



# Tema de repercussão geral 698: processo estrutural e estratégias adotadas<sup>1-2</sup>

*General repercussion theme 698: structural process and adopted strategies*

*Tema de repercusión general 698: proceso estructural y estrategias adoptadas*

**Marcos Rolim da Silva<sup>3</sup>**

Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7690-8598>  
*E-mail:* marcosrolims@usp.br

**Susana Henriques da Costa<sup>4</sup>**

Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0850-3609>  
*E-mail:* suscosta@usp.br

---

<sup>1</sup> SILVA, Marcos Rolim da; COSTA, Susana Henriques da. Tema de repercussão geral 698: processo estrutural e estratégias adotadas. *Suprema*: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 337-368, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a338>.

<sup>2</sup> Os autores, em especial o primeiro, agradecem ao Prof. Rogério Bastos Arantes – a quem foi apresentada uma versão preliminar deste artigo no âmbito da disciplina “Constitucionalismo e Democracia em Perspectiva Comparada”, ministrada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo –, que contribuiu com algumas das principais ideias deste artigo.

<sup>3</sup> Doutorando e Mestre em Direito Processual Civil na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará. Integrante do Grupo de Pesquisa “Acesso à Justiça e Litigância Repetitiva”, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob orientação da Prof<sup>a</sup> Susana Henriques da Costa e do Prof. Carlos Alberto de Salles. Membro da Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo – ANNEP e do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP. Advogado.

<sup>4</sup> Professora Doutora em Processo Civil da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora visitante no Global Legal Studies Center da University of Wisconsin – Madison Law School, na Università degli Studi di Firenze, Queen Mary University (London) e na University College of London. Atualmente é Promotora de Justiça e Secretária Especial Cível e de Tutela Coletiva do Ministério Público do Estado de São Paulo. É membro do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, do Instituto Brasileiro de Direito Processual, da Rede de Pesquisa Justiça Civil e Processo Contemporâneo (PROCNET) e da Law and Society Association. É atuante na causa das mulheres na ciência. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8381569332022183>.

## Resumo

Este artigo tem o objetivo de analisar o julgamento do RE 684.612/RJ, representativo do Tema de Repercussão Geral nº 698, sob os pontos de vista do seu conteúdo e possíveis implicações para o controle judicial de políticas públicas, sobretudo os processos estruturais; e dos posicionamentos e estratégias dos atores relevantes no conflito subjacente ao caso judicial. Para essa investigação, realizou-se estudo de caso da ação civil pública que levou à interposição do RE 684.612, fundamentada na precariedade do atendimento no Hospital Municipal Salgado Filho, no Rio de Janeiro. Ao final, a partir da análise da dinâmica do julgamento no STF, concluiu-se que a tese prevalecente, segundo a qual cabe ao Judiciário estabelecer finalidades ao administrador público, podendo este definir como as atingirá, pode ter sido influenciada pela multiplicidade de interesses subjacentes ao conflito concreto. Ademais, percebeu-se o comportamento estratégico dos ministros do STF, através de sinalizações e controle de agenda.

## Palavras-chave

Controle judicial de políticas públicas; processo estrutural; Tema nº 698; RE 684.612/RJ; controle de agenda.

## Sumário

1. Introdução. 2. Estudo de caso: a ação civil pública do Hospital Municipal Salgado Filho e o julgamento do RE 684.612/RJ. 2.1 Notas metodológicas. 2.2 O objeto da ação civil pública e o contexto no qual ela se insere. 2.3 O trâmite do RE 684.612/RJ no STF. 2.4 O julgamento do RE 684.612/RJ. 3. Comentários ao julgamento do RE 684.612/RJ. 3.1 Considerações sobre o conteúdo da decisão. 3.2 Considerações sobre as estratégias e comportamentos dos ministros. 4. Conclusão.

