o entendimento anteriormente utilizado e procuraram compatibilizar suas decisões com os parâmetros previstos nas teses fixadas no julgamento do Tema 698 do STF, respeitando o princípio da separação dos poderes.

Nesse sentido, em vez de determinarem medidas pontuais, apontaram as finalidades a serem alcançadas, e determinaram, à Administração Pública, a apresentação, num prazo definido, de um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado quando havia a constatação da ausência ou da grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público.

No entanto, em outros casos, relativos ao juízo de retratação negativo, não houve a aplicação integral das duas teses supramencionadas. Tal entendimento será exposto a seguir.

4.3 Análise do exercício do juízo de retratação negativo pelo TJPB diante dos parâmetros previstos nas teses firmadas no julgamento do Tema 698 pelo STF

Consoante já exposto, a primeira tese fixada no julgamento do Tema 698 do STF (Brasil, 2023), prescreveu que a intervenção judicial 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.

Já a segunda tese firmada no julgamento supramencionado elencou que a decisão judicial, como regra, ao invés 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.

Nesse sentido, diante da expressão “como regra” prevista na segunda tese fixada, algumas decisões relativas ao juízo de retratação negativo fizeram uso da exceção prevista, isto é, a de não determinar, à Administração Pública, a apresentação de um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

A título de ilustração, vale ressaltar o acórdão relativo ao juízo de retratação decorrente de decisão da presidência do TJPB, fulcrada no art. 1030, II, do CPC, após a interposição de recurso extraordinário no processo nº 0800239-10.2017.8.15.0251.

Tal processo decorreu da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público estadual em face do Estado da Paraíba, devido à inércia do ente público em resguardar o direito à saúde a pessoas que apresentavam situação de vulnerabilidade na região de Patos e de cidades circunvizinhas.

Em primeira instância, o Juízo da 4ª Vara Mista de Patos julgou procedentes os pedidos nos seguintes termos:

Julgo procedente o pedido contido na inicial para condenar o Estado da Paraíba no cumprimento da obrigação de fazer consistente na implantação de 06 leitos de saúde mental no Hospital Regional Janduhy Carneiro e 04

Hospital Infantil Noaldo Leite com a constituição de equipe multiprofissional especializada e a disponibilização de estrutura basilar para o serviço, nos termos da Lei 10.216/2001 c/c com a Portaria 148/2012 do Ministério da saúde, no prazo de 120 dias [...].

Diante disso, houve a remessa necessária e a interposição de apelação cível pelo Estado da Paraíba, as quais foram desprovidas pela Segunda Câmara Cível do TJPB, havendo a manutenção da sentença.

Em consequência, houve a interposição de recurso extraordinário. Nesse sentido, a presidência da Corte, ao realizar o juízo de admissibilidade, verificou possível divergência jurídica entre a decisão impugnada e a paradigma, julgada sob a sistemática da repercussão geral, encaminhando o processo ao órgão julgador para realização do juízo de retratação, conforme o art. 1030, II, do CPC.

Assim, diante da reanálise da remessa necessária e da apelação cível, a relatora Des. Agamenilde Dias Arruda Vieira Dantas deixou de proceder com o juízo de retratação, pontuando (Paraíba, 2024):

Diante disso, fez-se necessário o ajuizamento da presente ação civil pública, com vistas à intervenção jurisdicional, no sentido de garantir o direito à saúde, notadamente pela importância da saúde mental, bem como do tratamento psicossocial de usuários de álcool e drogas, naquela região de Patos e cidades circunvizinhas.

Foi nesse contexto que o Juízo a quo determinou que o ente público estadual, tão somente, cumprisse o com o que restou aprovado na esfera administrativa, implantando os 06 (seis) leitos para saúde mental no Hospital Regional Janduí Carneiro e 04 (quatro) leitos, da mesma natureza, no Hospital Infantil Noaldo Leite, ambos sediados na cidade de Patos/PB.

Como se vê, a ordem judicial aponta claramente as finalidades a serem alcançadas com o cumprimento da obrigação de fazer, como determina o item 2 do paradigma.

