

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

JOÃO DANIEL JESUS SANTOS

**CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE SERGIPE:
UMA ANÁLISE DO TEMA 698 DO STF NOS JULGADOS DO TJ/SE**

SÃO CRISTÓVÃO

2026

JOÃO DANIEL JESUS SANTOS

**CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE SERGIPE:
UMA ANÁLISE DO TEMA 698 DO STF NOS JULGADOS DO TJ/SE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação de Direito da Universidade Federal de Sergipe (UFS), como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Professor Uziel Santana dos Santos

SÃO CRISTÓVÃO

2026

JOÃO DANIEL JESUS SANTOS

CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE SERGIPE:
UMA ANÁLISE DO TEMA 698 DO STF NOS JULGADOS DO TJ/SE

Aprovado em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Professor Uziel Santana dos Santos - Orientador
Universidade Federal de Sergipe

Prof. (titulação). NOME – Examinador
Universidade Federal de Sergipe

Prof. (titulação). NOME – Examinador
Universidade Federal de Sergipe

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso analisa a atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas, a partir da aplicação do Tema 698 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, com enfoque específico na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. O referido precedente fixou parâmetros para a intervenção judicial em políticas públicas, especialmente ao estabelecer que, diante de omissões ou falhas graves do Poder Público, a atuação jurisdicional deve priorizar a definição das finalidades constitucionais a serem alcançadas, sem a imposição direta de medidas administrativas específicas, em respeito à separação dos poderes e à capacidade institucional dos órgãos administrativos. A pesquisa adota metodologia de natureza qualitativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental de decisões judiciais proferidas pelo TJSE que mencionam expressamente o Tema 698, no período posterior à sua consolidação pelo STF. O estudo examina a forma, os fundamentos e os efeitos das decisões judiciais, buscando identificar o grau de aderência da Corte estadual ao modelo decisório estrutural e dialógico proposto pelo Supremo Tribunal Federal. Os resultados indicam que, embora haja avanços na incorporação das diretrizes do Tema 698, a jurisprudência sergipana ainda apresenta oscilações entre decisões estruturais orientadas pela determinação de finalidades e decisões que impõem medidas pontuais e imediatas, o que revela desafios na consolidação de um padrão decisório compatível com os limites da intervenção judicial em políticas públicas. Conclui-se que o Tribunal de Justiça de Sergipe adotou substantivamente o modelo estruturante no que tange ao conteúdo das decisões, mas ainda carece de avanços significativos no que concerne ao procedimento dialógico ampliado e à utilização de técnicas de supervisão judicial contínua para assegurar a efetividade material das políticas públicas.

Palavras-chave: Tema 698 do STF. Separação dos poderes. Processo estrutural. Tribunal de Justiça de Sergipe.

ABSTRACT

This Undergraduate Thesis examines the role of the Judiciary in the control of public policies, based on the application of Theme 698 of general repercussion established by the Brazilian Supreme Federal Court, with specific focus on the case law of the Court of Justice of the State of Sergipe. This precedent set parameters for judicial intervention in public policies, especially by determining that, in situations of omission or serious failure by the Public Administration, judicial action should prioritize the establishment of constitutional objectives to be achieved, without directly imposing specific administrative measures, in order to respect the separation of powers and institutional capacity. The research adopts a qualitative methodological approach, developed through bibliographic review and documentary analysis of judicial decisions issued by the TJSE that expressly reference Theme 698 after its consolidation by the Supreme Federal Court. The study analyzes the form, reasoning, and effects of judicial decisions, seeking to identify the degree of adherence of the state court to the structural and dialogical decision-making model proposed by the Supreme Federal Court. The findings indicate that, although there has been progress in incorporating the guidelines of Theme 698, the case law in Sergipe still presents oscillations between structural decisions guided by the determination of objectives and decisions that impose immediate and specific measures, revealing challenges in consolidating a decision-making standard compatible with the limits of judicial intervention in public policies. It is concluded that the Court of Justice of Sergipe has substantively adopted the structural model regarding the content of its decisions, but still lacks significant progress regarding the expanded dialogical procedure and the use of continuous judicial supervision techniques to ensure the material effectiveness of public policies.

Keywords: Theme 698 of the Supreme Federal Court. Separation of powers. Structural litigation. Court of Justice of Sergipe.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPC – Código de Processo Civil

JEC – Juizado Especial Cível

MP – Ministério Público

RE – Recurso Extraordinário

STF – Supremo Tribunal Federal

TJSE – Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. DA SEPARAÇÃO DE PODERES E O FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	11
2.1 A TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES COMO PILAR DO ESTADO DE DIREITO: CONTROLES E EQUILÍBRIOS INSTITUCIONAIS.....	11
2.2 A JUDICIALIZAÇÃO COMO FATO E O ATIVISMO JUDICIAL COMO POSTURA: DELIMITAÇÕES CONCEITUAIS.....	14
2.3 O CONFLITO CENTRAL NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS: MÍNIMO EXISTENCIAL X RESERVA DO POSSÍVEL.....	19
2.4 O PROCESSO ESTRUTURAL COMO RESPOSTA AOS LITÍGIOS COMPLEXOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	22
.3. O TEMA 698 DO STF COMO PARADIGMA PARA A INTERVENÇÃO JUDICIAL	26
3.1 O ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO SOBRE OS LIMITES DA ATUAÇÃO JUDICIAL: DEBATES SOBRE A CAPACIDADE INSTITUCIONAL E A AUTOCONTENÇÃO.....	26
3.2. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: A <i>RATIO DECIDENDI</i> E OS PARÂMETROS FIXADOS NO TEMA 698.....	29
4. APLICAÇÃO DO TEMA 698 NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SERGIPE: UM EXAME CRÍTICO-ANALÍTICO.....	36
4.1 DA JURISPRUDÊNCIA DO TJSE SOBRE O TEMA 698: DETALHAMENTO DO OBJETO DA PESQUISA E O EXAME DOS JULGADOS DA CORTE ESTADUAL.....	36
4.1.1 Análise do Julgado: Agravo Interno Cível nº 202300108612.....	41
4.1.2 Análise do Julgado: Agravo de Instrumento nº 202300834438.....	44
4.1.3 Análise do Julgado: Agravo de Instrumento nº 202300838928.....	48
4.1.4 Análise do Julgado: Agravo Apelação Cível nº 202200803917.....	52
4.1.5 Análise do Julgado: Agravo Apelação Cível nº 201300206287.....	55
4.1.6 Análise do Julgado: Apelação Cível nº 201900824526.....	59

4.1.7 Análise do Julgado: Apelação Cível nº 202500801065.....	62
4.1.8 Análise do Julgado: Apelação Cível nº 201800833065.....	66
4.1.9 Análise do Julgado: Apelação Cível nº 202500715424.....	70
4.1.10 Análise do Julgado: Apelação Cível nº 202500854468.....	73
4.2 A ADOÇÃO (OU AUSÊNCIA) DE UM MODELO DIALÓGICO E ESTRUTURANTE NAS DECISÕES DO TJSE.....	77
4.3 ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A CONFORMIDADE E OS IMPACTOS DAS DECISÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA EM SERGIPE.....	80
5.CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
REFERÊNCIAS.....	84

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objeto de pesquisa a análise qualitativa da interpretação e aplicação do Tema 698 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal no Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, com fim a fornecer à comunidade acadêmica e jurídica uma síntese das Razões de Decidir da Corte Estadual face aos limites impostos à intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas.

A discussão acerca da intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas no Brasil nasce da tensão entre o princípio da Separação dos Poderes e a necessidade de garantir direitos fundamentais, especialmente diante de falhas ou omissões estatais graves. Em resposta a esse dilema, o Supremo Tribunal Federal fixou o Tema 698 da Repercussão Geral, passando a adotar a metodologia do processo estrutural para a resolução destas celeumas.

Essa abordagem representa uma forma de autocontenção judicial, reconhecendo a limitada capacidade institucional do Judiciário para definir os meios técnicos da gestão. Para que este modelo dialógico seja eficaz, no entanto, faz-se necessário o uso de métodos de acompanhamento, como a supervisão judicial e a cooperação interinstitucional, que se tornam essenciais para monitorar a execução dos planos propostos pela Administração e assegurar a efetivação dos direitos sem invadir de forma indevida o mérito administrativo.

No âmbito acadêmico, constata-se uma significativa lacuna de análises empíricas que abordem a recepção do referido precedente da Suprema Corte no contexto dos tribunais estaduais. Embora a tese fixada pelo STF tenha sido objeto de amplo debate teórico, a realização desta pesquisa se propõe a suprir essa carência, contribuindo para a comunidade acadêmica ao oferecer a primeira análise sistemática da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Sergipe sobre a matéria.

Adicionalmente, este estudo buscará fornecer um diagnóstico inédito sobre a aplicação local do precedente, o que é de grande valia para a comunidade jurídica e administrativa. A viabilidade científica do projeto é assegurada pela existência de um robusto referencial teórico que fornecerá os subsídios necessários à investigação, amparado em conceitos consolidados do Direito Constitucional, como a teoria da Separação de Poderes de Montesquieu, e em doutrinas contemporâneas, como a dos

processos estruturais e a das capacidades institucionais.

Diante da complexidade e da relevância do tema, a presente pesquisa é orientada pelo seguinte problema: De que maneira TJSE tem aplicado o Tema 698 do STF para definir os limites da intervenção judicial nas políticas públicas estaduais e municipais?

Para responder a essa questão central, a pesquisa estabelecerá objetivos claros, centrados no objetivo geral de verificar a incidência e analisar as razões e interpretações do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe acerca dos limites da intervenção do Poder Judiciário nas Políticas Públicas promovidas pelos Entes da Administração. Para tal, buscar-se-á delimitar teoricamente a pesquisa, revisando conceitos fundamentais do Direito Constitucional e Administrativo, identificar as teses e os fundamentos jurídicos do Tema 698 do STF, com base em seus acórdãos paradigma, relacionar e examinar as decisões do Tribunal de Justiça de Sergipe que aplicam o Tema 698 do STF, bem como discutir o impacto da aplicação do Tema 698 pelo TJSE no cenário da judicialização de políticas públicas em Sergipe.

A presente pesquisa adotará uma estratégia de natureza qualitativa, visto que se busca a compreensão aprofundada da aplicação do precedente judicial, interpretando os sentidos e os argumentos construídos nos julgados, em uma abordagem que vai além da simples quantificação.

O estudo será desenvolvido por meio do Método de Análise de Decisões, que implica um esforço analítico para desconstruir a argumentação jurídica e identificar os usos conceituais nos julgados do TJSE que tratam do Tema 698 do STF. Este percurso metodológico se iniciará com uma pesquisa bibliográfica para demarcar o sentido das categorias conceituais. Em seguida, será realizada uma pesquisa documental correspondente à fase de análise jurisprudencial.

O corpus da pesquisa será composto pelo levantamento das decisões proferidas pelo TJSE que mencionem o "Tema 698", abrangendo o período de julho de 2023 até o início da confecção da monografia. Por fim, os documentos selecionados serão submetidos à técnica de Análise de Conteúdo Jurisprudencial, que envolverá a leitura aprofundada, fichamento e categorização das informações com base em critérios predefinidos derivados dos objetivos e hipóteses do trabalho, como a área da política pública em discussão e os argumentos utilizados na fundamentação.

A estrutura do projeto de pesquisa estará organizada de forma sequencial, com fim a garantir a profundidade teórica e a análise empírica proposta.

Inicialmente, buscar-se-á estabelecer o referencial teórico necessário. Serão abordados conceitos como a Teoria da Separação dos Poderes enquanto pilar do Estado de Direito, a delimitação conceitual entre a judicialização como fato e o ativismo judicial como postura, a análise do conflito central na efetivação de direitos, a saber, o Mínimo Existencial versus Reserva do Possível, bem como o papel do processo estrutural como resposta aos litígios complexos de políticas públicas.

Após, o presente estudo aprofundará a discussão sobre o precedente, examinando o entendimento doutrinário acerca dos limites da atuação judicial, com foco nos debates sobre a capacidade institucional e a autocontenção, além de analisar a Ratio Decidendi e os parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 698.

Em seguida, será concretizada a parte empírica e central do presente trabalho. Será detalhado o objeto da pesquisa e serão examinados os julgados da Corte Estadual, com subseções dedicadas à caracterização da omissão estatal como pressuposto para a intervenção, à análise da forma das decisões e à discussão sobre a adoção, ou ausência, de um modelo dialógico e estruturante nas decisões do TJSE.

2. DA SEPARAÇÃO DE PODERES E O FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 A TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES COMO PILAR DO ESTADO DE DIREITO: CONTROLES E EQUILÍBRIOS INSTITUCIONAIS

Para compreender as razões de decidir que balizam o dilema da intervenção do poder judiciário em políticas públicas, o tema 698 do Supremo Tribunal Federal e a sua aplicação no tribunal de justiça do estado de sergipe, faz-se necessário um retorno às bases conceituais do estado de direito e às premissas que estruturam a organização do poder político.

O Estado Democrático de Direito brasileiro, conforme talhado em nossa Constituição Federal, é, dentre outros adjetivos, uno, indissolúvel e soberano. No entanto, a Lei Maior dispõe que o poder político exercido pelo Estado brasileiro não é concentrado em uma única mão:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Tal estrutura social tem por característica central a inexistência manifestação da sua vontade senão pelos seus órgãos. Tais órgãos, que se perfazem na figura popularmente conhecida como “governo”, elaboram e manifestam a vontade e desempenham as funções governamentais legislativa, executiva e judiciária.

Nas palavras do professor José Afonso da Silva, a separação de poderes consiste em:

[...] confiar cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva e jurisdicional) a órgãos diferentes, que tomam os nomes das respectivas funções, menos o Judiciário (órgão ou poder Legislativo, órgão ou poder Executivo e órgão ou poder Judiciário).
Se as funções forem exercidas por um órgão apenas, tem-se concentração de poderes.

Essa repartição funcional constitui pressuposto indispensável para a preservação das liberdades fundamentais e para o controle recíproco entre as funções estatais, especialmente quando o judiciário é chamado a intervir em políticas públicas sensíveis, como saúde, educação e assistência social.

Nesse modelo, a manifestação da vontade estatal ocorre por meio de seus órgãos, incumbidos do exercício das funções legislativa, executiva e jurisdicional. Tal arranjo institucional não se resume a uma divisão administrativa de tarefas, mas representa um mecanismo estruturante de limitação do poder, concebido para impedir a supremacia de um órgão sobre os demais e preservar o funcionamento equilibrado

do sistema político-jurídico (Barroso, 2020, p. 29). Ainda, conforme analisa Santiago Lima (2007, p. 64), a separação de poderes transcende a mera organização administrativa, objetivando precipuamente criar um sistema de exercício moderado do poder que permita o equilíbrio das forças vigentes na sociedade.

Essa leitura se coaduna com a máxima clássica do Barão de Montesquieu de que, para garantir a liberdade política e evitar o abuso, é necessário que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder. Apesar de, historicamente, o conceito da separação dos poderes ser alvo de estudos e esforço conceitual ao longo da história da filosofia ocidental, foi com o Iluminismo que a separação de poderes se converteu em um postulado essencial da ideia liberal de Estado de Direito, notabilizando-se na obra "O Espírito das Leis" publicada em 1748 por Montesquieu.

Para o autor, a concentração de poder nas mãos de um único indivíduo ou corpo de magistratura representa o fim da liberdade, pois gera o temor de que leis tirânicas sejam criadas para serem executadas tiranicamente. Tal premissa iluminista, contudo, demonstrou na prática que uma separação absoluta e rígida poderia conduzir ao isolamento ou à paralisia das funções estatais.

Ademais, constatou-se, na incipiente teoria de Montesquieu acerca dos mecanismos da separação dos poderes, a necessidade de inserção do Poder Judiciário à equação, haja vista a ideia inicial, segundo demonstra Carvalho Linck, se findar em um "sistema de balança de poderes os titulares políticos do poder legislativo (nobreza e representantes do povo) e do poder executivo (rei)" (2008, apud LINS, 2024).

Para solucionar esse impasse e assegurar a liberdade política, a doutrina foi aprimorada com as contribuições de filósofos como o Visconde de Bolingbroke, contemporâneo de Montesquieu, reconhecido por muitos doutrinadores como o verdadeiro pai do sistema de freios e contrapesos. Em seus escritos políticos, especialmente em sua obra *The Idea of a Patriot King*, o autor defendeu que, para que a liberdade política fosse plenamente atingida, seria necessário que o governo funcionasse de maneira justa e equidistante, impondo uma espécie de controle recíproco entre os poderes.

Nessa perspectiva, estabeleceu-se que cada um dos ramos estatais deveria ser dotado de mecanismos que permitissem sua atuação independente, mas que,

simultaneamente, lhe conferissem meios para limitar os outros, com o fito de evitar arbitrariedades, a concentração de poder em uma única mão e, conseqüentemente, a tirania (LINS; NASCIMENTO, 2024, p. 5-6).

A doutrina atual, dado o acúmulo teórico político fornecido pelos filósofos e peensadores liberais, reconhece que a separação dos poderes deve ser compreendida como um sistema de equilíbrio dinâmico, e não como compartimentos estanques e impermeáveis. A rigidez absoluta da separação funcional revelou-se incompatível com a complexidade do estado contemporâneo, especialmente diante da necessidade de concretização de direitos fundamentais que demandam atuação coordenada entre os poderes públicos, conforme asseveram Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira:

Uma das principais características da decisão estrutural é a acentuada intervenção judicial na atividade dos sujeitos envolvidos no processo, sejam eles particulares ou públicos. Isso impõe a necessidade de revisão de diversos conceitos, como, no caso de decisão que vise à reestruturação de ente público ou a implementação de política pública, a ideia de insindicabilidade do mérito administrativo pelo Judiciário por força da separação dos Poderes. (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 119).

Nesse contexto, ganha relevo a compreensão de que a atuação do poder judiciário em políticas públicas não pode ser analisada de forma dissociada de sua capacidade institucional. A intervenção judicial, ainda que legitimada pela proteção de direitos fundamentais, deve observar limites que preservem o espaço decisório dos demais poderes, evitando a substituição da discricionariedade administrativa por decisões judiciais carentes de base técnica ou de visão sistêmica (Mascarenhas, 2023, p. 19; Baliero et al., 2024).

"A partir dessas premissas, desenvolveu-se no direito brasileiro a noção de modelos decisórios mais dialógicos e cooperativos, especialmente no âmbito dos litígios estruturais. Esses modelos buscam compatibilizar a separação dos poderes com a efetividade dos direitos fundamentais. Conforme explicam Albuquerque e Serafim (2020, p. 652):

[...] ao adotar uma postura ativista, mas dialogal, o Judiciário não usurparia os poderes administrativos ou legislativos (MARMELESTEIN, 2015b, p. 250-251). O foco seria construir um diálogo institucional, para que os entes estatais responsáveis atuem conforme as suas atribuições típicas, construindo soluções adequadas dentro de suas esferas de competência.

Nesse sentido, promovem-se formas de controle que privilegiam a coordenação e o acompanhamento, pois, segundo Andreiuolo e Carrubba (2024, p. 307), métodos como a supervisão e a cooperação judiciária interinstitucional propiciam ao Poder

Judiciário intervenções consentâneas com sua função constitucional, sem descuidar ou desconsiderar a deferência às soluções propostas pelos gestores.

É precisamente nesse ambiente teórico que se insere o Tema 698 do Supremo Tribunal Federal. O precedente consolida uma compreensão segundo a qual o judiciário deve atuar como garantidor das finalidades constitucionais das políticas públicas, sem assumir o papel de formulador direto dos meios administrativos necessários à sua execução.

Ao adotar decisões de natureza estrutural e dialógica, o STF reafirma a centralidade da separação dos poderes como critério de racionalidade e legitimidade da intervenção judicial. Nesse sentido, leciona Zillá Oliva Roma (2024, p. 152):

No contexto do quanto decidido pelo STF no Tema 698, surge a imprescindibilidade de uma intervenção jurisdicional em política pública mitigada e condicionada, de caráter interinstitucional e estruturante, promovendo-se, dessa forma, uma tutela mais efetiva do interesse público, evitando-se, concomitantemente, uma afronta direta ao princípio da separação de Poderes (art. 2º, CF)."

Dessa engenharia institucional decorre a compreensão de que o equilíbrio entre os poderes exige mecanismos de controle recíproco, nos quais cada órgão exerce suas funções típicas sem capturar ou esvaziar as atribuições dos demais. Esse arranjo impede a sobreposição de um poder sobre o outro e revela-se essencial para a preservação do estado de direito, especialmente em cenários de intensa judicialização de políticas públicas, como aqueles observados na jurisprudência recente do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe.

2.2 A JUDICIALIZAÇÃO COMO FATO E O ATIVISMO JUDICIAL COMO POSTURA: DELIMITAÇÕES CONCEITUAIS

Compreendidas as bases da engenharia institucional que estruturam o estado e seus princípios essenciais, passa-se à análise dos conceitos que permeiam o debate acerca da judicialização de políticas públicas e das tensões estabelecidas entre o poder executivo e o poder judiciário na concretização dos direitos sociais.

Cabe, neste primeiro momento, analisarmos as direções entre Judicialização e Ativismo Judicial, dois conceitos que, nas palavras do Ministro Luis Roberto Barroso, são “da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens” (2008, p. 25).