## Abstract

This article aims to analyze the judgment of RE 684.612/RJ, representative of General Repercussion Theme No. 698, from the perspectives of its content and possible implications for judicial control of public policies, especially structural processes; and the positions and strategies of relevant actors in the underlying conflict of the judicial case. For this investigation, a case study of the public civil action that led to the filing of RE 684.612 was conducted, based on the precariousness of the service at the Salgado Filho Municipal Hospital in Rio de Janeiro. In conclusion, based on the analysis of the dynamics of the judgment in the Supreme Federal Court (STF), it was concluded that the prevailing thesis, according to which it is up to the Judiciary to establish purposes for the public administrator, who may then define how to achieve them, may have been influenced by the

multiplicity of interests underlying the concrete conflict. Furthermore, the strategic behavior of the STF ministers was observed through signaling and agenda control.

## Keywords

Judicial control of public policies; structural process; Theme No. 698; RE 684.612/RJ; agenda control.

## Contents

1. Introduction. 2. Case Study: the public civil action of the Salgado Filho Municipal Hospital and the judgment of RE 684.612/RJ. 2.1 Methodological Notes. 2.2 The object of the public civil action and the context in which it fits. 2.3 The procedure of RE 684.612/RJ in the STF. 2.4 The Judgment of RE 684.612/RJ. 3. Comments on the judgment of RE 684.612/RJ. 3.1 Considerations on the content of the decision. 3.2 Considerations on the strategies and behaviors of the ministers. 4. Conclusion.

## Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar el fallo del RE 684.612/RJ, representativo del Tema de Repercusión General n.º 698, desde los puntos de vista de su contenido y las posibles implicaciones para el control judicial de políticas públicas, especialmente los procesos estructurales; así como las posturas y estrategias de los actores relevantes en el conflicto subyacente al caso judicial. Para esta investigación, se llevó a cabo un estudio de caso de la acción civil pública que dio lugar a la interposición del RE 684.612, basada en la precariedad de la atención en el Hospital Municipal Salgado Filho, en Río de Janeiro. Al final, a partir del análisis de la dinámica del fallo en el STF, se concluyó que la tesis prevalente, según la cual corresponde al Poder Judicial establecer los objetivos del administrador público, quien puede determinar cómo alcanzarlos, podría haber sido influenciada por la multiplicidad de intereses subyacentes al conflicto concreto. Además, se observó el comportamiento estratégico de los ministros del STF a través de señales y control de agenda.

## Palabras clave

Control judicial de políticas públicas; proceso estructural; Tema No. 698; RE 684.612/RJ; control de agenda.

## Índice

1. Introducción. 2. Estudio de caso: la acción civil pública del Hospital Municipal Salgado Filho y el juicio del RE 684.612/RJ. 2.1 Notas Metodológicas. 2.2 El objeto de la acción civil pública y el contexto en el que se inscribe. 2.3 El trámite del RE 684.612/RJ en el STF. 2.4 El juicio del RE 684.612/RJ. 3. Comentarios sobre

el fallo del RE 684.612. 3.1 Consideraciones sobre el contenido de la decisión.  
3.2 Consideraciones sobre las estrategias y comportamientos de los ministros.  
4. Conclusión.

## 1. Introdução

A litigância de interesse público lida com problemas que desafiam a configuração tradicional de resolução de conflitos, com base na qual foram construídos os métodos de exercício da jurisdição para casos privados. Como anotava Abram Chayes, a partir da observação da realidade dos conflitos de interesse público levados às cortes federais dos Estados Unidos, até meados da década de 70, os processos judiciais já não mais surgiam “das disputas entre partes privadas acerca de direitos privados. Em vez disso, o objeto da litigância é a defesa de políticas constitucionais ou legais”<sup>5</sup>.

Mas qual deve ser a postura do Poder Judiciário quando a defesa das políticas definidas na lei e/ou na Constituição esbarra na própria estrutura das instituições e organizações públicas? Essa é a questão principal que motiva os estudos de processo civil voltados à investigação do chamado processo estrutural, que é “um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”<sup>6</sup>.