Ademais, verifica-se que o item 2 traz a expressão “como regra”, indicando a possibilidade da decisão judicial determinar a medida concreta a ser realizada em casos de deficiência grave do serviço público, associada à total inércia do ente federativo durante o procedimento instaurado pelo Ministério Público na esfera administrativa, como ocorreu na hipótese sub examine [...].

Diante disso, verifica-se que a decisão em juízo de retratação negativo supracitada não determinou, à Administração Pública, a apresentação de um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado, mantendo os termos da

sentença de 1º grau, por utilizar-se da expressão “como regra” prevista na segunda tese fixada no julgamento do Tema 698.

Conforme o entendimento previsto na decisão supramencionada, como não houve menção, nas teses fixadas pelo STF no julgamento do Tema 698, acerca das situações em que seria possível a aplicação da exceção relativa à determinação de medida pontual a ser realizada, mostra-se importante, para a segurança jurídica, a discussão acerca das condições nas quais seriam cabíveis a determinação de tais medidas.

Ademais, em outras decisões, foi possível verificar o exercício do juízo de retratação negativo sob o argumento de que, quando o Judiciário determina ao ente público o cumprimento da obrigação a ele imposta pela Constituição, apenas cumpre a tarefa de prestar a tutela jurisdicional, não configurando, portanto, ingerência no Poder Executivo. Nesse sentido, pode ser citado, como exemplo, o juízo de retratação negativo exercido pela Primeira Câmara Cível nos autos do processo nº 0802190-02.2017.8.15.0231.

Tal processo resultou da ação civil pública proposta pelo Ministério Público estadual em face do Município de Cuité de Mamanguape/PB, devido à omissão estatal em manter as devidas condições estruturais do Conselho Tutelar da cidade para atendimento à demanda do município, o que impedia a assistência à criança e ao adolescente preconizada na Constituição Federal.

Diante da sentença proferida pelo juízo da 2ª Vara Mista da Comarca de Mamanguape, que condenou o Município de Cuité de Mamanguape/PB na obrigação de fazer consistente na adequação da estrutura física do prédio do Conselho Tutelar da cidade, no fornecimento de condições materiais necessárias ao seu funcionamento, com a aquisição de computadores, impressora, materiais de expediente, higiene e limpeza, telefone fixo e móvel, mobília de escritório, serviços de internet, de forma permanente, e no fornecimento de veículo para uso exclusivo do Conselho Tutelar, bem como de motorista e combustível, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, houve a remessa necessária, a qual teve provimento negado pela Primeira Câmara Cível.

Interposto recurso extraordinário, a presidência da Corte verificou possível divergência jurídica entre a decisão impugnada e a paradigma, julgada sob a

sistemática da repercussão geral, encaminhando o processo ao órgão julgador para realização do juízo de retratação, conforme o art. 1030, II, do CPC.

Nesse viés, diante da reanálise, a Primeira Câmara Cível, sob relatoria do Dr. José Ferreira Ramos Júnior, que estava substituindo o Des. Leandro Dos Santos, deixou de proceder com o juízo de retratação, alegando a inexistência de intromissão do Judiciário na seara da Administração quando a situação concreta reclama que seja ordenada a prática de ato relevante omitido pela Administração Pública (Paraíba, 2025).

Assim, observa-se que tal decisão, em juízo de retratação negativo, não determinou, à Administração Pública, a apresentação de um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado, mantendo os termos da sentença de 1º grau e indo de encontro à segunda tese firmada pelo STF no julgamento do Tema 698.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tudo o que foi exposto no decorrer deste trabalho, observou-se que o Estado possui o dever de desenvolver e de concretizar políticas públicas para que haja o oferecimento de condições com vistas ao atendimento de direitos fundamentais. Isso porque os direitos fundamentais são direitos subjetivos e, nesse sentido, a ele corresponde um dever jurídico de alguém para com o seu titular (Barroso, 2024, p. 451). Tal dever jurídico, a título exemplificativo, pode ser o desenvolvimento de políticas públicas.