A judicialização, no contexto brasileiro, deve ser compreendida não como uma escolha política ou ideológica dos magistrados, mas como um fato, uma circunstância inelutável decorrente do desenho institucional adotado pela Constituição Federal de 1988. Conforme definição do Ministro do Supremo Tribunal Federal Luis Roberto Barroso:

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. (BARROSO, 2012, p. 24).

Maciel e Koerner (2002) trazem a definição clássica de Tate e Vallinder, que ajuda a explicar o fenômeno não apenas como uma questão jurídica, mas como o uso de métodos judiciais em arenas que antes eram puramente políticas:

Judicializar a política, segundo esse autores, é valer-se dos métodos típicos da decisão judicial na resolução de disputas e demandas nas arenas políticas em dois contextos. O primeiro resultaria da ampliação das áreas de atuação dos tribunais pela via do poder de revisão judicial de ações legislativas e executivas, baseado na constitucionalização de direitos e dos mecanismos de checks and balances. (MACIEL; KOERNER, 2002, p. 114)

Dados os sentidos empreendidos, denota-se que a judicialização decorre de fatores como o fortalecimento das instituições de justiça no período pós-constitucional, a ampliação do acesso à jurisdição e a constitucionalização de matérias tradicionalmente reservadas à política tradicional.

Esse fenômeno envolve uma transferência de poder decisório para a magistratura, decorrente do diploma constitucional, resultando em alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade na vida pública. No entanto, é fundamental destacar que essa transferência não decorre de um exercício deliberado de vontade política ou de uma usurpação de poder por parte dos magistrados, mas sim de causas estruturais profundas que moldaram o Estado brasileiro após 1988.

Dentre as causas fundamentais desse fenômeno de fato, Barroso (2012, p. 24) destaca, primeiramente, a redemocratização do país, que fortaleceu o Poder Judiciário ao recuperar as garantias da magistratura, transformando-o em um verdadeiro poder político, tal qual o Legislativo e o Executivo, capaz de fazer valer, através do exercício da sua função típica, as normas constitucionais e infraconstitucionais.

Formou-se, a partir daí, um novo senso de cidadania no seio do povo brasileiro, o que decorreu em um maior nível de consciência de direitos a amplos segmentos da população, que passaram a buscar, através da Judicialização, a proteção de seus interesses. Ressalta-se ainda que tal movimento fora acompanhado pela expansão institucional do Ministério Público e da Defensoria Pública, atores essenciais na provocação da tutela jurisdicional em matérias de interesse coletivo e na persecussão do amplo acesso à justiça.

Uma segunda causa determinante para a judicialização como fenômeno é a constitucionalização abrangente operada pela Constituição de 1988, que trouxe para si inúmeras matérias que, em modelos constitucionais anteriores, seriam deixadas para a legislação ordinária ou para o processo político majoritário. Como leciona Barroso:

[...] A Carta brasileira é analítica, ambiciosa, desconfiada do legislador. Como intuitivo, constitucionalizar uma matéria significa transformar Política em Direito. Na medida em que uma questão – seja um direito individual, uma prestação estatal ou um fim público – é disciplinada em uma norma constitucional, ela se transforma, potencialmente, em uma pretensão jurídica, que pode ser formulada sob a forma de ação judicial.

A terceira causa apontada por Barroso refere-se ao sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, que é um dos mais abrangentes do mundo ao combinar o controle difuso e incidental com o controle concentrado e direto. Esse modelo híbrido permite que quase qualquer questão política ou moralmente relevante seja levada ao Supremo Tribunal Federal, retirando-a da esfera de decisão exclusivamente política e submetendo-a ao escrutínio jurídico, o que consolida a judicialização como um dado da realidade institucional brasileira, e não como uma anomalia.

Portanto, a judicialização é um fenômeno mandatário e inevitável: diante de uma lesão ou ameaça a direito assegurado na Constituição, o Judiciário não tem a faculdade de não decidir. Pelo contrário, ao menos em teoria, ele é obrigado a se manifestar, uma vez reconhecido os requisitos mínimos de cabimento. Conforme assevera o ministro (2012, p. 25):

[...] Não se pode imputar aos Ministros do STF a ambição ou a pretensão, em face dos precedentes referidos, de criar um modelo juriscêntrico, de hegemonia judicial. A judicialização, que de fato existe, não decorreu de uma opção ideológica, filosófica ou metodológica da Corte. Limitou-se ela a cumprir, de modo estrito, o seu papel constitucional, em conformidade com o desenho institucional vigente [...].

Diferentemente da judicialização, o ativismo judicial deve ser compreendido como uma atitude, uma escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Enquanto a judicialização é um dado da realidade constitucional (o “o quê” se decide, imposto pela norma), o ativismo é a forma como o juiz exerce esse poder (o “como” se decide, escolhido pelo intérprete).

Para Barroso (2012, p. 25), essa postura associa-se a uma “participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes”.

Essa postura ativista manifesta-se por meio de diferentes condutas, tais como a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto, a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos com base em critérios menos rígidos ou, o que é mais relevante para o presente estudo, a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.

Não se ignora, contudo, que a atuação expansiva do Judiciário gera tensões no sistema de freios e contrapesos. A doutrina contemporânea reconhece que a correção de falhas estruturais por meio da jurisdição pode, à primeira vista, parecer uma invasão de competência. Conforme alerta Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2015, p. 21):

A proposta de ampliar o campo de incidência e de tutela judicial da omissão inconstitucional, ao promover a revisão teórica de seus pressupostos de configuração até chegar ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, levanta inequívoca suspeita de favorecimento ao ativismo judicial. Não se pode, nem se deve esconder isso.

Entretanto, o próprio autor soluciona essa aparente violação à Separação de Poderes propondo que essa atuação não seja unilateral, convalidando a ideia de supremacia judicial, mas sim cooperativa. Para incrementar a legitimidade dessa intervenção e mantê-la dentro dos limites democráticos, Campos (2015, p. 22) defende a necessidade de um viés dialógico:

A ideia é assegurar a proteção mais abrangente possível aos direitos fundamentais [...] mas sem unilateralismos decisórios. Desse modo, seguirá uma proposta geral que procura, ao mesmo tempo, ampliar a proteção dos direitos fundamentais e garantir o equilíbrio institucional para essa tarefa, próprio de um governo democrático e de poderes constitucionalmente separados.

Dessa forma, a moderna compreensão da Separação de Poderes não impede a atuação judicial em políticas públicas, desde que esta ocorra para desbloquear a

inércia dos demais poderes e seja exercida de forma a garantir o equilíbrio institucional, e não a substituição da vontade política.

O ativismo, portanto, não é uma imposição do sistema, mas uma opção hermenêutica e política do magistrado, que pode ser mais ou menos intensa, variando muitas vezes de forma pendular em função do grau de prestígio e eficiência das instâncias políticas representativas.

A compreensão dessas categorias é fundamental, pois, embora a judicialização de políticas públicas, a exemplo da área da saúde, seja um fato decorrente da previsão da Constituição, a forma como o Judiciário intervém, seja substituindo o administrador ou dialogando com ele, depende da postura adotada pela Corte.

Essa distinção teórica proposta por Barroso constitui a chave hermenêutica para compreender a solução adotada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 684.612, que deu origem ao Tema 698 de Repercussão Geral.

O caso versava sobre a possibilidade de o Judiciário determinar à Administração Pública a realização de obras e a contratação de pessoal para sanar a precariedade de serviços de saúde, situação que se enquadra perfeitamente no fenômeno da judicialização: trata-se de uma questão política e administrativa que se tornou jurídica por força da densidade normativa do direito constitucional à saúde.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, ao fixar a tese do Tema 698, validou a judicialização como instrumento legítimo de garantia de direitos, reconhecendo que a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes (BRASIL, 2023 apud TOLEDO; BETONI, 2024, p. 110). Ou seja, o Tribunal reafirmou que a judicialização é um fato constitucional que autoriza e obriga a atuação jurisdicional diante da inércia estatal, não podendo o juiz se omitir sob o argumento de que a matéria é política.

No entanto, a forma como essa intervenção deve ocorrer exigiu uma calibração cuidadosa entre a postura ativista e a autocontenção. Determinar minúcias administrativas, como a imposição direta de concursos públicos específicos ou a alocação exata de recursos, configuraria um ativismo judicial exacerbado que invadiria a esfera de discricionariedade técnica do gestor, desorganizando a administração pública e comprometendo a alocação racional dos escassos recursos, conforme alerta

Barroso (2012, p. 30) ao tratar dos riscos da falta de capacidade institucional do Judiciário.

A solução encontrada pelo STF no Tema 698 reflete uma postura de “autocontenção estrutural” (MASCARENHAS, 2023, p. 25), ao estabelecer que a decisão judicial deve, como regra, apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração que apresente um plano, em vez de o próprio Judiciário determinar as medidas pontuais.

Essa orientação demonstra que o Tribunal rejeitou o ativismo procedimentalista que substituiu o gestor, optando por um modelo dialógico que respeita as capacidades institucionais, onde o Judiciário fixa a meta, o direito a ser garantido, mas devolve ao Executivo a escolha dos meios técnicos para alcançá-la.

Em suma, a aplicação da teoria de Barroso ao Tema 698 revela uma simbiose entre os conceitos: a existência do processo para garantir o direito à saúde e a legitimidade da intervenção são frutos da judicialização; contudo, a determinação de que o Judiciário não deve impor medidas pontuais, mas sim exigir planos de ação, representa um freio ao ativismo judicial excessivo.

O Supremo Tribunal Federal, portanto, utilizou-se da distinção conceitual para construir uma decisão que equilibra a necessidade de efetividade dos direitos fundamentais com o respeito à separação de poderes e às capacidades institucionais da Administração Pública.

2.3 O CONFLITO CENTRAL NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS: MÍNIMO EXISTENCIAL X RESERVA DO POSSÍVEL

A análise da judicialização das políticas públicas e, em especial, da solução construída pelo supremo tribunal federal no julgamento do tema 698, exige a compreensão da tensão estrutural que permeia a efetivação dos direitos sociais no constitucionalismo contemporâneo: o conflito entre a garantia do mínimo existencial e a cláusula da reserva do possível.

Tal embate expressa a fricção entre a normatividade constitucional, que assegura direitos prestacionais de caráter universal, e a realidade material do estado, marcada pela escassez de recursos financeiros e pela necessidade de escolhas alocativas complexas (Baliero et al., 2024).

A reserva do possível passou a ser incorporada ao debate jurídico brasileiro como um critério de racionalização das prestações estatais, indicando que a exigibilidade de direitos sociais depende não apenas de sua previsão normativa, mas também da disponibilidade fática e financeira do poder público.

Contudo, a doutrina constitucional brasileira tem advertido que a invocação genérica da limitação orçamentária não pode servir como justificativa automática para a inércia estatal ou para o descumprimento sistemático de deveres constitucionais, sob pena de esvaziamento da força normativa da constituição (Barroso, 2020).

Nesse contexto, consolidou-se o entendimento de que a reserva do possível deve ser analisada de forma qualificada, exigindo do estado a demonstração concreta da impossibilidade de cumprimento da obrigação constitucional, bem como a comprovação de que foram adotadas medidas razoáveis de planejamento e priorização orçamentária.

Inclusive, o STF, ao debater o Tema objeto deste estudo, acolheu o entendimento doutrinário de que o administrador público não possui liberdade absoluta para alocar recursos segundo sua conveniência quando a própria Constituição já estabeleceu prioridades materiais, de modo que a decisão orçamentária que negligencia esses deveres se torna incompatível com a ordem jurídica (BARCELLOS, 2010, *apud* BRASIL, 2023 p. 22).

A simples alegação abstrata de insuficiência de recursos, desacompanhada de elementos objetivos, não se mostra compatível com o dever constitucional de promoção progressiva dos direitos sociais.

Em contraposição, o conceito de mínimo existencial opera como um núcleo essencial e inderrogável da dignidade da pessoa humana, abrangendo prestações estatais indispensáveis para assegurar condições materiais mínimas de existência.

Esse núcleo funciona como um limite à discricionariedade administrativa e financeira do Estado, impedindo que a escassez de recursos seja utilizada para legitimar situações de desproteção extrema ou de violação grave de direitos fundamentais. Sobre a necessidade de filtrar a alegação de falta de recursos, Lins e Nascimento (2024) são taxativos:

Ora, o foco aqui não é rechaçar por completo esta tese [o da reserva do possível], mas criticá-la por ter sido desvirtuada da realidade, isto é, banalizada para desonerar o Estado de suas obrigações, ainda mais trazida do exterior sem observar as peculiaridades do cenário nacional, mas

transformada em teoria que leva em consideração o que é financeiramente possível para o Estado. (LINS; NASCIMENTO, 2024, p. 8).

Portanto, no campo da saúde pública, a discricionariedade do gestor não é absoluta, devendo observar os parâmetros constitucionais de prioridade orçamentária.

A doutrina contemporânea sustenta que, ao constitucionalizar direitos sociais prioritários, o texto constitucional impõe ao poder público o dever de organizar suas escolhas orçamentárias de modo coerente com essas finalidades. Assim, a liberdade de conformação administrativa não autoriza o abandono de políticas essenciais, nem legitima a destinação de recursos a despesas secundárias em detrimento da satisfação das necessidades vitais da população (Baliero et al., 2024).

Esse conflito manifesta-se de forma paradigmática na judicialização da saúde. De um lado, o judiciário é provocado a assegurar prestações indispensáveis à preservação da vida e da integridade física dos indivíduos; de outro, a administração pública aponta os riscos de desorganização sistêmica e de comprometimento da gestão coletiva decorrentes de decisões judiciais fragmentadas e descoordenadas.

Tal tensão revela o perigo de que a proteção isolada de demandas individuais possa gerar impactos negativos sobre a coletividade, afetando a isonomia e a racionalidade das políticas públicas. Isso ocorre porque, conforme alertam Barroso e Mello (2016, p. 29), o magistrado, por sua formação e função habitual, está vocacionado a realizar a justiça do caso concreto, a microjustiça, e frequentemente não dispõe das informações ou da visão global necessária para avaliar o impacto de determinadas decisões, proferidas em processos individuais, sobre a realidade de um segmento econômico ou sobre a prestação de um serviço público.

É nesse cenário que se insere o Tema 698 do Supremo Tribunal Federal. Ao reconhecer a legitimidade da intervenção judicial em situações de ausência ou deficiência grave dos serviços públicos essenciais, a Corte reafirmou a centralidade do mínimo existencial e a impossibilidade de tolerar omissões estatais que comprometam direitos fundamentais. Ao mesmo tempo, o Tribunal buscou modular a forma dessa intervenção, afastando soluções judiciais que substituam diretamente o gestor público na definição de medidas administrativas específicas (Roma, 2025).

A solução adotada no Tema 698 reflete a incorporação de um modelo estrutural e dialógico de decisão. Conforme lecionam Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020, p. 109):

[...] a decisão estrutural é aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios). Em essência, a decisão estrutural não estrutura, mas sim reestrutura o que estava desorganizado.

Essa decisão tem conteúdo complexo.

Primeiro, ela prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto; o seu preceito indica um resultado a ser alcançado – uma meta, um objetivo – assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deontica de uma norma-princípio.

Segundo, ela estrutura o modo como se deve alcançar esse resultado, determinando condutas que precisam ser observadas ou evitadas para que o preceito seja atendido e o resultado, alcançado – assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deontica de uma norma-regra.

Dessa forma, a articulação entre mínimo existencial e reserva do possível no âmbito do tema 698 não se dá de maneira excludente, mas complementar. O STF rejeita a reserva do possível como argumento para a ineficiência estatal ou para a violação do núcleo essencial dos direitos, mas a incorpora como elemento de racionalização da forma da intervenção judicial.

O resultado é a construção de um modelo de ativismo judicial dialógico e estruturante, que busca assegurar a efetividade dos direitos fundamentais sem comprometer a sustentabilidade das políticas públicas e a organização administrativa do Estado.

2.4 O PROCESSO ESTRUTURAL COMO RESPOSTA AOS LITÍGIOS COMPLEXOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A insuficiência do modelo tradicional de processo civil, estruturado a partir de uma lógica bipolar e retrospectiva, tornou-se evidente diante da complexidade dos litígios contemporâneos envolvendo a implementação de políticas públicas e a efetivação de direitos fundamentais.

"Tais controvérsias apresentam natureza multipolar, caráter prospectivo e impactos sistêmicos, exigindo uma metodologia processual capaz de lidar com estruturas administrativas disfuncionais e violações contínuas de direitos. Nesse contexto, o processo estrutural consolida-se como uma resposta adequada para o enfrentamento de problemas estruturais no âmbito do direito público brasileiro. Segundo Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020, p. 104), essa modalidade processual parte da premissa de que a ameaça ou lesão à efetividade das normas constitucionais, muitas vezes representada por organizações burocráticas ineficientes, não pode ser

eliminada sem que tais instituições sejam reconstruídas. Assim, o processo deixa de focar apenas na reparação retrospectiva e passa a buscar uma reorganização institucional que garanta o resultado socialmente desejado.

O processo estrutural pode ser compreendido como aquele voltado à superação de um estado de desconformidade persistente entre a realidade institucional e o modelo normativo previsto pela constituição. Diferentemente do processo civil clássico, que se encerra com comandos simples e imediatos, essa técnica processual busca promover uma transformação progressiva e duradoura das estruturas administrativas responsáveis pela violação de direitos, por meio de decisões que se desenvolvem ao longo do tempo e exigem acompanhamento contínuo (Vitorelli, 2020; Didier jr.; Zaneti jr.; Oliveira, 2020).

Uma característica central do processo estrutural é a sua conformação procedimental flexível e bifásica. Em um primeiro momento, reconhece-se a existência do problema estrutural e delimitam-se as finalidades constitucionais a serem alcançadas. Em seguida, desenvolve-se uma fase de implementação, na qual a administração pública é chamada a elaborar e executar planos de ação voltados à correção das falhas identificadas, sob supervisão judicial. Esse modelo permite a adaptação das medidas ao longo do tempo, de acordo com os resultados obtidos e as limitações fáticas e institucionais existentes.

A adoção dessa metodologia nos litígios de políticas públicas está diretamente relacionada ao reconhecimento das limitações da capacidade institucional do poder judiciário para gerir, de forma direta, problemas policêntricos e tecnicamente complexos. Sobre a ausência de expertise para decisões unilaterais, Mascarenhas (2023, p. 19) argumenta que a opção pelo processo estrutura seja um reconhecimento da ausência de capacidade institucional para concretizar direitos fundamentais de forma sistêmica, o que justifica uma postura de 'autocontenção estrutural'.

A doutrina tem demonstrado que intervenções judiciais baseadas em ordens pontuais e rígidas tendem a gerar efeitos sistêmicos negativos. Em contrapartida, as decisões estruturais dialógicas permitem que o judiciário fixe os objetivos constitucionais, preservando a competência técnica dos órgãos responsáveis. Nesse sentido, Albuquerque e Serafim (2020, p. 652) explicam que, ao adotar uma postura ativista, mas dialogal, o Judiciário não usurparia as funções típicas dos demais

poderes, pois o foco passa a ser construir um diálogo institucional, para que os entes estatais responsáveis atuem conforme as suas atribuições típicas.

Esse modelo decisório está alinhado à noção de ativismo judicial dialógico, na medida em que substitui a lógica de imposição unilateral por uma dinâmica de cooperação institucional. Ao exigir da administração a apresentação de planos, cronogramas e metas, o judiciário atua como indutor da ação estatal, sem assumir o papel de gestor público. Essa postura contribui para mitigar o déficit democrático e técnico associado à intervenção judicial em políticas públicas, ao mesmo tempo em que assegura a efetividade dos direitos fundamentais.

É nesse marco teórico que se insere o Tema 698 de repercussão geral do supremo tribunal federal. Ao firmar a tese de que, em regra, a decisão judicial não deve impor medidas administrativas específicas, mas sim indicar as finalidades a serem atingidas e determinar a elaboração de planos pela administração pública, a corte incorporou expressamente a lógica do processo estrutural à sua jurisprudência constitucional. Tal orientação demonstra a opção por um modelo de intervenção qualificada, que equilibra a garantia do mínimo existencial com o respeito à separação de poderes e às capacidades institucionais do executivo.

A aplicação do processo estrutural no Tema 698 revela uma postura de autocontenção institucional do poder judiciário. Ao reconhecer suas limitações técnicas para definir microdetalhes da gestão administrativa, a corte constitucional optou por uma atuação cooperativa e prospectiva, capaz de retirar a administração pública da inércia sem substituir sua discricionariedade técnica. A decisão estrutural, nesse contexto, opera como um mecanismo de diálogo interinstitucional voltado à reorganização das políticas públicas deficientes.

Além disso, a operacionalização do processo estrutural demanda o uso de técnicas processuais flexíveis. Segundo Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020, p. 108), tal processo caracteriza-se, dentre outros aspectos, por:

[...] desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária;

Nesse contexto, a ampliação do contraditório e o acompanhamento contínuo são essenciais para evitar soluções simplistas. Conforme destacam Andreiuolo e Carrubba (2024, p. 306):

[...] como atividades necessárias para a adequada operacionalização ou aplicação prática dos parâmetros estabelecidos no tema n. 698, é importante trazer à baila métodos de jurisdição, como a supervisão e a cooperação judiciária interinstitucional, que propiciem ao Poder Judiciário intervenções consentâneas com sua função constitucional de guardião de direitos assegurados pela Constituição da República, sem descuidar ou desconsiderar a deferência às soluções propostas pelos gestores e, também, pelos especialistas competentes em saúde, de modo a realizar valores constitucionais.