É tema central, nos estudos sobre as características do processo estrutural, o modo com que a autoridade judicial deve atuar na reorganização do agir de uma instituição. Partindo-se da premissa de que o “objetivo de uma execução estrutural é implementar uma decisão de reorganização do comportamento institucional que causa, permite, fomenta ou perpetua o ilícito, como forma de evitar que seus resultados se repitam, no futuro”<sup>7</sup>, é recorrente a proposta de que a intervenção judicial não

<sup>5</sup> CHAYES, Abram. The role of the judge in the public law litigation. *Harvard Law Review*, v. 89, n. 7, p. 1284, May 1976. Disponível em: [https://disciplinas.usp.br/pluginfile.php/7756378/mod\\_resource/content/2/ART-Chayes-Adjudication.pdf](https://disciplinas.usp.br/pluginfile.php/7756378/mod_resource/content/2/ART-Chayes-Adjudication.pdf). Acesso em: 19 jun. 2024., tradução livre. No original: “Perhaps the dominating characteristic of modern federal litigation is that lawsuits do not arise out of disputes between private parties about private rights. Instead, the object of litigation is the vindication of constitutional or statutory policies.”.

<sup>6</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 60.

<sup>7</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. p. 74. A necessidade de redefinição das estruturas das organizações exige, segundo Owen Fiss, que as medidas a serem implementadas se prolonguem indefinidamente: “Por outro lado, a fase de execução no processo judicial estrutural está muito longe de ser esporádica. Ela tem um

deve ocorrer mediante o estabelecimento de medidas específicas – as quais podem se mostrar anacrônicas, ao longo do tempo, ou mesmo inadequadas –, mas, sim, através do estabelecimento de metas a serem perseguidas pelo administrador público<sup>8</sup>.

Em um aparente encontro entre teoria e prática, o Supremo Tribunal Federal finalizou, em 17.11.2023<sup>9</sup>, o julgamento do Recurso Extraordinário 684.612/RJ<sup>10</sup>, representativo do Tema de Repercussão Geral nº 698, que tinha por objetivo definir os “limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção.”<sup>11</sup>, em que definiu as seguintes teses:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar

---

começo, talvez um meio, porém não tem fim – bem, quase não tem fim. Envolve uma relação longa e contínua entre o juiz e a instituição; não se refere à implementação de uma medida judicial já concedida, mas à concessão ou forma da medida. A tarefa não é declarar quem está certo ou errado, nem calcular o total de danos ou proferir uma decisão destinada a fazer com que um ato isolado deixe de ser praticado. A tarefa consiste na eliminação da condição que ameaça os valores constitucionais. [...] Consequentemente, a medida judicial envolve a corte em nada menos que a reorganização de uma instituição existente, de forma a remover a ameaça que ela representa para os valores constitucionais. A jurisdição da corte durará enquanto a ameaça persistir.” (FISS, Owen M. *As formas de justiça*. In: FISS, Owen M. **Direito como razão pública**: processo, jurisdição e sociedade. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. 2. ed., rev., atual. Curitiba: Juruá, 2017. p. 51-52).

<sup>8</sup>VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. p. 241.

<sup>9</sup>O julgamento do recurso extraordinário em si foi encerrado em sessão virtual finalizada em 30.06.2023. O acórdão, porém, teve seu trânsito em julgado postergado em virtude de recurso de embargos de declaração opostos pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que acabou por ser rejeitado, no que se seguiu o trânsito em julgado (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Embargo de Declaração no Recurso Extraordinário 684612/RJ**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 2 de outubro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15362009287&ext=.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2024).

<sup>10</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 684612/RJ**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 3 de julho de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359836904&ext=.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2024.

<sup>11</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Tema 698**. Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Leading case: RE 684612. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>. Acesso em: 19 jun. 2024.

à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

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

A primeira tese, em uma leitura preliminar, pode soar como mera reprodução da jurisprudência que já se consolidara no âmbito do STF, a qual admitia a imposição, pelo Poder Judiciário, de prestações positivas ao Poder Executivo, quando constatada sua omissão ou deficiência no cumprimento de política pública, a despeito de eventuais impactos orçamentários.

A segunda, por outro lado, inova ao prescrever um modo de atuação à autoridade judicial, no controle de políticas públicas, consistente em restringir a intervenção ao estabelecimento de finalidades, rechaçando-se a propositura de medidas pontuais pela própria autoridade judicial. Ademais, ela determina que a administração pública deverá apresentar planos e/ou meios para a persecução dos objetivos postos judicialmente.

Ao fundamentar esse posicionamento, o voto condutor do acórdão, proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, inspira-se de modo explícito em textos acerca das características que a atuação judicial deve assumir em contextos de litígio estrutural<sup>12</sup>.