Entretanto, muitas vezes, podem ocorrer falhas no desenvolvimento de políticas públicas para a efetivação de direitos fundamentais. É neste cenário que o Judiciário é invocado, pois, embora a realização de políticas públicas seja tarefa preponderante do Poder Legislativo e do Poder Executivo, cumpre ao Poder Judiciário, no exercício de sua função típica jurisdicional, intervir, seja na fase da formulação, seja na da implementação, por exemplo, para resguardar a compatibilidade dos atos com a Constituição, especialmente no que diz respeito à proteção dos direitos fundamentais. Tal papel decorre da fase mais ativista do Poder Judiciário no contexto do Estado Democrático de Direito e advém do sistema de freios e contrapesos do princípio da separação dos poderes.

No Brasil, bem como na Paraíba, é possível observar o fenômeno de judicialização de programas governamentais voltados à realização de direitos fundamentais através de demandas recorrentes que buscam a concretização de políticas públicas de educação e de saúde, por exemplo.

Nessa perspectiva, assim como o Poder Judiciário, respaldado pelo mecanismo dos freios e contrapesos do princípio da separação dos poderes, realiza o controle judicial de políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo e pelo Legislativo, o modo de intervenção judicial em tais políticas também deve observar a independência constitucional das formas de expressão do poder estatal, mediante a aplicação do disposto no art. 2º da Constituição da República. Isso porque excessos voluntaristas e a falta de critérios objetivos geram indesejada imprevisibilidade da prestação jurisdicional e podem colocar em risco a própria continuidade das políticas públicas, desorganizando a atividade administrativa e impedindo a alocação racional dos escassos recursos públicos.

Nesse sentido, verificou-se a importância da definição de limites à intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais para que não haja violação ao princípio da separação dos poderes e, por conseguinte, ao Estado Democrático de Direito. Dessa forma, o presente trabalho buscou compreender a relevância do julgamento do Tema 698 pelo STF para tal delimitação e, por conseguinte, para proteção do princípio da separação dos poderes.

Diante disso, ao examinar o julgamento do RE 684.612/RJ, representativo do Tema 698 de Repercussão Geral, o presente estudo verificou que o STF apresentou parâmetros objetivos e vinculantes para a ocorrência da intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, seja na prescrição dos requisitos quanto à realidade fática e jurídica do caso concreto, seja na prescrição dos limites das determinações na decisão judicial.

Nesse viés, a primeira tese fixada (Brasil, 2023) aponta requisitos quanto à realidade fática e jurídica do caso concreto ao estabelecer que a intervenção judicial 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.

Paralelo ao parâmetro previsto na tese supracitada, o acórdão proferido no julgamento do RE 684.612/RJ também preceitua que, diante das críticas à atuação do Poder Judiciário na implementação de política pública devido à alegada ausência de expertise e capacidade institucional, “a decisão judicial deverá estar apoiada em documentos ou manifestações de órgãos técnicos, que podem acompanhar a petição inicial ou compor a instrução processual” (Brasil, 2023). Tal baliza, embora não elencada nas teses fixadas no julgamento do Tema 698 pelo STF, ressalta a necessidade de comprovação, nos autos, da ausência ou da grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público.

Outro parâmetro referente à realidade fática e jurídica para a realização do controle judicial em políticas públicas, apesar de também não estar elencado nas teses de julgamento do Tema 698 pelo STF, reside na análise da disponibilidade financeira do Estado para que determinada prestação seja universalizada pelo ente

público devedor, devendo o órgão julgador questionar se é razoável e faticamente viável a universalização de determinada obrigação pelo Estado (Brasil, 2023).

Já a segunda tese fixada (Brasil, 2023) versa sobre os limites das determinações impostas pelo Poder Judiciário na decisão, prescrevendo que a decisão judicial, como regra, ao invés 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.

Ao indicar que a decisão judicial, como regra, deve apontar as finalidades a serem alcançadas, o presente trabalho verificou que a finalidade a ser atingida é a supressão da ausência ou da grave deficiência do serviço público decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público a fim de que sejam efetivados os direitos fundamentais.

Quanto ao entendimento de que o Poder Judiciário deve determinar à Administração Pública a apresentação de um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado, o voto condutor do acórdão, proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, revela uma nova perspectiva de atuação do Poder Judiciário: a utilização de técnicas de litígios estruturais.