Dessa forma, o processo estrutural consolida-se como uma ferramenta indispensável para a resolução de litígios complexos de políticas públicas no Brasil. A sua adoção, chancelada pelo Tema 698 do Supremo Tribunal Federal, permite superar a dicotomia entre ativismo e autocontenção, inaugurando um modelo de intervenção judicial qualificada, dialógica e sustentável, voltado à efetivação progressiva dos direitos fundamentais e à correção das falhas estruturais do Estado

3. O TEMA 698 DO STF COMO PARADIGMA PARA A INTERVENÇÃO JUDICIAL

3.1 O ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO SOBRE OS LIMITES DA ATUAÇÃO JUDICIAL: DEBATES SOBRE A CAPACIDADE INSTITUCIONAL E A AUTOCONTENÇÃO

A complexidade inerente à judicialização das políticas públicas impõe uma reflexão teórica que ultrapassa a discussão abstrata sobre a legitimidade democrática do poder judiciário, exigindo o exame de suas condições técnicas e funcionais para intervir na administração estatal.

Nesse contexto, o debate doutrinário acerca da capacidade institucional e da autocontenção judicial assume centralidade, sobretudo quando se trata da concretização de direitos fundamentais prestacionais em cenários marcados por escassez de recursos e alta complexidade administrativa.

A expansão da jurisdição constitucional, fenômeno marcante nas democracias contemporâneas e notadamente no Brasil pós-1988, trouxe consigo o desafio de demarcar até onde o juiz pode ir sem comprometer a funcionalidade do sistema e a própria separação de poderes. Nesse cenário, a autocontenção judicial (*judicial self-restraint*) emerge não apenas como uma postura de passividade ou timidez, mas como uma escolha deliberada e fundamentada de deferência às instâncias políticas majoritárias, baseada na compreensão de que certas matérias, por sua natureza política ou técnica, são melhor decididas por aqueles que detêm o voto popular e a expertise administrativa (BARROSO, 2012, p. 27).

O Ministro Luís Roberto Barroso, em sua produção doutrinária, esclarece que o oposto do ativismo judicial é a autocontenção, conduta pela qual o Judiciário procura reduzir sua interferência nas ações dos outros Poderes, evitando aplicar diretamente a Constituição a situações não expressamente contempladas ou abstendo-se de interferir na definição de políticas públicas, restringindo o espaço de incidência da Constituição em favor das instâncias tipicamente políticas (BARROSO, 2012, p. 26).

Todavia, a discussão contemporânea sobre os limites da atuação judicial, especialmente no que tange à concretização de direitos fundamentais prestacionais como a saúde, deslocou-se do eixo puramente ideológico para o eixo pragmático da capacidade institucional.

A teoria das capacidades institucionais, com raízes no direito norte-americano e influenciada por autores como Neil Komesar, Cass Sunstein e Adrian Vermeule, postula que a análise da intervenção judicial não deve se pautar apenas na identificação de falhas no processo político majoritário, mas deve realizar uma análise comparativa crítica sobre qual Poder está melhor posicionado para tomar determinada decisão com menor custo social e maior probabilidade de acerto (MASCARENHAS, 2023, p. 6).

Conforme destaca Caio Gama Mascarenhas (MASCARENHAS, 2023, p. 10), ao analisar as contribuições de Komesar, assim pondera:

Conforme o autor, os poderes da república diferem em suas capacidades para resolver questões substantivas, ressaltando ainda que o grau e o tipo dessas diferenças podem variar significativamente. A dificuldade relativa de várias questões substantivas de políticas públicas surge de realidades sociais e políticas muito variadas e sutis. Tais questões possuem uma complexidade muito grande para serem adequadamente capturadas nas amplas categorias analíticas de princípio fundamental, discricionariedade política, economia ou processo democrático.

Na visão do autor, embora os tribunais possam basear-se na identificação de falhas no processo legislativo, superando assim a presunção de constitucionalidade tradicionalmente concedida às instituições mais democráticas, a identificação de uma falha legislativa não deve ser conclusiva. A análise judicial deve ser comparativa e crítica em relação às capacidades técnicas das instituições de governo. O legislativo tem defeitos e vantagens em relação ao judiciário. O tribunal deveria observar esses aspectos ao tomar decisões típicas do legislador.

Nesse diapasão, a capacidade institucional envolve a determinação de qual Poder está mais habilitado a produzir a melhor decisão em determinada matéria, considerando que temas envolvendo aspectos técnicos, científicos ou econômicos de grande complexidade podem não encontrar no juiz de direito o árbitro mais qualificado, dada a falta de informação especializada e a estrutura do processo judicial, que é vocacionada para a resolução de litígios retrospectivos e bipolares (BARROSO, 2012, p. 30).

A doutrina alerta para o déficit informacional e técnico do Judiciário: enquanto a Administração Pública dispõe de corpo técnico multidisciplinar, dados estatísticos, capacidade de planejamento a longo prazo e instrumentos de gestão para alocar

recursos escassos, o juiz, isolado no caso concreto, carece dessas ferramentas, o que pode levar a decisões que, embora bem-intencionadas para tutelar o direito individual, geram efeitos sistêmicos desastrosos e desorganizam a política pública. A falta de expertise técnico-científica e a ausência de responsabilidade política pelas escolhas alocativas trágicas recomendam, portanto, uma postura de deferência e cautela, onde o Judiciário deve prestigiar as manifestações dos órgãos técnicos, desde que razoáveis (BARROSO, 2012, p. 30).

Essa compreensão teórica é fundamental para a análise do Tema 698 do Supremo Tribunal Federal, pois a *ratio decidendi* do precedente ali firmado reflete uma adesão, ainda que implícita, a esses conceitos. Ao estabelecer que o Judiciário, como regra, deve apontar as finalidades a serem alcançadas, mas determinar à Administração Pública que apresente o plano e os meios adequados para atingir o resultado, o STF reconhece suas próprias limitações de capacidade institucional.

O voto condutor do Ministro Roberto Barroso no RE 684.612 é explícito ao afirmar que uma das principais críticas à atuação judicial na implementação de política pública diz respeito à ausência de expertise e capacidade institucional, apoiando-se na percepção de que o Judiciário não domina o conhecimento específico necessário para instituir políticas de saúde (BRASIL, 2023, p. 20).

Portanto, a solução adotada no Tema 698, de realização de uma decisão estrutural que delega a escolha dos meios ao gestor, configura uma forma de "autocontenção estrutural", na qual o Tribunal exerce sua legitimidade para garantir o direito, mas recua na definição dos modos de execução, deferindo essa tarefa a quem possui a capacidade técnica para tal (MASCARENHAS, 2023, p. 11).

Ademais, a aplicação da teoria das capacidades institucionais no contexto do Tema 698 e da judicialização da saúde exige o desenvolvimento de mecanismos processuais que mitiguem o déficit técnico do magistrado. A decisão do STF impõe que a intervenção judicial deve estar apoiada em documentos ou manifestações de órgãos técnicos, como os conselhos de classe, e deve abrir o processo à participação de terceiros através de *amici curiae* e audiências públicas (BRASIL, 2023, p. 20).

Essas exigências procedimentais visam incrementar a capacidade institucional do Judiciário através do diálogo, transformando o processo em um espaço de

deliberação técnica e democrática que compense as limitações epistêmicas do juiz singular (ANDREIUOLO; CARRUBBA, 2024, p. 301).

Assim, a autocontenção não significa abdicação de poder, mas uma modulação da intervenção que respeita as competências funcionais de cada ramo do Estado, buscando um equilíbrio onde o Judiciário atua como catalisador de políticas públicas, retirando a administração da inércia, sem, contudo, substituir a discricionariedade técnica do gestor pela vontade judicial voluntarista (TOLEDO; BETONI, 2024, p. 18-19).

3.2. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: A *RATIO DECIDENDI* E OS PARÂMETROS FIXADOS NO TEMA 698

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da intervenção do poder judiciário em políticas públicas desenvolveu-se em estreita relação com o fenômeno da judicialização dos direitos sociais no Brasil, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988.

A ampliação do catálogo de direitos fundamentais de natureza prestacional conduziu à intensificação de demandas judiciais voltadas à concretização de políticas públicas, colocando o STF diante do desafio de compatibilizar a tutela jurisdicional efetiva com os limites impostos pela separação dos poderes e pela racionalidade administrativa.

Nesse contexto, a Corte Constitucional passou a reconhecer que a simples dicotomia entre ativismo judicial e autocontenção não era suficiente para dar conta da complexidade dos litígios envolvendo políticas públicas estruturais. A necessidade de construir respostas jurisdicionais mais sofisticadas levou à gradual incorporação de parâmetros voltados à análise da capacidade institucional do judiciário, bem como à adoção de modelos decisórios capazes de promover diálogo e cooperação entre os poderes estatais (Mascarenhas, 2023; Komesar, 2021).

A fixação da tese do Tema 698 da Repercussão Geral, ocorrida no julgamento do Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ, concluído em julho de 2023, representa uma virada paradigmática na jurisprudência constitucional brasileira. O julgamento não foi unânime, revelando o embate entre três correntes de pensamento distintas sobre o papel do Judiciário na efetivação de direitos sociais, cujas razões de decidir merecem ser dissecadas para a correta compreensão da extensão do precedente.

O caso concreto versava sobre a precariedade do atendimento no Hospital Municipal Salgado Filho, no Rio de Janeiro. O Tribunal de Justiça local havia determinado a realização obrigatória de concurso público para suprir o déficit de pessoal. No Supremo, formaram-se três linhas argumentativas distintas, protagonizadas pelos Ministros Ricardo Lewandowski, Alexandre de Moraes e Luís Roberto Barroso.

A primeira corrente, liderada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, na qualidade de Relator originário, representou a corrente doutrinária que advoga por uma postura mais assertiva da jurisdição constitucional na concretização de direitos fundamentais sociais. Diferentemente da posição vencedora, que focou na autocontenção quanto aos "meios" de execução, Lewandowski sustentou a validade da determinação judicial específica (realização de concurso público) diante da inércia estatal, fundamentando-se na eficácia dirigente das normas constitucionais e na proteção do mínimo existencial.

O alicerce teórico do voto reside na compreensão de que o direito à saúde (art. 196 da CF) não se esgota na pretensão subjetiva individual, mas projeta uma eficácia irradiante sobre a organização estatal. O Ministro argumentou que a Constituição impõe "deveres de proteção estatais" que funcionam como ordens para que o Estado se estruture administrativamente.

Citando Ingo Sarlet, o Relator destacou que a omissão na organização e na estruturação do serviço viola a própria substância do direito:

[...] é possível se extrair consequências para a aplicação e interpretação das normas procedimentais, mas também para uma formatação do direito organizacional e procedimental que auxilie na efetivação da proteção aos direitos fundamentais, de modo a se evitem os riscos de uma redução do significado do conteúdo material deles. (SARLET, 2008, *apud* BRASIL, 2023, p. 2).

Portanto, para Lewandowski, a intervenção judicial não seria uma invasão de competência, mas o cumprimento de um dever de fiscalizar se a "formatação organizacional" do Estado está apta a entregar o direito prometido pela Carta Magna. Não atoa o Ministro finaliza o seu voto buscando emplacar a seguinte tese:

Isso posto, nego provimento ao recurso, fixando a seguinte tese de repercussão geral: "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” (BRASIL, 2003, p. 11)

Ministro Alexandre de Moraes, por outro lado, aderiu a uma corrente divergente, adotando uma postura de deferência às escolhas da Administração Pública. Diferentemente do Relator originário, que validara a imposição do concurso público e do Redator do Acórdão, Moraes votou pelo provimento integral do recurso do Município, entendendo que a decisão judicial que determinou a realização de concurso público violou a Constituição ao substituir o gestor público na escolha de prioridades.

O eixo central da *ratio decidendi* do Ministro reside na defesa da esfera de discricionariedade do Poder Executivo. Para Moraes, a escolha sobre a forma de contratação de pessoal e o momento dessa contratação pertencem ao núcleo do mérito administrativo, sendo vedado ao Judiciário imiscuir-se nessa seara, salvo em casos de flagrante ilegalidade.

Em seu voto, o Ministro foi taxativo ao delimitar essa fronteira:

Não cabe ao Poder Judiciário atuar em substituição ao juízo de oportunidade e conveniência do Poder Executivo para a prática de ato administrativo discricionário, determinando a realização de concurso público para a contratação de servidores públicos ou a implementação [de] outras medidas administrativas em hospitais da rede pública, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, bem como das regras orçamentárias. (BRASIL, 2023, p. 59).

Moraes conferiu grande peso às limitações orçamentárias e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Ele argumentou que decisões judiciais pontuais que criam despesas imediatas, sem indicação de fonte de custeio, desorganizam o planejamento estatal e podem ferir a isonomia, retirando recursos de outras áreas igualmente essenciais.

O Ministro destacou que a alocação de recursos para a concretização de direitos sociais envolve escolhas trágicas que cabem aos poderes políticos, e não ao juiz:

A real implementação das políticas públicas no que diz respeito à promoção da saúde somente pode ser feita quando considerado o quadro geral da saúde pública no município, sob pena de precarização do atendimento nos demais hospitais públicos da localidade, em prejuízo daqueles que não foram beneficiados pela decisão judicial [...]. (BRASIL, 2023, p. 52).

Embora tenha adotado uma postura restritiva, Alexandre de Moraes não fechou as portas para a intervenção judicial de forma absoluta. Ele admitiu que o Judiciário pode agir, mas apenas em caráter excepcionalíssimo, quando comprovada uma "desídia" ou inércia injustificável da Administração em cumprir políticas já existentes (BRASIL, 2023, p. 54)

Nesse ponto, o Ministro estabeleceu uma distinção importante:

[...] Como já asseverei, de início, **não é papel do Poder Judiciário a formulação de políticas públicas, mas sim atuar quando constatada a inércia renitente da Administração em dar cumprimento ao seu próprio plano de governo** (BRASIL, 2023, p. 54).

Contudo, no caso concreto do Hospital Salgado Filho, Moraes entendeu que a determinação específica de realização de concurso público ultrapassou essa barreira da excepcionalidade, convertendo-se em cogestão indevida.

Ao final de seu voto, o Ministro propôs uma tese que refletia essa visão mais rígida da Separação de Poderes, focada na proibição de substituição da vontade do administrador. A proposta, que restou vencida em sua integralidade, mas influenciou a redação final quanto à necessidade de cautela, foi a seguinte:

I - Não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes e das regras orçamentárias legais e constitucionais, atuar em substituição ao juízo de oportunidade e conveniência do Poder Executivo para a prática de ato administrativo discricionário, determinando a realização de concurso público para a contratação de servidores públicos para atuação em hospitais, bem como determinando outras medidas de cunho administrativo.

II - É legítima e válida a atuação excepcional do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas quando ficar bem evidenciada a desídia do administrador em dar cumprimentos a direitos fundamentais. (BRASIL, 2023, p. 60).

O voto do Ministro Alexandre de Moraes representa a vertente que adere mais veementemente da autocontenção institucional (*judicial self-restraint*). Sua fundamentação alerta para os riscos do ativismo judicial que, sob o pretexto de efetivar direitos, desorganiza as finanças públicas e viola a competência constitucional do Executivo para gerir a máquina administrativa.

Para essa corrente, a legitimidade democrática para alocar recursos escassos pertence aos eleitos, e a intervenção judicial deve ser residual, limitando-se a corrigir ilegalidades patentes ou omissões absolutas, sem ditar o "como fazer" (os meios) da gestão pública.

Contudo, prevaleceu a terceira via proposta pelo Ministro Luís Roberto Barroso, que construiu uma síntese dialógica e estruturante. O voto vencedor reconheceu que a judicialização é um fato decorrente do modelo constitucional de 1988 e que a inércia administrativa não pode ser tolerada quando compromete direitos fundamentais. No entanto, Barroso alertou que a intervenção judicial casuística e sem parâmetros técnicos gera "desorganização administrativa" e compromete a alocação racional de recursos (BRASIL, 2023, p. 78).

A Síntese Dialógica O voto do Ministro Barroso se sagrou vencedor e definiu a tese do Tema 698, representa uma "terceira via" ou uma síntese dialética entre duas posições antagônicas que disputavam a jurisprudência: o garantismo proativo, representado por Lewandowski, e a autocontenção rígida, representada pela divergência de Moraes.

A *ratio decidendi* de Barroso parte do pressuposto de que a judicialização da saúde é um fato inelutável no desenho constitucional de 1988, mas alerta que o modelo de intervenção baseado em decisões casuísticas e microgerenciamento administrativo está colapsando o sistema. O Ministro propõe, então, a transição para um modelo de intervenção judicial mitigada, pautada na racionalidade sistêmica.

Um dos pontos de partida da fundamentação é o reconhecimento de que a "microjustiça", aquela focada apenas no autor da ação, pode gerar uma "macroinjustiça", a exemplo da possível desorganização do sistema de saúde para a coletividade. Barroso argumenta que, embora a intervenção judicial seja necessária diante da inércia estatal, ela não pode ser exercida de forma a substituir o gestor público, sob pena de o sistema "morrer da cura". (BRASIL, 2023, p.68-69)

Em passagem fundamental de seu voto, o Ministro destaca os riscos da intervenção pontual:

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.

Barroso adota a premissa de que o Judiciário possui legitimidade para impor o cumprimento do fim, a exemplo da prestação do serviço de saúde, mas carece de capacidade institucional e legitimidade política para escolher o meio, como realizar concurso público ou contratar Organização Social.

Ao reformar o acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que havia determinado especificamente a realização de concurso público, o Ministro fundamentou:

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 (BRASIL, 2023, p.79)

Para operacionalizar essa nova lógica, o voto vencedor estabeleceu parâmetros objetivos que condicionam a atuação do juiz. Não se trata de uma "carta branca" para intervir, nem de uma proibição total. A intervenção torna-se, a partir deste julgado, procedimentalizada.

O primeiro parâmetro diz respeito ao caráter subsidiário da atuação judicial nestes casos. Barroso enfatiza que é necessária a comprovação fundamentada da ausência ou grave deficiência do serviço público:

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 (BRASIL, 2023, p.78)

Reconhecendo que o Judiciário não domina o conhecimento específico necessário para atuar nas lides envolvendo a intervenção deste Poder em políticas públicas, o voto exige que as decisões sejam apoiadas em dados técnicos, vedando o voluntarismo judicial baseado apenas no senso comum:

Em quarto lugar, anoto que uma das principais críticas à atuação judicial na implementação de política pública diz respeito à ausência de expertise e capacidade institucional. Essa ideia se apoia na percepção de que o Judiciário não domina o conhecimento específico necessário para instituir políticas de saúde. Para atenuar esse problema, 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, p. 81)

O voto de Barroso incorpora explicitamente a técnica das decisões estruturais (*structural injunctions*), típicas do direito norte-americano e colombiano, adaptando-as ao Brasil. Ao invés de o juiz determinar a "compra de aparelhos" ou a "contratação de médicos" (execução direta), ele deve determinar que a Administração apresente um plano.

Essa técnica devolve a bola para o Executivo, respeitando sua expertise, mas mantém a jurisdição aberta para monitoramento. Nas palavras do Ministro:

[...] 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.

A conclusão lógica do voto se reflete na tese de repercussão geral. Ao redigir o item 2 da tese, Barroso cristalizou a regra de que a decisão judicial deve apontar os fins da política pública a ser implementada, e não a persecução de medidas pontuais (BRASIL, 2023, p. 83)

No caso concreto, isso significou anular a ordem do TJRJ não porque o hospital não precisasse de médicos, mas porque o Tribunal de origem escolheu o meio ao determinar a realização de concurso público, invadindo a esfera de escolha do gestor, que poderia optar, por exemplo, por parcerias com o terceiro setor, conforme validado pelo STF na ADI 1.923.

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.

O voto do Ministro Roberto Barroso no Tema 698 constitui um marco teórico que migra o controle judicial de políticas públicas de um modelo impositivo-casuístico para um modelo estrutural-dialógico. Sua fundamentação lastreia-se no reconhecimento da limitação da capacidade institucional do Judiciário e na necessidade de preservar a discricionariedade técnica do Executivo na escolha dos meios, garantindo-se a efetividade dos direitos fundamentais através da exigência de planejamento e resultados, e não da cogestão administrativa.

4. APLICAÇÃO DO TEMA 698 NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SERGIPE: UM EXAME CRÍTICO-ANALÍTICO

4.1 DA JURISPRUDÊNCIA DO TJSE SOBRE O TEMA 698: DETALHAMENTO DO OBJETO DA PESQUISA E O EXAME DOS JULGADOS DA CORTE ESTADUAL

A análise da aplicação do Tema 698 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe insere-se no contexto mais amplo da judicialização das políticas públicas e da redefinição dos limites da atuação jurisdicional em face das escolhas administrativas. O Tema 698 consolidou orientação segundo a qual a intervenção judicial em políticas públicas deve ocorrer de maneira mitigada, respeitando a separação de poderes, a capacidade institucional dos órgãos envolvidos e os parâmetros orçamentários, sem afastar, contudo, a tutela de direitos fundamentais em situações de omissão estatal qualificada.