Dessa forma, diante da observância, no Brasil, bem como na Paraíba, do fenômeno de judicialização de programas governamentais voltados à realização de direitos fundamentais através de demandas recorrentes que buscam a concretização de políticas públicas de educação e de saúde, por exemplo, e da análise dos parâmetros fixados nas teses firmadas pelo STF no julgamento do Tema 698, o presente trabalho apresentou o seguinte problema de pesquisa: a intervenção do Poder Judiciário do Estado da Paraíba em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, sob a ótica da aplicação dos parâmetros fixados nas teses de julgamento do Recurso Extraordinário 684.612/RJ pelo tribunal estadual em juízo de retratação, respeita o princípio da separação dos poderes?

Nesse sentido, para examinar a aplicação das teses fixadas no julgamento do Tema 698 do STF pelo TJPB em juízo de retratação, foram observadas, mediante sistema de busca jurisprudencial do Tribunal, 27 (vinte e sete) decisões proferidas em juízo de retratação com a menção à expressão “Tema 698 do STF” na ementa até 31 de agosto de 2025. Verificou-se também que houve

mais decisões relativas ao juízo de retratação positivo que as referentes ao juízo de retratação negativo.

Assim, diante da análise das decisões referentes ao juízo de retratação positivo, observou-se que as câmaras cíveis do Tribunal de Justiça da Paraíba modificaram o entendimento anteriormente utilizado e procuraram compatibilizar suas decisões com os parâmetros previstos nas teses fixadas no julgamento do Tema 698 do STF, respeitando o princípio da separação dos poderes.

Nesse viés, em vez de determinarem medidas pontuais, apontaram as finalidades a serem alcançadas, e determinaram, à Administração Pública, a apresentação, num prazo definido, de um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado quando havia a constatação da ausência ou da grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público.

Por outro lado, as decisões referentes ao juízo de retratação negativo não determinaram, à Administração Pública, a apresentação de um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

Nessa perspectiva, algumas de tais decisões utilizaram-se da expressão “como regra” prevista na segunda tese fixada no julgamento do Tema 698 para argumentar possíveis exceções em que seriam cabíveis a determinação de medidas pontuais.

Desse modo, conforme o entendimento supracitado, como não houve menção, nas teses fixadas pelo STF no julgamento do Tema 698, acerca das situações em que seria possível a aplicação de tal exceção, mostrou-se importante, para a segurança jurídica, a discussão acerca das condições nas quais seriam cabíveis a determinação de medidas pontuais.

Ademais, em outras decisões, também foi possível verificar o exercício do juízo de retratação negativo sob o argumento de que, quando o Judiciário determina ao ente público o cumprimento da obrigação a ele imposta pela Constituição, apenas cumpre a tarefa de prestar a tutela jurisdicional, não configurando, portanto, ingerência no Poder Executivo. Diante de tal posicionamento e da determinação de medidas pontuais, tais decisões foram de encontro à segunda tese firmada pelo STF no julgamento do Tema 698.

Dado o exposto e, haja vista a ocorrência de mais decisões referentes ao juízo de retratação positivo que as relativas ao juízo de retratação negativo, conclui-se que as intervenções do Poder Judiciário do Estado da Paraíba em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, sob a ótica da aplicação dos parâmetros fixados nas teses de julgamento do Recurso Extraordinário 684.612/RJ pelo tribunal estadual em juízo de retratação, respeitaram, em sua maioria, o princípio da separação dos poderes.

Diante das decisões proferidas, observa-se também a relevância do julgamento do Tema 698 pelo STF para a proteção do princípio da separação dos poderes, pois, diante das teses vinculantes fixadas, o TJPB limitou sua atuação para observar os parâmetros referentes à intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais e, por conseguinte, respeitar o princípio supracitado, alcançando, assim, o objetivo do presente trabalho.

REFERÊNCIAS

APPIO, Eduardo Fernando. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/87373/208502.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2025.

BARCELLOS, Ana Paula de. “Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas”. **Revista de Direito Administrativo**, v. 240, p. 90, 2005. Disponível em: <file:///C:/Users/PC/Downloads/admin,+Neoconstitucionalismo,+direitos+fundamentais+e+controle+das+pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2025.