O objeto da presente pesquisa consiste no exame crítico-analítico dos julgados do TJSE proferidos após a consolidação do entendimento do STF no Recurso Extraordinário nº 684.612/RS, buscando identificar de que forma a Corte estadual tem incorporado as diretrizes fixadas no Tema 698, especialmente quanto às demandas relacionadas à implementação de políticas públicas, com destaque para aquelas de natureza social.

A investigação parte da premissa de que os tribunais locais desempenham papel relevante na concretização do modelo decisório delineado pelo Supremo, funcionando como instâncias de difusão, adaptação ou, em alguns casos, de resistência interpretativa às balizas fixadas em sede de repercussão geral.

Para a consecução deste objetivo, foi delimitado um corpus de pesquisa composto por 10 (dez) acórdãos proferidos pelas Câmaras Cíveis e pelo Tribunal Pleno da Corte Estadual, selecionados mediante pesquisa jurisprudencial no repositório oficial do tribunal, utilizando-se o descritor "Tema 698". O recorte temporal abrange decisões proferidas após a fixação da tese pelo STF em julho de 2023, estendendo-se até os julgados mais recentes de 2024 e 2025, o que permite avaliar a evolução do entendimento da corte sergipana.

O universo de análise revela uma heterogeneidade temática significativa, demonstrando a transversalidade da tese da repercussão geral para além da saúde

pública. Os julgados selecionados versam sobre: a regularização de serviços hospitalares e contratação de pediatras (Agravo de Instrumento nº 202300834438); a adequação de infraestrutura escolar e contratação de professores (Apelações Cíveis nº 201900824526, nº 202500801065 e nº 201800833065); o fornecimento de água potável e saneamento básico (Apelação Cível nº 202500715424); a acessibilidade em prédios públicos municipais (Apelação Cível nº 202500854468); a regularização de unidades de acolhimento institucional de menores (Apelação Cível nº 201300206287); e questões de governança e improbidade administrativa com reflexos em políticas públicas (Agravo de Instrumento nº 202300838928).

Ressalta-se a relevância processual da amostra, que inclui diversos casos de "Juízo de Retratação" (art. 1.030, II, do CPC), nos quais o TJSE foi instado a reexaminar suas próprias decisões anteriores para adequá-las ao paradigma do STF, oferecendo um campo fértil para comparar a postura "pré-Tema 698" com a postura "pós-Tema 698".

Para empreender o exame qualitativo destes julgados, utiliza-se uma matriz analítica composta por dez critérios objetivos, extraídos diretamente das teses fixadas no Tema 698, dos obiter dicta estruturantes do voto do Ministro Luís Roberto Barroso e da doutrina especializada sobre processos estruturais.

O primeiro vetor de análise, denominado "fundamentação expressa", investiga a integridade formal da decisão judicial sob a ótica do sistema de precedentes obrigatórios inaugurado pelo Código de Processo Civil de 2015. Neste ponto, o exame dos acórdãos busca verificar se o órgão colegiado invoca explicitamente o Tema 698 ou o Recurso Extraordinário nº 684.612 como razão de decidir, cumprindo o dever de fundamentação qualificada previsto no artigo 489, § 1º, VI, do CPC.

O segundo critério, referente ao "requisito de admissibilidade", debruça-se sobre a caracterização da omissão estatal, analisando se o Tribunal de Justiça de Sergipe condiciona sua intervenção à comprovação fática e robusta de "ausência ou deficiência grave do serviço", conforme exigido pela Tese 1 do Tema 698 e pelos parâmetros do voto condutor do Ministro Luís Roberto Barroso. A investigação neste tópico visa distinguir se a atuação do TJSE ocorre apenas diante de uma inércia administrativa qualificada que vulnera o mínimo existencial, legitimando a judicialização como fato, ou se a Corte tem admitido a propositura de demandas baseadas em meras discordâncias políticas sobre a alocação de recursos, sem a

demonstração de um quadro de descalabro ou morosidade excessiva que justifique a excepcionalidade da medida judicial.

Avançando para o núcleo da dogmática fixada pelo STF, o terceiro critério avalia a Natureza do Comando Judicial, contrapondo a lógica dos fins à lógica dos meios. Com supedâneo na Tese 2 do precedente vinculante, este indicador verifica se o dispositivo dos acórdãos sergipanos limita-se a apontar a finalidade constitucional a ser alcançada ou se incorre no vício do microgerenciamento administrativo ao impor medidas pontuais e rígidas de execução. A análise crítica deste ponto é fundamental para determinar se o TJSE abandonou a postura de "juiz-administrador" para assumir a função de garante de resultados, respeitando o espaço de conformação do gestor público.

Intimamente ligado ao anterior, o quarto critério examina a "utilização da Técnica Estruturante", especificamente a determinação para a elaboração de um Plano de Ação. A análise perscruta se o Tribunal, em vez de emitir uma ordem de cumprimento imediato e simplista sob pena de multa, adota a metodologia dos processos estruturais sugerida pela doutrina de Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, ordenando que a Administração Pública apresente um planejamento detalhado, com cronograma e indicação de recursos, para a resolução do problema diagnosticado. A presença deste critério nos julgados indicaria uma adesão substantiva à *ratio* do Tema 698, transferindo o foco do litígio da adjudicação do direito para a construção racional da solução.

O quinto critério, a "deferência administrativa na escolha dos meios", testa a aplicação da Tese 3 do Tema 698, que reconhece a discricionariedade técnica do gestor. Neste quesito, observa-se se as decisões do TJSE preservam a liberdade da Administração para escolher, dentre as opções legalmente possíveis, o modo mais eficiente de execução da ordem judicial. A violação deste critério ocorre quando o Judiciário substitui o administrador, elegendo ele próprio a solução técnica, o que contraria frontalmente a orientação da Suprema Corte sobre a capacidade institucional.

O sexto critério avalia a "capacidade institucional e o apoio técnico", verificando se a intervenção judicial foi precedida ou fundamentada em suporte técnico especializado que mitigue o déficit epistêmico do magistrado em temas de políticas

públicas. A análise busca identificar se o TJSE fundamentou suas decisões em laudos do Núcleo de Apoio Técnico do Judiciário, relatórios de conselhos de classe ou perícias de engenharia e vigilância sanitária, conforme sugerido nos comentários expendidos do Ministro Barroso. A ausência desse lastro técnico em decisões complexas sinalizaria um voluntarismo judicial desprovido de racionalidade prática e científica, comprometendo a legitimidade da decisão.

O sétimo critério, denominado “universalização e análise sistêmica”, investiga se o julgador ponderou os efeitos macroscópicos de sua decisão, considerando a possibilidade de universalização da medida imposta para toda a rede de serviços. Este parâmetro visa detectar se o TJSE tem proferido decisões que privilegiam a “microjustiça” em detrimento da “macrojustiça”, gerando desequilíbrios sistêmicos e quebras de isonomia, ou se, alinhado ao precedente do STF, busca soluções que possam ser estendidas a todos os usuários do sistema, evitando que a tutela de um direito individual ou coletivo localizado desorganize a política pública global do município ou do estado.

O oitavo critério foca na qualidade democrática do processo, analisando a “abertura ao diálogo institucional”. Neste ponto, verifica-se se a tramitação dos processos no TJSE contemplou a realização de audiências públicas, a convocação de gestores para oitivas prévias ou a admissão de *amici curiae* antes da prolação de ordens constritivas. A presença destes elementos indicaria a adoção de um “ativismo judicial dialógico”, essencial para conferir legitimidade a decisões que interferem na alocação de recursos escassos e na gestão da coisa pública, transformando o processo em uma arena de debate qualificado e não apenas de imposição de autoridade.

O nono critério diz respeito à “supervisão judicial” e ao “monitoramento da execução”. A análise recai sobre a existência, no dispositivo dos acórdãos, de mecanismos de acompanhamento contínuo do cumprimento do plano apresentado, como a exigência de relatórios periódicos de progresso ou a designação de audiências de monitoramento. Este critério diferencia a decisão estrutural efetiva da decisão tradicional que se limita a fixar multas cominatórias que, muitas vezes, se tornam impagáveis e inócuas, não resultando na alteração fática da realidade ou na melhoria do serviço público.

Por fim, o décimo critério avalia a “fixação de um Regime de Transição”, em consonância com o artigo 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. O exame dos julgados busca identificar se o TJSE, ao impor novos deveres ou condicionamentos à Administração Pública, estabeleceu prazos factíveis e regimes escalonados de cumprimento que permitam a adequação orçamentária e administrativa do ente público, evitando o "ativismo de afogadilho" que impõe prazos exíguos para providências estruturais complexas, o que inviabilizaria o cumprimento da ordem e geraria insegurança jurídica.

Em síntese, eis uma tabela objetiva dos critérios a serem lançados na análise e das perguntas a serem respondidas pelos acórdãos do TJSE acerca do Tema 698 do STF:

Critério de Análise	Pergunta Norteadora
Fundamentação Expressa	O acórdão cita expressamente o Tema 698 ou o RE 684.612 em sua fundamentação como razão de decidir?
Requisito de Admissibilidade	A decisão fundamenta a intervenção na comprovação de "ausência ou deficiência grave do serviço" decorrente de inércia ou morosidade excessiva?
Natureza do Comando	O dispositivo da decisão limita-se a apontar a finalidade a ser alcançada, sem impor a medida exata de execução?
Técnica Estruturante	A decisão determina que a Administração Pública apresente um plano ou cronograma para a solução do problema, em vez de determinar o cumprimento imediato?
Deferência Administrativa	A decisão preserva a liberdade do gestor para escolher o meio de execução, sem impor um específico?
Capacidade Institucional	A decisão baseou-se em laudos, notas técnicas ou manifestações de conselhos de classe para fundamentar a falha do serviço?
Universalização	O julgador analisou se a medida imposta é passível de universalização ou se gera desequilíbrio?

Diálogo Institucional	Houve a realização de audiências públicas, tentativas de conciliação ou oitiva de gestores antes da imposição da ordem final?
Supervisão Judicial	A decisão prevê mecanismos de monitoramento contínuo do cumprimento?
Regime de Transição	A decisão estabeleceu prazos factíveis ou regime de transição para que a Administração se adeque à nova ordem, evitando o cumprimento imediato inviável?

4.1.1 Análise do Julgado: Agravo Interno Cível nº 202300108612

O caso em apreço trata-se de um Agravo Interno Cível interposto pelo Município de Aracaju contra decisão da Presidência do Tribunal de Justiça de Sergipe que determinou o sobrestamento de um Recurso Extraordinário.

A origem da lide reside em uma Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de Sergipe, que objetivava a condenação do ente municipal na obrigação de fazer consistente na estruturação e adequação sanitária do Mercado Municipal Augusto Franco.

As irregularidades apontadas incluíam a falta de câmaras frigoríficas e o manejo inadequado de resíduos, gerando riscos à saúde pública. O Município recorreu, argumentando a desnecessidade de sobrestamento do feito, alegando que a matéria não se submeteria à sistemática da repercussão geral do Tema 698 do STF.

O cerne deste julgamento específico, portanto, não foi a reavaliação do mérito da política pública em si, mas a verificação da aderência do caso aos paradigmas do Tema 698 para fins de admissibilidade recursal

Eis a ementa do julgado:

AGRAVO INTERNO. INCONFORMISMO COM A DECISÃO QUE SOBRESTOU O RECURSO EXTRAORDINÁRIO SOB ENFOQUE DO TEMA 698 DO STF. DECISÃO EM CONFORMIDADE COM A NORMA PROCESSUAL CIVIL E COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. MANUTENÇÃO DO SOBRESTAMENTO DO RECURSO . AGRAVO DESPROVIDO. (Agravo Interno Cível Nº 202300108612 Nº único: 0033011-54.2017.8 .25.0001 - TRIBUNAL PLENO, Tribunal de Justiça de Sergipe - Relator (a): Presidente do Tribunal de Justiça - Julgado em 07/11/2023)

O cerne deste julgamento específico, portanto, não foi a reavaliação do mérito da política pública em si, mas a verificação da aderência do caso aos paradigmas do Tema 698 para fins de admissibilidade recursal.

Quanto ao critério da fundamentação expressa, verifica-se que o acórdão cita explicitamente o Tema 698 e o Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ como a razão central para a manutenção do sobrestamento do feito. O relator transcreve a matéria afetada, fundamentando que a discussão travada nos autos se amolda perfeitamente ao paradigma do Supremo Tribunal Federal, cumprindo, portanto, o dever de vinculação aos precedentes.

No que tange ao requisito de admissibilidade, a decisão reconhece expressamente a existência de uma situação de risco e de omissão estatal. O voto condutor afirma que, diante dos problemas detectados no mercado municipal, "não resta dúvida de que se faz presente a existência de risco à saúde das pessoas" e que foi "verificada a omissão do ente público quanto ao cumprimento dos seus deveres", legitimando a intervenção judicial diante da inércia administrativa.

Em relação à natureza do comando, a análise do acórdão revela que o Tribunal, ao validar a decisão de origem, ainda que em sede de admissibilidade recursal, endossou a imposição de medidas pontuais e específicas. O relatório menciona que a ação objetivava a estruturação do mercado com itens determinados, como "03 câmaras frigoríficas", conservação de resíduos e vísceras. O Tribunal considerou que tais determinações impostas pelo magistrado singular eram "imprescindíveis", mantendo uma lógica de imposição de meios em vez de apenas fixar a finalidade .

No tocante à técnica estruturante, não se verifica na decisão qualquer determinação para que a Administração Pública apresentasse um plano ou cronograma para a solução do problema. A postura adotada foi a de ratificar a ordem direta de fazer, sem utilizar a técnica do plano de ação preconizada pela Tese 2 do Tema 698, mantendo-se o modelo tradicional de comando judicial impositivo.

Quanto à Deferência Administrativa, o julgado rejeita a tese de invasão de competência ou violação à discricionariedade administrativa. O acórdão sustenta que, embora não caiba ao Judiciário substituir o administrador em juízos de conveniência e oportunidade, "excepcionalmente pode fazê-lo quando houver clarividente violação a seus deveres constitucionais". Na prática, ao validar a ordem para instalação de

equipamentos específicos, a decisão não preservou a liberdade do gestor para escolher os meios técnicos de solução.

Sobre a Capacidade Institucional, observa-se que a decisão baseou-se em suporte técnico especializado. O Relator cita expressamente que as determinações foram fundamentadas em relatório de inspeção técnica e nas constatações feitas após fiscalização pela Vigilância Sanitária Estadual. Isso demonstra que, neste ponto, houve cumprimento do parâmetro de apoiar a decisão judicial em manifestações de órgãos técnicos.

No que se refere à Universalização, o acórdão não realiza uma análise aprofundada sobre os efeitos sistêmicos da decisão. Embora mencione genericamente que "questões de índole orçamentária não podem ser suscitadas [...] para se esquivar de seu dever", não há ponderação sobre se a medida imposta naquele mercado específico poderia desequilibrar o orçamento municipal ou prejudicar outras políticas públicas, focando-se na tutela do caso concreto.

Quanto ao Diálogo Institucional, não há registro no teor do acórdão sobre a realização de audiências públicas, tentativas de conciliação prévia ou abertura para a participação de terceiros visando a uma construção consensual da solução para o problema sanitário do mercado.

No quesito Supervisão Judicial, a decisão não estabelece mecanismos de monitoramento contínuo ou jurisdição de acompanhamento. A lógica do julgado permanece na verificação do cumprimento ou descumprimento da ordem para fins de aplicação de penalidades ou prosseguimento da execução, sem a previsão de relatórios periódicos de evolução da obra.

Por fim, quanto ao Regime de Transição, não há menção no acórdão sobre a fixação de prazos escalonados ou regime de transição que permitisse a adequação orçamentária e administrativa do Município para o cumprimento das obrigações impostas, mantendo-se a exigibilidade imediata das medidas determinadas na origem.

Critério de Análise	Avaliação	Síntese da Fundamentação
Fundamentação Expressa	SIM	Cita o Tema 698 e o RE 684.612/RJ para justificar o sobrestamento do recurso.
Admissibilidade	SIM	Reconhece expressamente a omissão estatal e o

		risco à saúde pública.
Natureza do Comando	NÃO	Valida ordem de medidas pontuais específicas em vez de apenas finalidades.
Técnica Estruturante	NÃO	Não determina a apresentação de plano de ação pela Administração, mantendo ordem de fazer direta.
Deferência Administrativa	NÃO	Afasta a discricionariedade do gestor sob o argumento de violação de deveres constitucionais.
Capacidade Institucional	SIM	A decisão apoia-se em Relatório de Inspeção Técnica e fiscalização da Vigilância Sanitária.
Universalização	NÃO	Rejeita argumento orçamentário com base no mínimo existencial, sem análise sistêmica detalhada.
Diálogo Institucional	NÃO	Não há registro de abertura dialógica ou audiências públicas.
Supervisão Judicial	NÃO	Não estabelece mecanismos de monitoramento contínuo da execução.
Regime de Transição	NÃO	Não fixa regime de transição para cumprimento da obrigação.

4.1.2 Análise do Julgado: Agravo de Instrumento nº 202300834438

Trata-se de um Agravo de Instrumento com pedido de efeito suspensivo interposto pelo Estado de Sergipe contra decisão liminar proferida em Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de Sergipe.

A demanda originária visava compelir o Estado a regularizar a oferta de serviços médicos na especialidade de pediatria no Hospital Regional José Franco Sobrinho, situado no município de Nossa Senhora do Socorro, diante da constatação de ausência total desse serviço essencial.

O Juízo de primeira instância deferiu a tutela antecipada, determinando que o Estado promovesse a regularização em 30 dias, sob pena de multa de R\$ 50.000,00.

O Estado recorreu alegando, em síntese, ausência de omissão específica, violação ao princípio da separação dos poderes e à reserva do possível, bem como a

exiguidade do prazo para cumprimento. O Tribunal de Justiça, neste acórdão, manteve a obrigação de fazer, mas reformou a decisão para dilatar o prazo de cumprimento:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM OBRIGAÇÃO DE FAZER. TUTELA DE URGÊNCIA DEFERIDA. ART. 1.015 DO CPC C/C ART. 12 DA LEI 7347/85. DIREITO À SAÚDE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES . OBRIGAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE PEDIATRIA NO HOSPITAL REGIONAL JOSÉ FRANCO SOBRINHO EM NOSSA SENHORA DO SOCORRO. POSSIBILIDADE DO JUDICIÁRIO DE IMPOR OBRIGAÇÃO DE FAZER. DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE DE HIPERVULNERÁVEIS (ART. 196 E 227 DA CF) . OBSERVÂNCIA DO TEMA 698 DO STF. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. MÍNIMO EXISTENCIAL QUE AFASTA A APLICAÇÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL. PRECEDENTES . ALEGAÇÃO DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA CONSEQUENCIALIDADE. O PRIMADO DA REALIDADE NÃO PODE SER DESCULPA PARA OMISSÃO OU VIOLAÇÃO DE DIREITO FUNDAMENTAL POR PARTE DO ESTADO. ASTREINTES FIXADAS EM VALOR ADEQUADO. PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO AMPLIADO PARA 90 DIAS . REFORMA DA DECISÃO PRIMÁRIA APENAS NESSE PONTO. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 202300834438 Nº único: 0010177-50.2023 .8.25.0000 - 2ª CÂMARA CÍVEL, Tribunal de Justiça de Sergipe - Relator (a): Diógenes Barreto - Julgado em 06/12/2023)

No que tange ao critério da fundamentação expressa, verifica-se que o acórdão cumpre rigorosamente este requisito, citando explicitamente o Tema 698 e o Recurso Extraordinário nº 684.612 como base estruturante de sua *ratio decidendi*. O voto condutor transcreve os trechos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, utilizando-os para refutar a alegação do Estado de que haveria violação à separação dos poderes, demonstrando uma adesão formal e conteudística ao precedente vinculante.

Quanto ao requisito de admissibilidade, a decisão fundamenta a intervenção judicial na comprovação de uma "ausência total do serviço público de saúde" na especialidade de pediatria. O relator destaca que o Hospital Regional, por sua classificação, tem a obrigação normativa de fornecer tal especialidade e que a instrução probatória demonstrou que o serviço não estava sendo ofertado, caracterizando uma "omissão patente do Estado e falha no dever constitucional", o que legitima a atuação do Judiciário nos termos do item 1 da tese do Tema 698,.

Em relação à natureza do comando, observa-se que a decisão buscou alinhar-se à regra da definição de finalidades. Embora o comando judicial determine a "regularização dos serviços de pediatria", o acórdão enfatiza, inclusive em sua ementa, que "compete à Administração Pública apresentar o plano/meio para alcançar

o resultado determinado na decisão judicial". O Tribunal evitou impor a contratação direta via concurso público como única via, permitindo que o resultado fosse alcançado pelos meios que a Administração julgasse mais céleres e adequados.

No tocante à Técnica Estruturante, a decisão apresenta uma aplicação parcial ou híbrida. Embora o acórdão mencione teoricamente que cabe à Administração apresentar um plano, o dispositivo final do voto não converte a obrigação de fazer em uma ordem para "apresentar um plano em X dias", mas sim mantém a ordem de promover a regularização, estendendo o prazo para 90 dias. A lógica do plano de ação aparece como fundamento para a liberdade do gestor, mas não foi formalizada como a etapa principal do dispositivo da decisão, que manteve um comando executivo direto de resultado.

Quanto à deferência administrativa, o julgado preservou a liberdade do gestor para escolher o meio de execução. O voto destaca que já existia uma lista de credenciamento com médicos pediatras aptos, sugerindo que o Estado poderia utilizar esse meio célere em vez de realizar um novo concurso público moroso. Ao não impor o concurso como via exclusiva e focar no restabelecimento do serviço, o Tribunal respeitou a discricionariedade técnica sobre a forma de contratação, alinhando-se ao item 3 do Tema 698.

Sobre a Capacidade Institucional, a decisão apoiou-se em normativas técnicas para fundamentar a falha do serviço. O relator citou a Portaria nº 356/2022 do Ministério da Saúde para demonstrar que o Hospital Regional José Franco Sobrinho, por ser um Hospital Geral, tinha a obrigação técnica de fornecer a especialidade de pediatria. Além disso, baseou-se em ofícios da própria Secretaria de Saúde respondendo ao Ministério Público, suprindo o déficit de expertise do Judiciário com dados oficiais.

No que se refere à Universalização, o acórdão enfrentou o argumento da reserva do possível sob a ótica do mínimo existencial e da prioridade absoluta da criança e do adolescente. A decisão afastou a alegação de impacto orçamentário impeditivo, argumentando que a "realidade não pode ser desculpa para omissão ou violação de direito fundamental", especialmente quando se trata de saúde de hipervulneráveis, não aprofundando, contudo, na análise dos efeitos sistêmicos sobre outras unidades de saúde.

Quanto ao diálogo institucional, não há evidências no acórdão da realização de audiências públicas ou de uma construção consensual da solução durante a fase recursal. O processo manteve um caráter adversarial, com o Estado recorrendo da liminar e o Ministério Público e a Procuradoria de Justiça opinando pela manutenção da ordem, sem a abertura para participação de terceiros ou *amici curiae* específicos para este caso.

No quesito Supervisão Judicial, a decisão manteve a lógica tradicional de coerção através de multa, fixada em R\$ 50.000,00. Não foram estabelecidos mecanismos de monitoramento contínuo, como relatórios periódicos de progresso ou audiências de acompanhamento, o que indica uma aplicação tímida das técnicas de processo estrutural sugeridas pela doutrina e pelo próprio precedente do STF.

Por fim, quanto ao Regime de Transição, a decisão demonstrou sensibilidade à realidade administrativa ao reformar a decisão de primeira instância especificamente para ampliar o prazo de cumprimento. O relator considerou o prazo original de 30 dias "por demais exíguo dada a necessidade de mobilização da máquina pública" e o estendeu para 90 dias, aplicando, na prática, um regime de transição para viabilizar o cumprimento da ordem sem colapso administrativo, em consonância com a razoabilidade exigida pelo Tema 698.

Critério de Análise	Avaliação	Síntese da Fundamentação
Fundamentação Expressa	SIM	Cita o Tema 698 na ementa e transcreve as teses no corpo do voto.
Admissibilidade	SIM	Fundamenta-se na ausência total de pediatria em hospital que tem dever normativo de tê-la.
Natureza do Comando	SIM	Ordena a regularização do serviço, facultando ao Estado a escolha do meio.
Técnica Estruturante	PARCIAL	Menciona a tese do plano, mas o dispositivo ordena a regularização direta em 90 dias.
Deferência Administrativa	SIM	Permite escolha entre concurso ou credenciamento.
Capacidade	SIM	Baseia-se na Portaria MS nº 356/2022 e

Institucional		informações da Secretaria de Saúde.
Universalização	NÃO	Foca na prioridade absoluta da criança para afastar a reserva do possível, análise micro.
Diálogo Institucional	NÃO	Processo adversarial clássico, sem audiências ou outros agentes sociais/políticos citados.
Supervisão Judicial	NÃO	Utiliza apenas multa como mecanismo de coerção.
Regime de Transição	SIM	Ampliou o prazo de 30 para 90 dias reconhecendo a burocracia estatal.

4.1.3 Análise do Julgado: Agravo de Instrumento nº 202300838928

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto pelo Prefeito do Município de Canindé de São Francisco contra decisão liminar proferida em Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público de Sergipe.

O *parquet* alegava um estado de calamidade na gestão municipal, apontando irregularidades na saúde, educação e administração. A decisão de primeiro grau, reconhecendo um "robusto *standard probatório*", determinou o afastamento cautelar do Prefeito do cargo por 90 dias e impôs diversas obrigações de fazer, como a inclusão de verbas no orçamento, implementação de ponto eletrônico, reformas de escolas e postos de saúde em prazos exíguos, e revogação imediata de parceria com uma entidade.

O Prefeito recorreu buscando o retorno ao cargo e a revogação das medidas, alegando violação à separação dos poderes e impossibilidade de cumprimento imediato. O TJSE, neste acórdão, deu parcial provimento ao recurso para reconduzir o gestor ao cargo e reformar as obrigações de fazer, ajustando-as aos parâmetros do Tema 698 do STF:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AFASTAMENTO DO CARGO DE PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CANINDÉ DE SÃO FRANCISCO/SE. MEDIDA EXCEPCIONAL. DETENTOR DE MANDADO ELETIVO. RESGUARDO DA COISA PÚBLICA E RESPEITO AO MANDATO POPULAR. DECISÃO CAUTELAR PROFERIDA APÓS AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA, REGIDA PELA LEI 7.347/85. PROCEDIMENTO

DIVERSO DO PREVISTO NA LIA. OBJETOS DIFERENTES. IMPOSSIBILIDADE DE ANALISAR DOLO NESSES AUTOS. PODER GERAL DE CAUTELA DO MAGISTRADO QUE DEVE SER ADEQUADO ÀS PECULIARIDADES PROCEDIMENTAIS E VINCULADOS AO CASO CONCRETO. INEXISTÊNCIA DE PROVA DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 20, § 1º, LIA. DETERMINAÇÃO DE RETORNO AO CARGO ELETIVO OCUPADO. DEMAIS DETERMINAÇÕES CONSTANTES NA DECISÃO COMBATIDA. VIOLAÇÃO MASSIFICADA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. LIDE COM FEIÇÕES DE PROCESSO ESTRUTURAL. DECISÃO JUDICIAL DEVE APONTAR AS FINALIDADES. TEMA 698 DE REPERCUSSÃO GERAL. POSSIBILIDADE DE SE INSTITUIR UMA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO. INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO POSSÍVEL EM SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS, QUANDO COMPROVADA A INÉRCIA OU A MOROSIDADE DO ENTE PÚBLICO, COMO MEDIDA ASSECURATÓRIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. INEFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATENDIMENTO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. PRECEDENTE RE 684.612. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES INEXISTENTE. INGRESSO DO VICE-PREFEITO NA LIDE. IMPOSSIBILIDADE. PERDA DO INTERESSE, COM O RETORNO DO PREFEITO AO CARGO. CIDADÃO NÃO HABILITADO NO PROCESSO DE ORIGEM. MODIFICAÇÃO DE ALGUMAS MEDIDAS CAUTELARES. REFORMA PARCIAL DA DECISÃO. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

(TJ-SE - Agravo de Instrumento: 0011286-02.2023.8 .25.0000, Relator.: Diógenes Barreto, Data de Julgamento: 30/01/2024, 2ª CÂMARA CÍVEL)

Inicialmente, em simples análise prévia do acórdão com base no critério da fundamentação expressa, nota-se que este realiza uma adesão explícita e substancial ao precedente vinculante. O voto condutor transcreve integralmente as teses fixadas no Tema 698 e cita longos trechos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso no RE 684.612, utilizando-os como a principal razão para reformar as obrigações de fazer impostas pelo juízo de piso. A decisão afirma categoricamente que, "tendo em vista as características da presente lide, com caracteres de processo estrutural", convém verificar a regularidade das medidas com esteio na decisão tomada no tema de repercussão geral.

Quanto ao requisito de admissibilidade, o Tribunal reconheceu a legitimidade da intervenção judicial baseando-se na constatação fática de um "estado de desconformidade estruturada". O relator descreve, com base em provas documentais

e relatórios técnicos tanto da Defesa Civil quanto do TCE, um cenário de violação massificada de direitos fundamentais, citando o sucateamento de escolas, a falta de insumos de saúde e irregularidades orçamentárias. Essa análise atende ao parâmetro de comprovação de falhas estruturais graves geradas pelo vazio ou inefetividade de políticas públicas, conforme exigido pelo STF.

Em relação à natureza do comando, este é o ponto onde a aplicação do Tema 698 se mostra mais evidente e transformadora. O TJSE revogou expressamente as determinações de primeiro grau que impunham meios específicos, sob o fundamento de que tais ordens violavam a separação de poderes ao interferir na microgestão administrativa. Em contrapartida, manteve as ordens que fixavam finalidades e resultados, como "disponibilizar transporte escolar adequado" e "manter as unidades básicas de saúde com insumos", alinhando-se perfeitamente à Tese 2 do Tema 698.

No tocante à técnica estruturante, o acórdão adota a metodologia de substituição da ordem de fazer imediata pela exigência de planejamento. Ao reformar a decisão que determinava a revogação imediata de uma parceria com uma entidade, o Tribunal determinou que o Município, no mesmo prazo, apresente cronograma para a realização de concurso público e substituição da organização. O voto ressalta que "nada impede que o agravante apresente cronograma e calendário para a concretização da decisão", prestigiando a técnica de execução escalonada típica dos processos estruturais.

Quanto à deferência administrativa, o julgado exerceu a autocontenção ao devolver ao gestor público a escolha das medidas executivas. O relator asseverou que não cabe ao Judiciário determinar a inclusão de verbas específicas no orçamento ou a implementação de tecnologias de controle de ponto, revogando tais ordens para que o Prefeito, uma vez reconduzido, adote as medidas necessárias para atingir os fins constitucionais dentro de sua discricionariedade técnica e política.

Sobre a capacidade institucional, a decisão demonstrou preocupação em basear-se em dados objetivos produzidos por órgãos competentes. O reconhecimento do problema estrutural foi fundamentado em relatórios da Defesa Civil Estadual, da empresa PWA e, principalmente, em relatórios de inspeção do Tribunal de Contas do Estado, realizados em junho de 2023. O uso dessas expertises externas supre o déficit

de conhecimento técnico do Judiciário, atendendo ao parâmetro de capacidade institucional.

No que se refere à universalização, o acórdão aborda a questão sob a ótica do "problema estrutural", reconhecendo que a situação do município exige uma "solução ampla", afastando a supremacia judicial e utilizando técnicas de decisões em cascata. Embora não discuta explicitamente a isonomia em relação a outros municípios, a análise do "estado de desconformidade estruturada" implica uma visão sistêmica que busca reorganizar toda a administração local para garantir o funcionamento dos serviços essenciais, evitando medidas que desorganizem ainda mais o orçamento municipal.

Quanto ao diálogo institucional, o voto condutor faz referência expressa à necessidade de "prestigiar a resolução consensual da demanda e o diálogo institucional", citando o Ministro Barroso. Na parte dispositiva, o relator sugere ao juízo de origem, sem caráter algum de imposição, que seja nomeada uma comissão ou um gestor para o caso específico, visando a avaliação e fiscalização permanente. Essa postura fomenta a abertura do processo para a participação de outros atores na construção da solução.

No quesito supervisão judicial, a decisão avança significativamente ao reconhecer a necessidade de avaliação/fiscalização permanente das medidas estruturantes. Diferente de julgados que apenas fixam multa e arquivam, este acórdão sugere a criação de uma estrutura de acompanhamento alinhada à doutrina de monitoramento em processos estruturais, para garantir que o estado de coisas ideal seja atingido progressivamente.

Por fim, quanto ao Regime de Transição, o Tribunal aplicou explicitamente o artigo 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. O relator classificou as medidas mantidas como uma forma de "justiça de transição", visando ultrapassar o estado de coisas inconstitucional para o estado ideal de forma gradual. A revogação das medidas de cumprimento imediato impossível e a substituição por cronogramas demonstram a fixação de um regime de transição para que a administração se adeque à nova ordem jurídica sem colapso.

Critério de Análise	Avaliação	Síntese da Fundamentação
---------------------	-----------	--------------------------

Fundamentação Expressa	SIM	Cita o Tema 698 e transcreve trechos do voto do Min. Barroso como base para a reforma.
Admissibilidade	SIM	Reconhece "estado de desconformidade estruturada" e violação massiva de direitos.
Natureza do Comando	SIM	Revoga ordens de meio e mantém ordens de fins.
Técnica Estruturante	SIM	Substitui ordem de revogação imediata de contrato por ordem de apresentação de cronograma.
Deferência Administrativa	SIM	Devolve ao Prefeito a escolha dos meios técnicos, revogando ingerências na gestão interna.
Capacidade Institucional	SIM	Baseia-se em relatórios técnicos da Defesa Civil e do Tribunal de Contas.
Universalização	SIM	Adota abordagem estrutural para reorganizar a administração municipal como um todo.
Diálogo Institucional	SIM	Sugere a criação de comissão mista e cita a importância do diálogo e consenso.
Supervisão Judicial	SIM	Propõe fiscalização permanente e acompanhamento contínuo das medidas estruturantes.
Regime de Transição	SIM	Aplica o art. 23 da LINDB para estabelecer uma "justiça de transição" com prazos factíveis.

4.1.4 Análise do Julgado: Agravo Apelação Cível nº 202200803917

Trata-se de Apelação Cível interposta pelo Ministério Público do Estado de Sergipe em face de sentença que julgou improcedente Ação Civil Pública movida contra o Estado de Sergipe e a Fundação Hospitalar de Saúde.

A demanda originária versava sobre inadequações sanitárias e falhas estruturais na "Central de Regulação" e na "Base Metropolitana do SAMU", constatadas entre 2012 e 2013.

O cerne da questão processual neste acórdão específico foi o Juízo de Retratação. O processo retornou à Câmara Cível para verificar se o acórdão anterior estaria em desconformidade com o Tema 698 do STF. O Tribunal decidiu manter o acórdão original, entendendo não haver contrariedade à tese vinculante:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. CUMPRIMENTO NO CURSO DO PROCESSO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. EQUÍVOCO. RECONHECIMENTO, IMPLÍCITO, DA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. SENTENÇA REFORMADA. DETERMINAÇÃO DE APLICAÇÃO DO ART. 1.030 DO CPC. MATÉRIA NÃO CONTRÁRIA A TESE DO TEMA 698 DO STF. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO PROLATADO. POR UNANIMIDADE." (TJSE, Apelação Cível nº 202200803917, Rel. Juiz Conv. Manoel Costa Neto, julgado em 26/04/2024)

Quanto ao critério da fundamentação expressa, o acórdão faz referência direta e explícita ao Tema 698 e ao Recurso Extraordinário nº 684.612. O voto condutor inicia relatando que o recurso foi encaminhado ao órgão julgador "para realização do juízo de retratação, sob o fundamento de que o acórdão recorrido diverge do entendimento do Supremo Tribunal Federal", demonstrando a ciência e a vinculação formal ao precedente de repercussão geral como baliza para a revisão da decisão.

No que tange ao requisito de admissibilidade, o julgado reconhece a existência pregressa de uma situação de desconformidade que legitimou a ação. O relator destaca que a constatação de inadequações sanitárias da sede provisória da Central de Regulação e falhas estruturais da Base Metropolitana do SAMU foram os fatos jurídicos que serviram de fundamento à pretensão, admitindo, portanto, que houve uma omissão estatal capaz de violar o dever de prestação de serviços de saúde adequados.

Em relação à natureza do comando, a análise deste critério resta prejudicada ou peculiar neste caso, pois o Tribunal concluiu que não subsistia uma "ordem de fazer" ativa a ser modulada. O acórdão afirma que "não houve condenação dos requeridos ao cumprimento de obrigação de fazer", pois ocorreu o "cumprimento dos pedidos, de forma espontânea no curso do processo". Assim, o Tribunal entendeu que não houve violação à regra de não impor medidas pontuais, simplesmente porque a

Administração já havia executado as medidas por conta própria antes do trânsito em julgado.

No tocante à técnica estruturante, não houve determinação judicial para apresentação de plano, visto que o objeto da ação foi considerado exaurido pelo cumprimento espontâneo. A decisão limitou-se a reconhecer a procedência do pedido em virtude da regularização dos serviços durante o transcurso processual, sem necessidade de instaurar uma fase de execução estruturada com apresentação de cronogramas futuros.

Quanto à deferência administrativa, o acórdão implicitamente respeitou a autonomia do gestor ao validar a solução dada espontaneamente pela Administração. Ao não impor novas medidas e aceitar a regularização dos serviços realizada pelo próprio Executivo como satisfatória para extinguir a obrigação, o Judiciário exerceu deferência, não substituindo a vontade do administrador por uma ordem judicial superveniente.

Sobre a capacidade institucional, a decisão faz menção ao suporte fático que embasou a ação, citando inadequações sanitárias e falhas estruturais verificadas, o que pressupõe a existência de relatórios técnicos ou inspeções sanitárias na origem da lide. Embora não detalhe novos laudos no acórdão de retratação, a fundamentação baseia-se na realidade fática comprovada nos autos.

No que se refere à universalização, o acórdão não adentra profundamente na análise de impactos sistêmicos ou orçamentários, limitando-se a registrar que a Fundação Hospitalar de Saúde alegou, no Recurso Extraordinário, violação aos princípios da separação de poderes e reserva do possível. Contudo, como o Tribunal considerou a obrigação cumprida, não houve necessidade de sopesar a universalização da medida naquele momento processual.

Quanto ao diálogo institucional, a resolução do problema via cumprimento espontâneo no curso do processo sugere um nível de responsividade da Administração às provocações do Ministério Público e do Judiciário. Embora não descreva audiências públicas formais, o resultado prático indica uma dinâmica de resolução do conflito que evitou a imposição judicial rígida.

No quesito Supervisão Judicial, o acórdão menciona o argumento do Ministério Público de que seu interesse recursal residia em invocar tutela futura em fase de

cumprimento de sentença por se tratar de obrigação sanitária, relação de trato sucessivo. Isso denota uma preocupação com a fiscalização contínua, típica de processos estruturais, embora o Tribunal tenha focado na regularização já ocorrida para encerrar a fase de conhecimento.

Por fim, quanto ao Regime de Transição, não houve fixação de prazos ou cronogramas de transição na decisão final, uma vez que a lide foi resolvida pela perda superveniente do interesse de agir coercitivo, restando apenas o reconhecimento jurídico da procedência do pedido inicial.

Critério de Análise	Avaliação	Síntese da Fundamentação
Fundamentação Expressa	SIM	O acórdão é proferido em juízo de retratação especificamente para analisar a conformidade com o Tema 698.
Admissibilidade	SIM	Reconhece a omissão pretérita que legitimou o ajuizamento da ação.
Natureza do Comando	N/A	Não houve imposição de comando atual, pois a obrigação foi cumprida espontaneamente.
Técnica Estruturante	NÃO	Não determinou apresentação de plano, pois considerou o objeto satisfeito.
Deferência Administrativa	SIM	Validou a solução implementada espontaneamente pelo gestor público.
Capacidade Institucional	SIM	Baseou-se na constatação fática de falhas sanitárias e estruturais.
Universalização	NÃO	Não realizou análise de impacto sistêmico na decisão de retratação.
Diálogo Institucional	SIM	O cumprimento espontâneo sugere responsividade institucional durante o processo.
Supervisão Judicial	NÃO	Não estabeleceu mecanismos de monitoramento futuro, apesar do pedido do MP.

Regime de Transição	NÃO	Inexistente, dado o cumprimento prévio da obrigação.
----------------------------	------------	--

4.1.5 Análise do Julgado: Agravo Apelação Cível nº 201300206287

Trata-se de reexame de Apelação Cível interposta pelo Município de Aracaju em face de sentença que julgou parcialmente procedente uma "Representação para apuração e remoção de irregularidades" movida pelo Ministério Público. O objeto da lide envolvia as condições precárias da unidade de acolhimento de menores "Abrigo Caçula Barreto".

A sentença original e o acórdão anterior haviam determinado medidas pontuais e específicas, como remoção de irregularidades apontadas pela vistoria de engenharia e elaboração de plano pedagógico, sob pena de multa.