BARROSO, Luís R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo - 12ª Edição** 2024. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.450. ISBN 9788553621132. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621132/>. Acesso em: 29 ago. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **(SYN)THESIS**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 28 ago. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, direito e política: o Supremo Tribunal Federal e os poderes da República. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 270, p. 377–391, 2015. DOI: 10.12660/rda.v270.2015.58748. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/58748>. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 09 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, julgado em 29 abr. 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho120879/false>. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 19 dez. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15373531869&ext=.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 592.581/RS**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 15 ago. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308563123&ext=.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 684.612/RJ**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Relator para acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 03 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359836904&ext=.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 1.008.166/SC**. Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 22 set. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357440806&ext=.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 684.612/RJ**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, julgado em 06 fev. 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=230677751&ext=.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2025

CALMON, Paulo Carlos Du Pin. **Aula 1 - Disciplina D 4.1 – Introdução às Políticas Públicas do Curso de APO 2012**. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1063>. Acesso: 13 jul. 2025.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle Judicial de Políticas Públicas**, 1ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva, 2010. E-book. p.86. ISBN 9788502139831. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502139831/>. Acesso em: 27 ago. 2025.

DIMOULIS, Dimitri. Significado e atualidade da separação dos poderes. In: AGRA, Walber de Moura; CASTRO, Celso Luiz Braga de; TAVARES, André Ramos (Coord.). **Constitucionalismo: os desafios do terceiro milênio**. Belo Horizonte : Fórum, 2008.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 5. ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1984.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência? **Revista USP**, São Paulo, n. 21, p. 12-21, 1994, . DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i21p12-21. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/26931>.. Acesso em: 9 set. 2025.

FONTE, Felipe de M. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. E-book. p.52. ISBN 9786555597417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555597417/>. Acesso em: 27 ago. 2025.

FRAZÃO, Carlos Eduardo; SILVA, Raphael Carvalho da. Judicialização de Políticas Públicas: os desafios técnicos e Jurídicos na Justiciabilidade dos direitos Sociais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; PAIVA, Paulo (org.). **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017. 373 p. ISBN 9788547218515.

Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547218515/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

GONÇALVES, Guilherme C.; AFFONSO, Lígia M F.; TEIXEIRA, Vanessa R.; et al. **Elaboração e implementação de políticas públicas**. Porto Alegre: SAGAH, 2017.

E-book. p.61. ISBN 9788595021952. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595021952/>. Acesso em: 24 ago. 2025.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário.

Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito, v. 7, n. 7, 2010. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/229056574.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2025.

JENKINS, W. I. **Policy Analysis: a political and organizational perspective**.

London: Martin Robertson, 1978.

JR, Fredie Didier; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil Procedure Review**, v. 8, n. 1, p. 46–64, 2017.

Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/138>. Acesso em: 9 ago. 2025. Acesso em: 09 ago. 2025.

LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LEAL, Mônica Clarissa Henning; ALVES, Felipe Dalenogare. **JUDICIALIZAÇÃO E ATIVISMO JUDICIAL: o Supremo Tribunal Federal entre a interpretação e a intervenção na esfera de atuação dos demais poderes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

LINS, Yuan Victor de Queiroz; NASCIMENTO, Carlos Francisco do. O Judiciário em políticas públicas: uma análise do tema 698 do STF e suas implicações para a separação dos poderes no Brasil. **RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar - ISSN 2675-6218**, v. 5, n. 12, p. e5126041, 2024. DOI:

10.47820/recima21.v5i12.6041. Disponível em:

<https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/6041>. Acesso em: 13 jul. 2025.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org.).

Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília:

Enap, 2019. p. 11-38. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 13 jul. 2025.

MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p.142. ISBN 9786553624771. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624771/>. Acesso em: 29 ago. 2025.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça da Paraíba. **Apelação Cível n.º 0803493-54.2018.8.15.0251**. Relator: Juiz Convocado Romero Carneiro Feitosa substituindo o Des. João Batista Barbosa - Relator, julgado em 05 dez. 2024. Disponível em: <https://pje-jurisprudencia.tjpb.jus.br/jurisprudencia/view/AZOZDne9853B7TCPKVis?words=>. Acesso em: 31 ago. 2025.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça da Paraíba. **Apelação / Remessa Necessária n.º 0001038-04.2012.8.15.0141**. Relator: Des. Horácio Ferreira de Melo Júnior, julgado em 11 abr. 2025. Disponível em: <https://pje-jurisprudencia.tjpb.jus.br/jurisprudencia/view/AZYnFgD0Sigq8mCxl6Gr?words=>. Acesso em: 31 ago. 2025.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça da Paraíba. **Apelação / Remessa Necessária n.º 0001440-88.2013.8.15.2004**. Relator: Desa Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti Maranhão, julgado em 29 out. 2024. Disponível em: <https://pje-jurisprudencia.tjpb.jus.br/jurisprudencia/view/AZLagwNcmB6x3M63rZbw?words=>. Acesso em: 31 ago. 2025.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça da Paraíba. **Apelação / Remessa Necessária n.º 0002168-95.2014.8.15.2004**. Relator: Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos, julgado em 20 ago. 2024. Disponível em: https://pje-jurisprudencia.tjpb.jus.br/jurisprudencia/view/AZGQ6_jSn-arMQ-PueHr?words=. Acesso em: 31 ago. 2025.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça da Paraíba. **Apelação / Remessa Necessária n.º 0800239-10.2017.8.15.0251**. Relator: Desa. Agamenilde Dias Arruda Vieira Dantas, julgado em 27 abr. 2024. Disponível em: <https://pje-jurisprudencia.tjpb.jus.br/jurisprudencia/view/AY8hyrVh0dpJ9BBwzaqt?words=>. Acesso em: 31 ago. 2025.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça da Paraíba. **Remessa Necessária Cível n.º 0802190-02.2017.8.15.0231**. Relator: Juiz convocado José Ferreira Ramos Júnior substituindo o Des. Leandro Dos Santos, julgado em 17 jun. 2025. Disponível em: <https://pje-jurisprudencia.tjpb.jus.br/jurisprudencia/view/AZeAIWM98jdiS4c5z9IA?words=>. Acesso em: 31 ago. 2025.

PULIDO, Carlos Bernal. O caráter fundamental dos direitos fundamentais. **Revista de Direito do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Renovar. 2010, v. 5, p. 17-35.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121–146, 2015. Disponível em: <https://revista.uemg.br/revistappp/article/view/856>. Acesso em: 11 set. 2025.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Apelação cível nº 2006.001.08264**. Relator: Desembargador Luis Felipe Salomão, julgado em 13 maio 2006. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00039B1AA77B8E2E5172655B2DC06A5C42505F50C32C3B21&USER=>. Acesso em: 31 ago. 2025.

ROMA, Zillá Oliva. Considerações sobre o Tema 698 do STF: a mitigada e condicionada intervenção jurisdicional em políticas públicas. **REVISTA JURÍDICA GRALHA AZUL - TJPR**, v. 1, n. 25, 2025. DOI: 10.62248/ncd63f84. Disponível em: <https://revista.tjpr.jus.br/gralhaazul/article/view/134>. Acesso em: 9 ago. 2025.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas Coletânea – Volume 1**. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3132/1/Coletanea_pp_v1.pdf. Acesso em: 13 jul. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais entre proibição de retrocesso e “avanço” do Poder Judiciário? In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (orgs.). **Estado Constitucional: organização do poder**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 410-411.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Marcos Rolim da; COSTA, Susana Henriques da. Tema de repercussão geral 698: processo estrutural e estratégias adotadas. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 337–368, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a338. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/338>. Acesso em: 04 ago. 2025.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2025.

TRINDADE, André Karam; MORAIS, Fausto Santos de. ATIVISMO JUDICIAL: AS EXPERIÊNCIAS NORTE-AMERICANA, ALEMÃ E BRASILEIRA. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 53, 2011. DOI: 10.5380/rfdufpr.v53i0.30764. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/30764>. Acesso em: 28 ago. 2025.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/40449066/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_S%C3%89RIO_PROCESSO_ESTRUTURAL_PROCESSO_COLETIVO_PROCESSO_ESTRAT%C3%89GICO_E_SUAS_DIFEREN%C3%87AS . Acesso em: 09 ago. 2025.

ZANETI JUNIOR, Hermes. A teoria da separação de poderes e o Estado Democrático Constitucional: Funções de governo e funções de garantia. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 33-72.