O Município interpôs Recurso Extraordinário, que ficou sobrestado aguardando o Tema 698. Após a fixação da tese pelo STF, os autos retornaram à Câmara Cível para o juízo de conformidade, conforme art. 1.030, II, CPC, a fim de verificar se a ordem original de impor obras específicas violava o novo precedente vinculante:

APELAÇÃO CÍVEL. EM JUÍZO DE CONFORMIDADE. REPRESENTAÇÃO PARA APURAÇÃO E REMOÇÃO DE IRREGULARIDADES. DETERMINAÇÃO PARA EFETIVAÇÃO DE PLANO DE ATENDIMENTO A JOVENS ACOLHIDOS NO ABRIGO CAÇULA BARRETO. ARTIGO 90 A 94 DO ECA. [...] ACÓRDÃO QUE MANTEVE A SENTENÇA, QUE DETERMINOU MEDIDAS PONTUAIS: REMOÇÃO DAS IRREGULARIDADES APONTADAS PELA VISTORIA DO SETOR DE ENGENHARIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO [...] E ELABORAÇÃO DE UM PLANO POLÍTICO E PEDAGÓGICO [...]. JUÍZO DE CONFORMIDADE. REAPRECIÇÃO DA MATÉRIA, COM BASE NOS ARTS. 1.030, II, C/C 1.040, II, CPC. JULGAMENTO EM DISSONÂNCIA COM O TEMA 698 DO STF, SEGUNDO O QUAL, COMO REGRA, A DECISÃO JUDICIAL NÃO DEVE DETERMINAR MEDIDAS PONTUAIS, MAS, SIM, APONTAR AS FINALIDADES VOLTADAS AO SEU ALCANCE, CABENDO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APRESENTAR UM PLANO E/OU OS MEIOS APTOS AO ALCANCE DO SEU RESULTADO. ACÓRDÃO OBJETO DE REJULGAMENTO. JUÍZO DE RETRATAÇÃO EXERCIDO. SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU REFORMADA, EM PARTE. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. (TJSE, Apelação Cível nº 201300206287, Rel. Desa. Simone de Oliveira Fraga, julgado em 02/08/2024)

Em atenção inicial ao critério da fundamentação expressa, o acórdão realiza uma aplicação direta e explícita do Tema 698, dado que a relatora dedica todo o voto a fazer o cotejo entre o Acórdão anterior e a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no RE 684.612, transcrevendo as teses fixadas e concluindo que o julgamento

pregresso estava em desconformidade com o paradigma vinculante, o que motivou a reforma da decisão.

No que tange ao requisito de admissibilidade, o Tribunal reafirmou a existência de uma omissão estatal grave que justifica a intervenção. O voto destaca que, à luz da prova documental, que "não há dúvidas sobre a situação irregular do abrigo Caçula Barreto, resultante da inobserância de preceitos constitucionais", caracterizando uma omissão do Município em prover o espaço destinado aos cuidados de crianças e adolescentes. Assim, a legitimidade da intervenção foi mantida com base na proteção do mínimo existencial e da integridade física dos menores.

Em relação à natureza do comando, observa-se uma mudança radical na postura do Tribunal, em estrita obediência ao STF. O acórdão reconheceu que a decisão anterior errou ao determinar medidas pontuais, pois isso configurava ingerência indevida. Ao exercer a retratação, o Tribunal excluiu as determinações específicas e estabeleceu como comando apenas a finalidade a ser cumprida, de realizar a adequação da estrutura física da Unidade, bem como a atualização do plano político pedagógico, retirando do dispositivo a imposição dos meios de engenharia detalhados anteriormente.

No tocante à técnica estruturante, a decisão aplicou corretamente a técnica processual exigida pelo precedente. O dispositivo final do acórdão determinou expressamente que cabe à Administração Municipal apresentar um plano e/ou os meios aptos ao alcance dos seus resultados, substituindo a ordem de execução imediata de obras pela ordem de planejamento.

Quanto à deferência administrativa, o julgado restaurou a liberdade do gestor público. A relatora argumentou que o Judiciário não deve determinar analiticamente todos os atos que devem ser praticados pelo Poder Público, preservando a discricionariedade do mérito administrativo ao apontar as finalidades. Com a reforma, o Município passou a ter a liberdade de escolher como fará a adequação física, desde que atinja o resultado de salubridade e segurança exigido pelo ECA.

Sobre a capacidade institucional, a intervenção judicial baseou-se em suporte técnico robusto. O voto cita que a "inspeção técnica do Ministério Público detectou falhas nas instalações" e que a decisão se amparou em "vistoria do setor de engenharia", demonstrando que o diagnóstico do problema estrutural não foi feito de forma aleatória pelo magistrado, mas amparado em expertise técnica.

No que se refere à universalização, o acórdão menciona que o Município alegou a "reserva do possível" e a falta de verbas. O Tribunal, contudo, afastou essa alegação focando na proteção do "mínimo existencial" e na prioridade absoluta da criança e do adolescente, sem realizar uma análise aprofundada sobre os impactos sistêmicos da decisão no orçamento global do município, mantendo o foco na resolução do problema daquele abrigo específico,.

Quanto ao diálogo institucional, embora a decisão adote a técnica do plano, não há registro explícito de audiências públicas ou *amici curiae* nesta fase de retratação. O processo parece ter seguido um rito de ajuste formal da decisão às teses do STF, sem a abertura de uma fase dialógica ampla com a sociedade civil no momento do rejuízo.

No quesito supervisão judicial, a decisão impõe multa diária de R\$ 100,00 em caso de descumprimento da apresentação do plano. Não foram detalhados mecanismos de monitoramento contínuo da execução do plano, limitando-se a coerção à fase de apresentação do projeto, o que indica uma aplicação ainda tímida da jurisdição de acompanhamento.

Por fim, quanto ao Regime de Transição, o Tribunal fixou o prazo de 15 dias para a apresentação do plano e dos meios aptos. Embora seja um prazo para planejamento, pode ser considerado exíguo para a formulação de uma política pública complexa de reestruturação de um abrigo, não havendo uma discussão aprofundada sobre um cronograma de transição mais longo.

Critério de Análise	Avaliação	Síntese da Fundamentação
Fundamentação Expressa	SIM	O acórdão é um juízo de retratação específico para aplicar o Tema 698, citado repetidamente.
Admissibilidade	SIM	Reconhece a omissão do Município e a situação irregular do abrigo comprovada por vistorias.
Natureza do Comando	SIM	Reformou a sentença para excluir medidas pontuais e fixar apenas a finalidade.

Técnica Estruturante	SIM	Determinou expressamente que o Município apresente um plano e/ou os meios aptos.
Deferência Administrativa	SIM	Explicitou o objetivo de preservar a discricionariedade do mérito administrativo na escolha dos meios.
Capacidade Institucional	SIM	A decisão baseou-se em relatórios de vistoria do setor de engenharia e normas do ECA.
Universalização	NÃO	Afastou a reserva do possível com base na prioridade absoluta, sem análise macro-orçamentária.
Diálogo Institucional	NÃO	Não há registro de abertura para audiências ou participação de terceiros na fase de retratação.
Supervisão Judicial	NÃO	Fixou apenas multa para a apresentação do plano, sem criar mecanismos de monitoramento.
Regime de Transição	PARCIAL	Fixou prazo de 15 dias para apresentação do plano, alterando a ordem de execução imediata.

4.1.6 Análise do Julgado: Apelação Cível nº 201900824526

Trata-se de reexame de Apelação Cível em sede de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Sergipe em face do Município de Japaratuba.

A demanda originária visava compelir o ente municipal a realizar reformas estruturais na "Escola Municipal Desembargador Rabelo Leite", diante de relatórios técnicos que apontavam riscos à segurança dos alunos.

A sentença de primeiro grau e o acórdão original haviam julgado o pedido procedente para determinar a execução de 12 medidas pontuais específicas, como recuperação de ferragens, troca de eletrodomésticos da cozinha, colocação de telas nos combogós.

O Município interpôs Recurso Extraordinário, que ficou sobrestado. Após a fixação do Tema 698 pelo STF, os autos retornaram à Câmara Cível para o juízo de

conformidade, conforme art. 1.030, II, do CPC, resultando na reforma parcial da decisão para adequá-la aos novos parâmetros:

"APELAÇÃO CÍVEL - EM JUÍZO DE CONFORMIDADE - AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER – DIREITO À EDUCAÇÃO – GARANTIA CONSTITUCIONAL – PRESERVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS EM SUAS DIVERSAS ESFERAS – VIDA, DIGNIDADE, INTEGRIDADE FÍSICA, SAÚDE, SEGURANÇA, EDUCAÇÃO - AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NAS ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS DO EXECUTIVO - ACÓRDÃO QUE MANTEVE A SENTENÇA, QUE DETERMINOU MEDIDAS PONTUAIS [...] JUÍZO DE CONFORMIDADE. REAPRECIÇÃO DA MATÉRIA, COM BASE NOS ARTS. 1.030, II, C/C 1.040, II, CPC. JULGAMENTO EM DISSONÂNCIA COM O TEMA 698 DO STF, SEGUNDO O QUAL, COMO REGRA, A DECISÃO JUDICIAL NÃO DEVE DETERMINAR MEDIDAS PONTUAIS, MAS, SIM, APONTAR AS FINALIDADES VOLTADAS AO SEU ALCANCE, CABENDO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APRESENTAR UM PLANO E/OU OS MEIOS APTOS AO ALCANCE DO SEU RESULTADO. ACÓRDÃO OBJETO DE REJULGAMENTO. JUÍZO DE RETRATAÇÃO EXERCIDO. SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU REFORMADA, EM PARTE. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO." (TJSE, Apelação Cível nº 201900824526, Rel. Desa. Simone de Oliveira Fraga, julgado em 13/12/2024).

Quanto ao critério da fundamentação expressa, o acórdão ancora-se explicitamente no Tema 698 e no *leading case* RE 684.612. A relatora dedica extensa parte do voto a transcrever as teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal e a realizar o cotejo analítico entre a decisão anterior e o novo paradigma vinculante, concluindo que o julgamento pregresso estava em dissonância e desconformidade com a orientação da Corte Suprema, o que motivou o exercício do juízo de retratação para reforma do julgado.

No que tange ao requisito de admissibilidade, a decisão reafirma a legitimidade da intervenção judicial baseada na comprovação de uma omissão estatal grave. O voto destaca que, à luz da prova documental e pericial produzida, constante nos laudos da Defesa Civil, não há dúvidas sobre a situação irregular da instituição de ensino, que apresentava riscos à integridade física de alunos e professores,

caracterizando uma violação aos preceitos constitucionais e ao mínimo existencial em educação e segurança.

Em relação à natureza do comando, observa-se uma aplicação rigorosa da Tese 2 do Tema 698. O Tribunal reconheceu expressamente que a sentença anterior errou ao determinar medidas pontuais e analíticas. Na nova decisão, essas ordens específicas foram excluídas do dispositivo, substituídas pela determinação da finalidade a ser cumprida: a "adequação da estrutura física e sanitária da Escola Municipal... com a construção e a conservação das instalações", deixando de impor a microgestão da obra.

No tocante à técnica estruturante, o acórdão incorpora a metodologia do planejamento. O dispositivo reformado determina que cabe à Administração Municipal apresentar um plano e/ou os meios aptos ao alcance dos seus resultados. Embora o texto mencione que as indicações da perícia devem servir de "norte", a obrigação principal transmuta-se de uma obrigação de fazer imediata para uma obrigação de apresentar a solução técnica para atingir a adequação normativa.

Quanto à deferência administrativa, o julgado devolve ao gestor público a discricionariedade técnica. A relatora argumenta que o Judiciário não deve determinar analiticamente todos os atos, mas sim, preservando a discricionariedade do mérito administrativo, apontar as finalidades. Com a reforma, o Município de Japaratuba recuperou a liberdade de escolher *quais* obras e *quais* equipamentos são necessários para atingir o padrão de segurança e acessibilidade exigido, desde que o resultado final seja alcançado.

Sobre a capacidade institucional, a intervenção manteve-se fundamentada em suporte técnico especializado. O reconhecimento das falhas estruturais não decorreu de mera convicção judicial, mas de relatórios advindos da Defesa Civil e vistorias técnicas citadas nos autos. O acórdão utiliza esses documentos técnicos para balizar a finalidade a ser atingida, suprimindo o déficit de *expertise* do magistrado em engenharia civil.

No que se refere à universalização, o acórdão enfrenta a alegação de reserva do possível trazida pelo Município. O Tribunal afasta a limitação orçamentária invocando a jurisprudência do STF na ADPF 45 e a prioridade absoluta da criança e do adolescente, além de citar o art. 219 da Constituição Estadual que prioriza o ensino fundamental. Embora não faça uma análise macroeconômica profunda de todas as

escolas do município, a decisão pondera que a dita "indisponibilidade de recursos" não foi comprovada pelo ente público.

Quanto ao diálogo institucional, o voto menciona teoricamente que o STF, no Tema 698, busca "privilegiar a adoção de medidas estruturais e consensuais [...] mediante o diálogo com as autoridades públicas". Contudo, na parte dispositiva deste caso concreto, não há registro de designação de audiências públicas ou chamamento de *amici curiae* para a construção do plano nesta fase processual, mantendo-se o rito recursal padrão.

No quesito supervisão judicial, a decisão mantém a aplicação de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 para garantir o cumprimento da determinação de apresentação do plano/meios. O acórdão não detalha a criação de um comitê de fiscalização ou a exigência de relatórios periódicos de execução, indicando que o monitoramento ainda segue a lógica tradicional da execução por coerção patrimonial.

Por fim, quanto ao regime de transição, o Tribunal fixou o prazo de 60 dias para que a Administração apresente o plano e/ou os meios aptos. Este prazo representa um ajuste em relação à ordem anterior, que exigia a obra pronta em 60 dias, concedendo um período de transição para o planejamento administrativo antes da execução material, o que se coaduna com a razoabilidade exigida em processos estruturais.

Critério de Análise	Avaliação	Síntese da Fundamentação
Fundamentação Expressa	SIM	O acórdão é um juízo de retratação que cita extensivamente o Tema 698 como razão de decidir.
Admissibilidade	SIM	Fundamenta-se em laudos da Defesa Civil que comprovam riscos estruturais na escola.
Natureza do Comando	SIM	Excluiu 12 medidas pontuais e fixou a finalidade de "adequação da estrutura".
Técnica Estruturante	SIM	Determinou expressamente à Administração "apresentar um plano e/ou os meios aptos".
Deferência Administrativa	SIM	Explicitou o objetivo de preservar a discricionariedade do mérito administrativo na

		escolha dos meios.
Capacidade Institucional	SIM	A decisão baseou-se em relatórios técnicos de engenharia e Defesa Civil preexistentes nos autos.
Universalização	PARCIAL	Afastou a reserva do possível alegando falta de prova de incapacidade financeira e prioridade da educação.
Diálogo Institucional	NÃO	Cita a importância teórica do diálogo, mas não implementou audiências ou <i>amici curiae</i> na decisão.
Supervisão Judicial	NÃO	Manteve a lógica de coerção por multa sem criar mecanismos complexos de monitoramento.
Regime de Transição	SIM	Fixou prazo de 60 dias para a apresentação do plano, diferindo a execução material.

4.1.7 Análise do Julgado: Apelação Cível nº 202500801065

Trata-se de Apelação Cível interposta pelo Estado de Sergipe contra sentença proferida pelo Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Lagarto, nos autos de uma Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público.

A demanda visava compelir o Estado a realizar reformas estruturais urgentes no Colégio Estadual Professor Abelardo Romero Dantas e no Colégio Estadual Dom Mario Rino Silvieri, diante de laudos que apontavam riscos de incêndio, infiltrações, falta de acessibilidade e instalações elétricas precárias.

A sentença de primeiro grau havia julgado o pedido procedente para determinar medidas pontuais e específicas, como substituir revestimento cerâmico, reparar infiltrações e colocar espelhos nas tomadas. O Estado recorreu alegando violação à separação dos poderes e à reserva do possível.

O Tribunal de Justiça, ao aplicar o Tema 698, deu parcial provimento ao recurso para substituir as obrigações de fazer específicas pela obrigação de apresentar um plano de adequação:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER – DIREITO À EDUCAÇÃO – GARANTIA CONSTITUCIONAL – PRESERVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS EM SUAS DIVERSAS ESFERAS [...] AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NAS

ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS DO EXECUTIVO – TEMA 698 DO STF: “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. [...] SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU REFORMADA, EM PARTE PARA DETERMINAR A ELABORAÇÃO E APRESENTAÇÃO DE UM PLANO E/OU OS MEIOS ADEQUADOS PARA ALCANÇAR O RESULTADO, QUAL SEJA, ADEQUAÇÃO/CONSTRUÇÃO/CONSERVAÇÃO DAS EDIFICAÇÕES E INSTALAÇÕES ESCOLARES ÀS EXIGÊNCIAS MÍNIMAS DE ACESSIBILIDADE, SALUBRIDADE, CONFORTO, HIGIENE, SEGURANÇA E ILUMINAÇÃO – PRAZO DE 90 (NOVENTA DIAS) – MULTA DIÁRIA COMINADA DE R\$1.000,00 [...] RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.” (TJSE, Apelação Cível nº 202500801065, Rel. Desa. Maria Angélica Garcia Moreno Franco, julgado em 07/03/2025).

Quanto ao critério da fundamentação expressa, o acórdão ancora-se explicitamente no Tema 698 e no *leading case* RE 684.612. A relatora transcreve integralmente a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal na ementa e no corpo do voto, utilizando-a como fundamento central para reformar a sentença de primeiro grau, a qual, segundo a análise da Corte, estava em desconformidade com os parâmetros de atuação propostos pelo STF ao determinar medidas analíticas e pontuais.

No que tange ao requisito de admissibilidade, a decisão reafirma a legitimidade da intervenção judicial baseada na comprovação de uma deficiência grave do serviço público. O voto destaca que, à luz da prova documental produzida, não há dúvidas sobre a situação irregular das instituições de ensino, resultante da inobservância de preceitos constitucionais e normas de segurança, caracterizando uma omissão do Estado que compromete a dignidade, segurança e integridade física dos alunos.

Em relação à natureza do comando, observa-se uma aplicação rigorosa e didática da Tese 2 do Tema 698. O Tribunal reconheceu expressamente que a sentença anterior errou ao determinar medidas pontuais, como substituir revestimento ou reparar infiltrações, pois isso interfere no mérito administrativo. Na nova decisão, o TJSE excluiu tais determinações específicas e estabeleceu como comando apenas a finalidade a ser cumprida: a "adequação/construção/conservação das edificações [...] às exigências mínimas de acessibilidade, salubridade, conforto", deixando a escolha dos meios técnicos a cargo do Executivo.

No tocante à técnica estruturante, o acórdão incorpora plenamente a metodologia do planejamento. O dispositivo reformado determina expressamente que cabe ao Estado de Sergipe apresentar um plano e/ou os meios aptos ao alcance dos seus resultados. O julgado converte a obrigação de execução material imediata em uma obrigação de fazer consistente na elaboração de um projeto, alinhando-se à doutrina dos processos estruturais.

Quanto à deferência administrativa, o julgado devolve ao gestor público a discricionariedade técnica para escolher como resolver o problema. A relatora argumenta que, embora o Judiciário aponte a finalidade, "as indicações constantes no dispositivo da sentença [...] devem servir como norte", mas não como imposição rígida, preservando a liberdade do administrador para definir a melhor estratégia de engenharia e alocação de recursos para atingir a salubridade exigida.

Sobre a capacidade institucional, a intervenção manteve-se fundamentada em suporte técnico especializado. O acórdão cita que a decisão se baseia em perícias técnicas realizadas no curso da ação civil pública, demonstrando que o diagnóstico da precariedade escolar não foi um juízo subjetivo do magistrado, mas uma constatação apoiada em expertise de engenharia, atendendo ao parâmetro de capacidade institucional.

No que se refere à universalização, o acórdão enfrenta a alegação do Estado sobre a limitação de recursos. O Tribunal afasta essa alegação focando na proteção do mínimo existencial e na prioridade absoluta da educação. Embora reconheça que a atividade administrativa depende de recursos, a decisão pondera que a falta de previsão orçamentária não pode justificar a manutenção de riscos à integridade física, mas a exigência do plano permite que o Estado organize esses recursos de forma mais racional do que a execução imediata.

Quanto ao Diálogo Institucional, o voto não registra explicitamente a realização de audiências públicas ou a convocação de outros interessados nesta fase recursal específica. A decisão adota a técnica do plano como forma de diálogo diferido, mas não detalha um processo de construção consensual prévio à decisão colegiada.

No quesito Supervisão Judicial, a decisão estabelece multa diária no valor de R\$ 1.000,00 para garantir o cumprimento da determinação de apresentação do plano. O acórdão não detalha a criação de um comitê de fiscalização complexo ou a exigência de relatórios periódicos de execução da obra em si, focando a coerção na

entrega do planejamento inicial, o que sugere uma supervisão ainda baseada no modelo tradicional de execução.

Por fim, quanto ao Regime de Transição, o Tribunal fixou o prazo de 90 dias para que a Administração apresente o plano e/ou os meios aptos. Este prazo representa um ajuste razoável para a formulação de uma política pública de reforma escolar, diferindo a execução material e concedendo um período de transição para que o Estado se organize administrativamente e orçamentariamente antes de iniciar as obras.

Critério de Análise	Avaliação	Síntese da Fundamentação
Fundamentação Expressa	SIM	Cita o Tema 698 na ementa e no voto como base para a reforma da sentença.
Admissibilidade	SIM	Fundamenta-se em perícias técnicas que comprovam riscos e situação irregular das escolas.
Natureza do Comando	SIM	Excluiu medidas pontuais, a exemplo da troca dos pisos, e fixou a finalidade de adequação às normas.
Técnica Estruturante	SIM	Determinou expressamente ao Estado "apresentar um plano e/ou os meios aptos".
Deferência Administrativa	SIM	Explicitou que as indicações da sentença servem apenas como "norte", preservando a escolha dos meios.
Capacidade Institucional	SIM	A decisão baseou-se em laudos periciais de engenharia produzidos nos autos.
Universalização	PARCIAL	Afastou a reserva do possível com base na prioridade da educação, sem análise macro profunda.
Diálogo Institucional	NÃO	Não há registro de audiências públicas ou

		abertura dialógica na fase recursal.
Supervisão Judicial	NÃO	Utiliza multa para coerção da apresentação do plano, sem monitoramento contínuo detalhado.
Regime de Transição	SIM	Fixou prazo de 90 dias para a apresentação do plano, permitindo organização prévia.

4.1.8 Análise do Julgado: Apelação Cível nº 201800833065

Trata-se de reexame de Apelação Cível interposta pelo Estado de Sergipe contra sentença proferida em Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de Sergipe.

A demanda original visava sanar a falta de professores nas escolas da rede estadual localizadas no Município de Tobias Barreto. A sentença de primeiro grau, confirmada em acórdão anterior pelo TJSE, havia julgado procedente o pedido para determinar que o Estado promovesse a disponibilização de professores em quantitativo suficiente, mediante nomeação de aprovados no concurso público, se houver, ou contratação por tempo determinado, no prazo de 30 dias, sob pena de multa.

O Estado interpôs um Recurso Extraordinário, alegando violação à separação dos poderes e à discricionariedade administrativa na gestão de pessoal. Com a fixação do Tema 698, os autos retornaram à Câmara Cível para o juízo de conformidade (art. 1.040, II, CPC), resultando na reforma da decisão para excluir a ordem específica de contratação/nomeação:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA PROCEDENTE COM ORDEM DE NOMEAÇÃO DE PROFESSORES CONCURSADOS, SE HOUVER, OU CONTRATAÇÃO DE TEMPORÁRIOS. APLICAÇÃO DO ART. 1.040, II, CPC. DIREITO À EDUCAÇÃO. OBRIGAÇÃO DE O PODER PÚBLICO NOMEAR PROFESSORES CONCURSADOS OU CONTRATAR TEMPORÁRIOS PARA ATENDER A NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. PROBLEMAS NO QUANTITATIVO DE PROFESSORES NAS ESCOLAS ESTADUAIS NO MUNICÍPIO DE TOBIAS BARRETO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NAS ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS DO EXECUTIVO. JUÍZO DE CONFORMIDADE. REAPRECIAÇÃO DA MATÉRIA, COM BASE NO ART.

1.040, II, CPC. JULGAMENTO EM DISSONÂNCIA COM O TEMA 698 DO STF, SEGUNDO O QUAL, COMO REGRA, A DECISÃO JUDICIAL NÃO DEVE DETERMINAR MEDIDAS PONTUAIS, MAS, SIM, APONTAR AS FINALIDADES VOLTADAS AO SEU ALCANCE, CABENDO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APRESENTAR UM PLANO E/OU OS MEIOS APTOS AO ALCANCE DO SEU RESULTADO. ACÓRDÃO OBJETO DE REJULGAMENTO. JUÍZO DE RETRATAÇÃO EXERCIDO. SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU REFORMADA, EM PARTE. UNANIMIDADE." (TJSE, Apelação Cível nº 201800833065, Rel. Des. José Pereira Neto, julgado em 10/06/2025).

Quanto ao critério da fundamentação expressa, o acórdão realiza uma aplicação direta, explícita e vinculante do Tema 698. O relator inicia o voto registrando que o recurso retornou para julgamento em obediência ao artigo 1.040, II, do CPC, e transcreve integralmente a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 684.612. A fundamentação é construída inteiramente sobre a necessidade de adequar o julgado estadual à nova orientação da Corte Suprema, reconhecendo a dissonância da decisão anterior que determinava medidas pontuais.

No que tange ao requisito de admissibilidade, a decisão mantém o reconhecimento da omissão estatal que justificou a procedência da ação. O acórdão reitera que a falta de professores nas escolas estaduais configura uma omissão do Poder Público em cumprir sua obrigação constitucional de garantir o direito à educação. O texto destaca que documentos apresentados pelo próprio Estado atestavam a ausência de professores e que relatos de alunos e sindicatos evidenciavam a persistência do problema, legitimando a intervenção do Judiciário para assegurar a efetividade do direito fundamental, em consonância com a Tese 1 do Tema 698.

Em relação à natureza do comando, observa-se uma alteração substancial na parte dispositiva para atender à Tese 2 do precedente. O Tribunal reconheceu expressamente que a determinação sentencial anterior, de nomear aprovados no concurso público ou contratar por tempo determinado, estava em confronto com a tese firmada, pois constituía uma obrigação pontual e específica. Ao exercer a retratação, a Corte reformou a sentença para excluir essas determinações de meios e estabelecer apenas a finalidade a ser cumprida: a necessidade de suprir o quantitativo de professores nas escolas, sem impor a forma de contratação.

No tocante à técnica estruturante, o acórdão adota a metodologia preconizada pelo STF. O novo dispositivo determina que cabe à Administração Estadual apresentar um plano e/ou os meios aptos ao alcance dos resultados esperados. A decisão substitui a ordem de execução direta pela ordem de planejamento, de apresentar plano em 60 dias, transferindo para o Executivo a responsabilidade de desenhar a solução técnica para o problema educacional.

Quanto à deferência administrativa, o julgado restaura a autonomia do gestor público. O relator argumenta que não cabe ao Poder Judiciário definir as medidas pontuais a serem implementadas pelo Poder Executivo, sob pena de violação à separação dos poderes. Com a reforma, o Estado de Sergipe recuperou a discricionariedade para escolher se suprirá o déficit de professores via concurso, contratação temporária, remanejamento ou outro meio legal, desde que atinja o resultado de garantir as aulas.

Sobre a capacidade institucional, a intervenção judicial baseou-se em elementos fáticos e técnicos presentes nos autos. O relatório menciona que a constatação da falta de professores se deu através de documentos apresentados pelo próprio Estado e informações do Sindicato dos Trabalhadores em Educação, o SINTESE. Embora não detalhe um laudo pericial complexo, a decisão se ampara na realidade fática comprovada de carência do serviço público para fixar a finalidade da intervenção.

No que se refere à universalização, o acórdão aborda a preocupação com a organização administrativa. O voto destaca que exigir o cumprimento de obrigações de forma setorizada e pontual desorganiza a atividade administrativa e compromete a alocação racional dos recursos públicos. Ao adotar a tese do Tema 698, o Tribunal demonstra preocupação em evitar que decisões judiciais casuísticas prejudiquem a gestão macro da educação estadual.

Quanto ao Diálogo Institucional, a decisão não registra a realização de audiências públicas ou a participação de terceiros nesta fase de retratação. A solução dialogada aparece na forma da técnica do plano: ao determinar que a Administração apresente o plano, o Judiciário abre espaço para que o Executivo proponha a solução, em vez de impô-la unilateralmente, fomentando um diálogo processual sobre a execução da política pública.

No quesito supervisão judicial, a decisão fixa prazo para a apresentação do plano, mas não detalha um rito complexo de monitoramento contínuo, como comitês

ou relatórios periódicos, no dispositivo do acórdão de retratação. A fiscalização parece ficar restrita à verificação da entrega do plano e dos meios aptos no prazo estipulado, mantendo-se a lógica de cumprimento de sentença, ainda que adaptada.

Por fim, quanto ao Regime de Transição, o Tribunal fixou o prazo de 60 dias para que a Administração apresente o plano. Este prazo é o dobro do prazo original da sentença, demonstrando uma adequação temporal para permitir que o Estado se organize e planeje a solução, configurando um regime de transição para a regularização do serviço.

Critério de Análise	Avaliação	Síntese da Fundamentação
Fundamentação Expressa	SIM	O acórdão é um juízo de retratação que aplica explicitamente o Tema 698 e o RE 684.612.
Admissibilidade	SIM	Reconhece a omissão do Estado na oferta de educação, dada a falta de professores comprovada nos autos.
Natureza do Comando	SIM	Excluiu a ordem de nomeação ou contratação e fixou a finalidade de suprir o quantitativo.
Técnica Estruturante	SIM	Determinou expressamente ao Estado apresentar um plano e/ou os meios aptos.
Deferência Administrativa	SIM	Afirmou que as medidas pontuais devem ser elegidas pela gestão do executivo estadual.
Capacidade Institucional	SIM	Baseou-se em documentos do Estado e informações sindicais sobre a carência de pessoal.
Universalização	SIM	Citou o risco de desorganização administrativa e orçamentária gerado por ordens pontuais.
Diálogo Institucional	NÃO	Não há registro de audiências ou <i>amici curiae</i> na fase de retratação; diálogo diferido via plano.
Supervisão Judicial	NÃO	Não estabeleceu mecanismos de

		monitoramento contínuo além da entrega do plano.
Regime de Transição	SIM	Fixou prazo de 60 dias para apresentação do plano, ampliando o prazo original de execução.

4.1.9 Análise do Julgado: Apelação Cível nº 202500715424

Trata-se de Apelação Cível interposta pelo Município de Laranjeiras contra sentença que julgou procedente Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Sergipe.

O objetivo da demanda era compelir o ente municipal a regularizar a infraestrutura e a qualidade da água do Poço Artesiano "Titina", localizado no Povoado Machado, após laudos técnicos comprovarem a contaminação por coliformes e larvas, tornando-a imprópria para consumo humano.

O Município recorreu alegando preliminar de ilegitimidade passiva, imputando responsabilidade ao Estado e, no mérito, argumentou violação à separação dos poderes e à reserva do possível, sustentando que o Judiciário não poderia impor obrigações de fazer que impactassem o orçamento.

O Tribunal de Justiça, aplicando o Tema 698, manteve a obrigação de garantir o direito, mas alterou a ordem para exigir a apresentação de um plano de execução:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL À POPULAÇÃO. REGULARIZAÇÃO DA QUALIDADE DA ÁGUA FORNECIDA POR POÇO ARTESIANO. DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE E AO SANEAMENTO BÁSICO. [...] PRELIMINAR DE INCLUSÃO DO ESTADO DE SERGIPE NO POLO PASSIVO DA DEMANDA AFASTADA. VIOLAÇÃO A DIREITO FUNDAMENTAL. INTERVENÇÃO JUDICIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. [...] 8. A SENTENÇA DEVE SER PARCIALMENTE ADEQUADA PARA OBSERVAR A DIRETRIZ DO STF NO TEMA 698, DETERMINANDO AO MUNICÍPIO QUE APRESENTE PLANO DE EXECUÇÃO, COM DEFINIÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS TÉCNICAS E ADMINISTRATIVAS, EM VEZ DE IMPOR DIRETAMENTE A REALIZAÇÃO DAS OBRAS. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO." (TJSE, Apelação Cível nº 202500715424, Rel. Des. Ana Bernadete Leite de Carvalho Andrade, julgado em 18/08/2025)

Inicialmente, ao analisarmos o critério da fundamentação expressa, o acórdão fundamenta-se explicitamente no Tema 698 e no Recurso Extraordinário nº 684.612. A relatora transcreve a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no corpo do voto e na ementa, utilizando-a como a ratio decidendi central para "adequar a sentença" de

primeiro grau, afastando a alegação de violação à separação dos poderes ao demonstrar que a intervenção segue os parâmetros da Corte Suprema.

No que tange ao requisito de admissibilidade, a decisão legitima a intervenção judicial com base na comprovação fática de uma deficiência do serviço. O voto destaca que a contaminação da água por larvas de animais mortos e restos de fezes, comprovada por laudos técnicos e inquérito civil, caracteriza uma grave afronta ao direito fundamental à saúde, preenchendo o requisito de inércia estatal diante de violação ao mínimo existencial exigido pela Tese 1 do Tema 698.

Em relação à natureza do comando, a decisão aplicou a diretriz de autocontenção ao substituir a imposição de obras específicas pela definição de resultados. O acórdão afirma categoricamente que "não cabe [ao Judiciário] indicar os meios ou as escolhas administrativas específicas" e que a decisão "não impôs qualquer medida específica de engenharia", limitando-se a determinar o resultado: a regularização da qualidade da água dentro dos parâmetros legais, deixando a escolha dos meios a cargo do Município.

No tocante à técnica estruturante, o Tribunal reformou a sentença para adotar expressamente essa metodologia. O dispositivo do acórdão determinou que o Município apresentasse, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de execução para cumprimento da decisão, contendo a definição das providências administrativas e técnicas. Essa alteração transforma uma ordem de fazer simples em uma ordem de planejar, alinhando-se à Tese 2 do precedente vinculante.

Quanto à deferência administrativa, o julgado preserva a autonomia do gestor público. A relatora assevera que a imposição judicial deve respeitar a autonomia administrativa, permitindo ao ente público definir os meios adequados para alcançar os fins determinados. Ao não ditar quais obras de engenharia devem ser feitas no poço artesiano, o Tribunal reconhece que a escolha técnica cabe ao Executivo Municipal.

Sobre a capacidade institucional, a decisão demonstra deferência à prova técnica. A intervenção judicial não se baseou em suposições, mas em laudos técnicos e inquérito civil que instruíram a inicial, comprovando a contaminação da água. Além disso, a decisão vincula a qualidade da água aos parâmetros estabelecidos nas

normativas legais, especialmente na Portaria MS nº 888/2021, utilizando critérios técnicos objetivos e não a vontade subjetiva do juiz.

No que se refere à universalização, o acórdão enfrenta a tese da reserva do possível, mas a afasta sob a ótica da proteção ao mínimo existencial e à dignidade da pessoa humana. Embora não realize uma análise detalhada do impacto orçamentário global do município, a decisão pondera que alegações genéricas sobre limitações financeiras não podem justificar a manutenção de uma situação de risco à saúde pública, priorizando o direito à vida.

Quanto ao diálogo institucional, não há registro explícito na fase recursal de realização de audiências públicas ou participação de outros agentes políticos e sociais. O processo seguiu o rito tradicional de apelação, embora a determinação para apresentação de um plano de execução inaugure, para a fase de cumprimento, um espaço potencial de diálogo entre o Município e o Judiciário sobre a viabilidade das medidas.

No quesito supervisão judicial, a decisão menciona que o plano de execução deverá ser acompanhado em fase de cumprimento de sentença. Contudo, o mecanismo coercitivo principal permanece sendo a multa diária, fixada sem o detalhamento de um rito complexo de monitoramento ou a criação de um comitê de fiscalização no dispositivo do acórdão.

Por fim, quanto ao regime de transição, o Tribunal fixou o prazo de 60 dias para a apresentação do plano de execução. Esse prazo difere o cumprimento imediato da obrigação material, concedendo um interregno para que a Administração se organize técnica e orçamentariamente, o que configura um regime de transição aparentemente adequado à complexidade da medida.

Critério de Análise	Avaliação	Síntese da Fundamentação
Fundamentação Expressa	SIM	Cita expressamente o Tema 698 e o RE 684.612 na ementa e no voto como base da reforma.
Admissibilidade	SIM	Fundamenta-se na omissão grave e contaminação da água comprovada por laudos

		constantes no processo.
Natureza do Comando	SIM	Define a finalidade e retira a imposição direta de obras específicas.
Técnica Estruturante	SIM	Determina expressamente a apresentação de um plano de execução em 60 dias.
Deferência Administrativa	SIM	Afirma que cabe ao Município definir os meios técnicos e administrativos adequados.
Capacidade Institucional	SIM	Baseia-se em laudos técnicos e na Portaria do Ministério da Saúde.
Universalização	NÃO	Rejeita a reserva do possível com base no mínimo existencial, sem análise sistêmica aprofundada.
Diálogo Institucional	NÃO	Não há registro de audiências públicas ou participação de terceiros na fase recursal.
Supervisão Judicial	PARCIAL	Menciona acompanhamento no cumprimento de sentença, mas foca na coerção por multa.
Regime de Transição	SIM	Fixa prazo de 60 dias para planejamento antes da execução material.

4.1.10 Análise do Julgado: Apelação Cível nº 202500854468

Trata-se de uma Apelação Cível interposta pelo Município de Campo do Brito contra sentença que julgou procedente Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Sergipe.

A demanda originária, baseada no Inquérito Civil nº 32.15.01.0048, objetivava compelir o ente municipal a realizar obras e adaptações para garantir a acessibilidade de pessoas com deficiência em diversos prédios públicos, como escolas, secretarias, CRAS e unidades de saúde, em conformidade com as normas da ABNT NBR 9050 e NBR 16537.

A sentença de primeiro grau condenou o Município na obrigação de fazer, determinando a apresentação e execução de um cronograma detalhado de obras no prazo de 90 dias.

O Município recorreu alegando violação à separação dos poderes e invocando a reserva do possível e o Tema 698 do STF para justificar a impossibilidade de intervenção.

O Tribunal de Justiça, contudo, negou provimento ao recurso, entendendo que a sentença já observava a diretriz da Corte Suprema ao exigir o planejamento e não a execução imediata e desordenada:

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADEQUAÇÃO DE PRÉDIOS PÚBLICOS ÀS NORMAS DE ACESSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Apelação cível interposta pelo Município de Campo do Brito/SE contra sentença que julgou procedentes os pedidos formulados em ação civil pública [...] determinando a realização de obras e adaptações necessárias para garantir a plena acessibilidade [...] 4. A omissão administrativa em adotar medidas de acessibilidade compromete direitos fundamentais, legitimando a atuação corretiva do Poder Judiciário, sem afronta à separação dos poderes. [...] 6. O Supremo Tribunal Federal, no Tema 698 da repercussão geral, assentou que a intervenção judicial em políticas públicas voltadas à efetivação de direitos fundamentais não viola a separação dos poderes, desde que a decisão indique as finalidades a serem alcançadas, incumbindo à Administração apresentar plano ou meios adequados para atingi-las. 7. O comando sentencial, que aponta como finalidade a ser alcançada a observância às normas de acessibilidade da ABNT, determinando a apresentação, pelo Município, de cronograma detalhado de obras, encontra-se adequado à tese fixada pelo STF. IV. DISPOSITIVO E TESE 8. Apelação cível conhecida e improvida." (TJSE, Apelação Cível nº 202500854468, Rel. Juiz Conv. José Amintas Noronha de Meneses Júnior, julgado em 17/10/2025).

Quanto ao critério da fundamentação expressa, o acórdão ancora-se explicitamente no Tema 698 e no leading case RE 684.612. O relator não apenas cita o precedente na ementa, como transcreve integralmente as teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no corpo do voto, utilizando-as como fundamento central para rejeitar a alegação do Município de que haveria violação à separação dos poderes. O Tribunal conclui que a sentença combatida encontra-se em conformidade com a tese firmada no julgamento do Tema 698, demonstrando uma aplicação consciente e vinculante do precedente.

No que tange ao requisito de admissibilidade, a decisão legitima a intervenção judicial com base na comprovação fática de uma omissão administrativa prolongada. O voto destaca que o Inquérito Civil tramitava desde 2015 e que, apesar do lapso temporal de dez anos, a perícia judicial realizada em fevereiro de 2025 constatou que

as irregularidades de acessibilidade persistem em grande parte dos prédios públicos, caracterizando um inadimplemento que compromete direitos fundamentais e justifica a atuação corretiva do Judiciário.

Em relação à natureza do comando, a decisão aplica corretamente a diretriz de autocontenção ao validar um comando sentencial focado no resultado. O acórdão ressalta que a sentença determinou a obrigação de fazer, consistente em realizar todas as obras e adaptações necessárias para garantir a plena acessibilidade, apontando como finalidade a observância das normas da ABNT já citadas, mas deixando a definição das medidas específicas para cada prédio para o cronograma a ser elaborado pelo Município, alinhando-se à lógica de que o Judiciário aponta os fins e a Administração define os meios.

No tocante à técnica estruturante, o julgado ratifica a utilização dessa metodologia processual. O dispositivo da sentença mantida determina expressamente que o Município apresente e execute um cronograma detalhado de obras, contendo as medidas específicas para cada prédio, prazos para conclusão e dotação orçamentária. Ao exigir esse planejamento detalhado em vez de ordenar a execução material imediata e desordenada, a decisão incorpora a técnica estruturante preconizada pela Tese 2 do Tema 698.

Quanto à deferência administrativa, o julgado preserva a autonomia do gestor público para organizar a execução da política. A decisão reconhece que incumbe à Administração apresentar o plano ou meios adequados para atingir as finalidades e destaca que o cronograma deve considerar a prioridade que deverá ser dada aos serviços essenciais, permitindo que o próprio Executivo defina a ordem e a forma das obras dentro da dotação orçamentária disponível, respeitando a discricionariedade técnica e financeira,,.

Sobre a capacidade institucional, a intervenção judicial baseou-se em robusto suporte técnico. O acórdão cita que a condenação se fundamentou em relatório de vistoria técnica encaminhado pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, o CREA, e em laudo pericial produzido em juízo, que contradisse as afirmações do Município. A utilização desses elementos técnicos objetivos supre o déficit de expertise do magistrado em engenharia e arquitetura, atendendo ao parâmetro de capacidade institucional.

No que se refere à universalização, o acórdão enfrenta a tese da reserva do possível, afastando-a diante da inércia estatal que coloca em risco direitos fundamentais. Embora não realize uma análise macroeconômica profunda de todo o orçamento municipal, a decisão pondera que o longo lapso temporal de 10 anos permitiu tempo razoável para planejamento administrativo e orçamentário, rejeitando alegações genéricas de limitação de recursos quando confrontadas com a dignidade da pessoa humana e o direito à acessibilidade.

Quanto ao diálogo institucional, a decisão menciona a existência prévia de um Inquérito Civil desde 2015, o que denota tentativas extrajudiciais de resolução. No entanto, na fase judicial recursal, não há registro explícito de audiências públicas ou participação de outras figuras ou entidades políticas e sociais. A determinação para apresentação de um cronograma, contudo, abre espaço para um diálogo diferido na fase de cumprimento de sentença, onde a viabilidade das medidas propostas poderá ser discutida.

No quesito supervisão judicial, a decisão prevê expressamente o monitoramento da execução, mas sem detalhamento. O dispositivo da sentença mantida estabelece que o cronograma detalhado de obras será acompanhado em fase de cumprimento de sentença, mas não detalha esse monitoramento, como com a criação de um comitê específico, por exemplo. Apesar desta ressalva, a menção ao acompanhamento contínuo da execução das medidas em cada prédio indica uma jurisdição de supervisão, típica de processos estruturais.

Por fim, quanto ao Regime de Transição, o Tribunal validou a fixação do prazo de 90 dias para a apresentação e início da execução do cronograma. Esse prazo funciona como um período de transição para que a Administração organize suas prioridades e dotações orçamentárias antes de ser compelida à conclusão das obras, demonstrando razoabilidade e adequação à complexidade da medida imposta

Critério de Análise	Avaliação	Síntese da Fundamentação
Fundamentação Expressa	SIM	Cita o Tema 698 e o RE 684.612 na ementa e no voto como base para manter a sentença.
Admissibilidade	SIM	Fundamenta-se na omissão administrativa

		prolongada comprovada por perícias.
Natureza do Comando	SIM	A sentença aponta a finalidade e exige cronograma, sem impor meios rígidos.
Técnica Estruturante	SIM	Determina expressamente a apresentação de cronograma detalhado de obras com prazos e dotação.
Deferência Administrativa	SIM	Permite ao Município definir no cronograma as medidas específicas e prioridades de execução.
Capacidade Institucional	SIM	Baseia-se em relatórios do CREA e laudos periciais de engenharia produzidos nos autos.
Universalização	SIM	Rejeita reserva do possível genérica dado o tempo para planejamento de uma década, focando na isonomia de acesso.
Diálogo Institucional	NÃO	Menciona inquérito civil prévio, mas não registra audiências ou participação de outros interessados na fase judicial.
Supervisão Judicial	PARCIAL	Prevê expressamente que o cronograma será acompanhado em fase de cumprimento de sentença, mas sem detalhamento desse monitoramento.
Regime de Transição	SIM	Fixa prazo de 90 dias para apresentação do cronograma, diferindo a conclusão das obras.

4.2 A ADOÇÃO (OU AUSÊNCIA) DE UM MODELO DIALÓGICO E ESTRUTURANTE NAS DECISÕES DO TJSE

A metanálise dos acórdãos selecionados no corpus desta pesquisa revela que o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe encontra-se em um estágio avançado de transição paradigmática na forma de exercer o controle jurisdicional de políticas públicas, impulsionado, fundamentalmente, pela força vinculante do Tema 698 do Supremo Tribunal Federal.

A análise qualitativa dos julgados demonstra que a Corte estadual, outrora adepta de um modelo de ativismo judicial impositivo, caracterizado pela determinação de medidas pontuais e pela substituição do gestor na escolha dos meios, tem incorporado progressivamente a gramática e as técnicas do processo estrutural.

Essa mudança não ocorre de forma espontânea ou uniforme, mas manifesta-se predominantemente como uma resposta institucional ao dever de coerência e integridade da jurisprudência, conforme preconizado no art. 926 do CPC, operando-se uma "autocontenção estrutural" que realinha a atuação do tribunal aos parâmetros de capacidade institucional delineados pela doutrina e pela Suprema Corte (MASCARENHAS, 2023, p. 11).

A principal evidência da incorporação da lógica estruturante reside na alteração sistemática da natureza dos comandos judiciais, fenômeno observável com nitidez nos processos submetidos a juízo de retratação do art. 1.030, II, do CPC. Nos casos envolvendo a infraestrutura de escolas, a regularização de abrigos para menores e a contratação de professores, verificou-se uma substituição consciente da lógica de "microgerenciamento" pela lógica do planejamento.

Ao reformar suas próprias decisões para determinar que a Administração Pública "apresente um plano e/ou os meios aptos" para alcançar a finalidade constitucional, o TJSE adota a técnica da decisão de implementação escalonada, típica dos litígios estruturais. Essa mudança semântica no dispositivo dos acórdãos representa a devolução da discricionariedade técnica ao Poder Executivo, permitindo que o gestor mobilize sua expertise e seus recursos para desenhar a solução mais eficiente, rompendo com o ciclo de decisões inexecutáveis que ignoravam a complexidade da gestão pública.

No que tange à dimensão dialógica do modelo, os resultados apontam para uma aplicação restrita ao diálogo interinstitucional bipolar. A solução consensual fomentada pelas decisões analisadas é, predominantemente, um diálogo diferido entre o Juiz e o Administrador Público, operacionalizado através da ordem para apresentação de planos nos autos. Com exceção do Agravo de Instrumento nº 202300838928, que inovou ao sugerir a criação de uma comissão mista para acompanhamento das medidas, não se verificou na maioria dos acórdãos a utilização de instrumentos de abertura democrática ampliada, como a realização de audiências públicas na fase recursal ou a admissão formal de *amici curiae* para a construção das

teses. A ausência desses mecanismos de "experimentalismo democrático", preconizados no voto do Ministro Luís Roberto Barroso como essenciais para mitigar o déficit de legitimidade do Judiciário, sugere que o TJSE aplica o Tema 698 mais como uma regra de competência negativa do que como uma oportunidade para transformar o processo em um espaço de deliberação coletiva ampla sobre a política pública.

Outro ponto de tensão identificado na metanálise diz respeito à supervisão judicial. Embora os julgados tenham evoluído para exigir a apresentação de planos e cronogramas, como visto na Apelação Cível nº 202500854468, que manteve a exigência de um cronograma detalhado, a técnica de coerção predominante continua sendo a fixação de multas diárias.

A doutrina dos processos estruturais alerta que, em litígios complexos e de longa duração, a sanção pecuniária muitas vezes se mostra ineficaz ou contraproducente, drenando recursos que deveriam ser aplicados na própria política pública. A jurisprudência do TJSE, ao manter a lógica da multa como principal motor do cumprimento, ainda não desenvolveu plenamente mecanismos sofisticados de "jurisdição de acompanhamento", como a exigência de relatórios de progresso periódicos detalhados ou a nomeação de interventores/observadores judiciais, o que pode comprometer a efetividade dos planos apresentados na fase de cumprimento de sentença.

Por fim, constata-se que a aplicação do Tema 698 pelo Tribunal de Justiça de Sergipe tem servido como um eficaz instrumento de racionalização da justiça e de preservação da isonomia e da organização administrativa. Ao afastar pretensões que buscavam medidas pontuais desconectadas do sistema global, como a contratação direta de servidores fora de um planejamento orçamentário, vista na reforma da Apelação Cível nº 201800833065, a Corte estadual evita a "microjustiça" que desorganiza o orçamento e privilegia soluções que consideram a capacidade institucional do Estado.

A exigência de planos de ação com prazos dilatados, observada em diversos julgados, demonstra a fixação de um regime de transição sensível à realidade administrativa, alinhando-se ao pragmatismo exigido pelo artigo 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Portanto, conclui-se que o TJSE adotou

substantivamente o modelo estruturante no que tange ao conteúdo da decisão, mas ainda carece de avanços no que tange ao procedimento dialógico ampliado e às técnicas de supervisão contínua.

4.3 ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A CONFORMIDADE E OS IMPACTOS DAS DECISÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA EM SERGIPE

A análise panorâmica e qualitativa dos acórdãos selecionados permite traçar um diagnóstico crítico acerca da recepção do Tema 698 do Supremo Tribunal Federal pela jurisdição sergipana, revelando um cenário de conformidade formal progressiva, porém com desafios substanciais na esfera da efetividade material.

O Tribunal de Justiça de Sergipe, ao internalizar a *ratio decidendi* do precedente, promoveu uma alteração sensível na dinâmica do controle judicial das políticas públicas estaduais e municipais, transmutando a natureza de suas ordens: de comandos de execução direta e pontual para comandos de planejamento e resultado. Essa mudança de paradigma impacta diretamente a gestão pública, oferecendo, por um lado, uma racionalização da atividade administrativa e, por outro, impondo novos desafios de governança e monitoramento.

Sob a ótica da conformidade, verifica-se que o TJSE tem demonstrado uma adesão disciplinada às teses fixadas pelo STF, especialmente nos julgamentos proferidos em sede de juízo de retratação. A análise dos casos envolvendo a infraestrutura escolar e a adequação de abrigos institucionais evidencia que a Corte Estadual compreendeu o núcleo da "autocontenção estrutural" preconizada pela doutrina.

Ao revogar decisões anteriores que impunham a compra de eletrodomésticos ou a realização de reformas de engenharia específicas, substituindo-as pela ordem de apresentação de um plano de ação, o Tribunal reconhece sua incapacidade institucional para microgerenciar a administração pública (MASCARENHAS, 2023, p. 11).

Essa postura alinha-se ao entendimento de que o juiz, carente de informações técnicas e responsabilidade política sobre o orçamento, deve limitar-se a apontar as finalidades constitucionais frustradas, devolvendo ao gestor a escolha dos meios técnicos para alcançá-las.

Os impactos positivos dessa nova postura judicial para a gestão pública em Sergipe são notáveis no que tange à organização administrativa e à segurança jurídica. A substituição de ordens de cumprimento imediato, muitas vezes inexecutáveis em prazos exíguos, pela exigência de planos com cronogramas de 60 ou 90 dias institui um regime de transição que respeita a complexidade da máquina pública.

Isso permite que o gestor estadual ou municipal mobilize recursos, realize licitações e organize o orçamento de forma planejada, evitando o microgerenciamento que frequentemente desorganiza as finanças públicas sem resolver o problema de fundo.

Ao permitir que a Administração escolha, por exemplo, entre realizar concurso público ou contratar via Organizações Sociais para suprir déficits na saúde, o Judiciário sergipano preserva a discricionariedade técnica do Executivo, fomentando soluções mais eficientes e menos custosas, em consonância com o princípio da eficiência administrativa.

Entretanto, a análise crítica revela impactos negativos ou riscos latentes na forma como essa transição tem sido operada. O principal ponto de tensão reside no risco de "formalismo estrutural", onde a exigência do plano se torna um fim em si mesma, desacompanhada de mecanismos robustos de controle de resultado. Como citado no subtópico anterior, em diversos julgados analisados, a técnica de coerção utilizada pelo TJSE permanece centrada na fixação de multas diárias. A doutrina especializada alerta que, em litígios complexos, a sanção pecuniária tende a ser ineficaz, pois drena recursos da própria política pública que se pretende implementar, sem garantir a entrega do serviço ao cidadão (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 129).

A ausência de determinação para a criação de comitês de monitoramento ou a falta de experts para avaliar a qualidade técnica dos planos apresentados pela Administração pode gerar um cenário de "cumprimento simulado", onde o Estado apresenta um plano formal para se livrar da multa, mas a política pública continua inefetiva na prática.

Ademais, observa-se uma timidez na abertura democrática do processo. A aplicação do Tema 698 pelo TJSE tem focado na relação bipolar entre Juiz e Gestor, negligenciando a participação da sociedade civil e dos destinatários da política

pública, como os usuários do SUS ou alunos da rede pública, que raramente são ouvidos na fase de construção ou validação dos planos.

Essa ausência de "ativismo dialógico" pode comprometer a legitimidade sociológica das decisões e a própria adequação das soluções propostas, uma vez que o plano elaborado unilateralmente pela burocracia estatal pode não refletir as reais necessidades da população afetada.

Em suma, a aplicação do Tema 698 em Sergipe tem gerado um impacto ambivalente: por um lado, racionalizou a intervenção judicial, protegendo o orçamento público de decisões voluntaristas e casuísticas; por outro, criou o desafio de transformar o processo judicial em um espaço de monitoramento efetivo e não apenas de trâmite burocrático.

Para que a gestão pública seja realmente aprimorada e os direitos fundamentais concretizados, será necessário que o TJSE avance da fase de exigência do plano para a fase de supervisão da execução, utilizando ferramentas de cooperação judiciária e controle social que impeçam que a deferência administrativa se transforme em uma carta branca para a inércia estatal travestida de planejamento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa dedicou-se a investigar a aplicação do Tema 698 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal pela jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, com o objetivo de compreender como a Corte estadual tem redefinido os limites da intervenção judicial nas políticas públicas estaduais e municipais à luz do novo paradigma vinculante.

A partir do referencial teórico construído, verificou-se que o fenômeno da judicialização da política no Brasil, impulsionado pela promessa de concretização dos direitos sociais da Constituição de 1988, gerou um modelo inicial de intervenção judicial marcado pelo ativismo impositivo e casuístico. Esse modelo, contudo, revelou-se insuficiente e por vezes prejudicial à organização administrativa, exigindo uma evolução para o que a doutrina denomina de processo estrutural.

O Tema 698 do STF, relatado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, consolidou essa virada hermenêutica ao estabelecer que o Judiciário, em regra, deve limitar-se a apontar as finalidades constitucionais a serem alcançadas, devolvendo ao gestor público a escolha dos meios técnicos para sua execução, através da exigência de planos de ação.

A análise empírica dos julgados do Tribunal de Justiça de Sergipe, proferidos após a fixação da tese em julho de 2023, permitiu diagnosticar um cenário de transição paradigmática avançada. Respondendo ao problema central da pesquisa, conclui-se que o TJSE tem aplicado o Tema 698 para promover uma autocontenção estrutural, abandonando a postura de "juiz-administrador" que determinava obrigações de fazer pontuais em favor de uma postura de garante de resultados, que ordena a apresentação de cronogramas e planejamentos.

Os resultados obtidos confirmam que a Corte estadual internalizou a distinção entre "fins" e "meios". Em diversos casos, o TJSE reformou suas próprias decisões anteriores para excluir imposições analíticas que invadiam o mérito administrativo, substituindo-as pela determinação de que a Administração Pública apresentasse planos de execução. Essa mudança preserva a discricionariedade técnica do Executivo e respeita sua capacidade institucional, alinhando-se às Teses 2 e 3 do precedente vinculante.

Não obstante o avanço substancial quanto à natureza do comando judicial, a pesquisa identificou desafios persistentes na dimensão procedimental. Verificou-se que a aplicação do modelo estrutural pelo TJSE ainda carece de maior densidade dialógica e de instrumentos de supervisão mais sofisticados. A maioria dos acórdãos analisados restringe o diálogo institucional a uma relação bipolar entre o juiz e o gestor, sem registros significativos de abertura do processo à participação da sociedade civil, *amici curiae* ou realização de audiências públicas na fase recursal, elementos essenciais do experimentalismo democrático preconizado no voto condutor do Tema 698.

Ademais, no tocante à supervisão judicial, constatou-se que o Tribunal ainda opera majoritariamente com a lógica da coerção patrimonial em detrimento de técnicas de monitoramento contínuo, como a criação de comitês de fiscalização ou a exigência de relatórios de progresso periódicos. Essa limitação pode comprometer a efetividade material dos planos apresentados, gerando o risco de um cumprimento meramente formal da decisão judicial.

Por fim, o estudo evidenciou que a recepção do Tema 698 pelo TJSE tem funcionado como um vetor de racionalização da justiça e de respeito à isonomia orçamentária. Ao adotar prazos dilatados para a apresentação de planos e permitir que o gestor organize suas prioridades, a Corte tem aplicado, na prática, regimes de transição preconizados na LINDB, que evitam o colapso administrativo e a desorganização das finanças públicas.

Em suma, conclui-se que o controle judicial de políticas públicas em Sergipe, sob a égide do Tema 698, evoluiu de um ativismo voluntarista para uma intervenção qualificada e deferente quanto aos meios. O desafio futuro para o Tribunal de Justiça de Sergipe reside em aprofundar as técnicas de processo estrutural, avançando da mera exigência burocrática de planos para uma jurisdição de acompanhamento efetivo e participativo, assegurando que a autocontenção judicial não se traduza em leniência com a inércia estatal, mas sim em um instrumento eficaz de concretização dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A importância da participação pública nos processos estruturais: contribuições da teoria normativa de Susan Sturm. *Revista Estudos Institucionais*, v. 6, n. 2, p. 643-665, maio/ago. 2020.

ANDREIUOLO, Inês; CARRUBBA, Carla. Notas sobre o tema de Repercussão Geral n. 698 do Supremo Tribunal Federal. *Revista Publicum*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 286-307, 2024.

BALIERO, João Arthur de Arruda; FERREIRA, Mayara Geovanna Gomes; AZEVEDO, Delner do Carmo. Judicialização de políticas públicas: limites às decisões judiciais nos termos do Tema 698/STF. *RevistaFT*, v. 28, ed. 132, mar. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Revista [Syn]Thesis*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.

BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no direito brasileiro. *Revista da AGU*, Brasília, v. 15, n. 3, p. 9-52, jul./set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 684.612/RJ. Tema 698 da Repercussão Geral. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator do Acórdão: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 03/07/2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, 07 ago. 2023.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Da Inconstitucionalidade por Omissão ao “Estado de Coisas Inconstitucional”. 2015. Tese (Doutorado em Direito Público) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

LIMA, Flávia Danielle Santiago. A separação de poderes e a constituição do estado moderno: o papel do poder judiciário na obra de Montesquieu. *Revista da ESMape*, Recife, v. 12, n. 24, p. 407-422, jul./dez. 2007.

LINS, Yuan Victor de Queiroz. O Judiciário em políticas públicas: uma análise do tema 698 do STF e suas implicações para a separação dos poderes no Brasil. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caicó, 2024.

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*, v. 5, n. 12, e5126041, 2024.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, São Paulo, n. 57, p. 113-133, 2002.

MASCARENHAS, Caio Gama. A autocontenção estrutural do Poder Judiciário: legitimidade, capacidade e Tema 698 do STF. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 1-27, maio/ago. 2023.

MIRANDA, Matheus de Campos; PANUTTO, Peter; BELTRAMELLI NETO, Sívio. A atuação do Supremo Tribunal Federal no contexto da efetivação da saúde à luz do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16. *Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais*, v. 10, n. 2, p. 1-24, jan./jul. 2025.

MONTESCHIO, Horácio; JUCÁ, Francisco Pedro; SCREMIN NETO, Ferdinando. Constituição econômica, falência e consequencialismo: uma crítica a partir da análise econômica do direito e do processo coparticipativo e cooperativo do tema 698 do STF. *Administração de Empresas em Revista*, v. 2, n. 35, p. 498-516, abr./jun. 2024.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O espírito das leis. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

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

ROMA, Zillá Oliva. Considerações sobre o Tema 698 do STF: a mitigada e condicionada intervenção jurisdicional em políticas públicas. *Revista Jurídica Gralha Azul*, Curitiba, v. 14, n. 25, 2024.

SERGIPE. Tribunal de Justiça. Acórdão no Agravo de Instrumento nº 202300834438. Relator: Des. Diógenes Barreto. 2ª Câmara Cível. Julgado em: 05 dez. 2023.

SERGIPE. Tribunal de Justiça. Acórdão no Agravo de Instrumento nº 202300838928. Relator: Des. Diógenes Barreto. 2ª Câmara Cível. Julgado em: 30 jan. 2024.

SERGIPE. Tribunal de Justiça. Acórdão na Apelação Cível nº 201300206287. Relatora: Desa. Simone de Oliveira Fraga. 2ª Câmara Cível. Julgado em: 02 ago. 2024.

SERGIPE. Tribunal de Justiça. Acórdão na Apelação Cível nº 201800833065. Relator: Des. José Pereira Neto. 1ª Câmara Cível. Julgado em: 10 jun. 2025.

SERGIPE. Tribunal de Justiça. Acórdão na Apelação Cível nº 201900824526. Relatora: Desa. Simone de Oliveira Fraga. 2ª Câmara Cível. Julgado em: 13 dez. 2024.

SERGIPE. Tribunal de Justiça. Acórdão na Apelação Cível nº 202200803917. Relator: Juiz Conv. Manoel Costa Neto. Julgado em: 26 abr. 2024.

SERGIPE. Tribunal de Justiça. Acórdão na Apelação Cível nº 202500715424. Relatora: Desa. Ana Bernadete Leite de Carvalho Andrade. 1ª Câmara Cível. Julgado em: 18 ago. 2025.

SERGIPE. Tribunal de Justiça. Acórdão na Apelação Cível nº 202500801065. Relatora: Desa. Maria Angélica Garcia Moreno Franco. 2ª Câmara Cível. Julgado em: 07 mar. 2025.

SERGIPE. Tribunal de Justiça. Acórdão na Apelação Cível nº 202500854468. Relator: Juiz Conv. José Amintas Noronha de Meneses Júnior. 2ª Câmara Cível. Julgado em: 17 out. 2025.

STRECK, Lenio Luiz. Estado de Coisas Inconstitucional é uma nova forma de ativismo. Consultor Jurídico, 15 out. 2015.

TOLEDO, Roberta Cristina Paganini; BETONI, Hugo Vechiato. Limites da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas: novas perspectivas a partir do Tema 698 do Supremo Tribunal Federal. In: Direito Atual em Análise, vol. II. Iberojur Science Press, 2024.