A terceira tese, ao seu turno, é mais adstrita às políticas públicas voltadas à saúde (e, sobretudo, ao caso concreto que levou à afetação do Tema de Repercussão Geral). Através dela, o STF admitiu que eventuais deficiências de pessoal poderiam ser supridas não apenas mediante concurso público, como também pelo remanejamento de recursos e contratação de organizações sociais (OSs) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs).

O foco deste trabalho será, sobretudo, a segunda tese, tendo em vista seu potencial de alteração da dinâmica entre Poderes, a partir do controle judicial de políticas públicas, porquanto ela contrasta com posicionamentos anteriores que ora admitiam

---

<sup>12</sup> Em específico, são citados os textos de DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020. e ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

a prescrição de medidas específicas, inclusive com possibilidade de impacto orçamentário – caso da decisão do Min. Celso de Mello na ADPF 45/DF MC, frequentemente citada pelos próprios ministros do STF como um dos casos representativos da jurisprudência da Corte sobre o tema<sup>13</sup> –, ora vedavam, por completo, a intervenção do Judiciário sobre a esfera de discricionariedade do administrador.

Mas, para além dos argumentos estritamente jurídicos discutidos no julgamento do RE 684.612/RJ, o que levou o STF a decidir dessa forma? Afinal, contrapondo-se a uma perspectiva otimista, segundo a qual a Constituição de 1988 teria permitido uma crescente judicialização da política, através da criação de uma “comunidade de intérpretes”<sup>14</sup>, encontra-se uma posição mais realista sobre o papel e as motivações dos sujeitos que atuam perante o STF na busca de uma interpretação constitucional uniforme, pautada pela defesa de interesses particularistas.

Assim, segundo essa perspectiva mais realista, “o papel exercido pelo STF tem sido antes de tudo complexo, atravessado pelo jogo e pela interação estratégica de atores políticos e institucionais”<sup>15</sup>, quais sejam, partidos políticos, governadores e assembleias legislativas de estados, corporações, Ministério Público e OAB, o que levaria o STF a lidar com o que Rogério Arantes denomina de “uma pletera de particularismos organizados”<sup>16</sup>.

Contudo, não apenas esses atores agiriam estrategicamente. Segundo Oscar Vilhena Vieira, o STF, crescentemente, expandiria os limites de sua atuação<sup>17</sup>. Ainda, segundo Diego Werneck Arguelhes e Leandro Ribeiro, seus membros, individualmente, também atuariam estrategicamente para fazer prevalecer seus posicionamentos<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. 29 de abril de 2004. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&numProcesso=45>. Acesso em: 18 jun. 2024.

<sup>14</sup> VIANNA, Luiz Werneck *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999. p. 47.

<sup>15</sup> ARANTES, Rogério Bastos. Cortes constitucionais. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (orgs.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 203.

<sup>16</sup> ARANTES, Rogério Bastos. Cortes constitucionais. p. 204-205.

<sup>17</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441-463, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/35159>. Acesso em: 19 jun. 2024.

<sup>18</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Ministrocrazia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/GsYDWpRwSKzRGsyVY9zPSCP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 jun. 2024.

Tendo essa premissa em conta, pergunta-se: o que levaria o STF a, aparentemente, limitar a sua capacidade de intervir sobre outros poderes? Seria apenas por uma influência da doutrina jurídica sobre processos estruturais ou por uma necessidade prática e/ou política?

O presente artigo tem, assim, como objetivo, analisar o julgamento do RE 684.612/RJ sob dois ângulos distintos: a partir de seu conteúdo, e o que ele representa para o controle judicial de políticas públicas; e do ponto de vista do comportamento dos atores relevantes e dos ministros do STF.

A fim de se investigar tal questão, será apresentado, abaixo, estudo de caso sobre a controvérsia jurídica que culminou no julgamento do RE 684.612/RJ.

## 2. Estudo de caso: a ação civil pública do Hospital Municipal Salgado Filho e o julgamento do RE 684.612/RJ

### 2.1 Notas metodológicas

Adotou-se a metodologia do estudo de caso em virtude da relevância na investigação do contexto e das circunstâncias que levaram à definição da Tese de Repercussão Geral nº 698, no julgamento do RE 684.612/RJ. Assim, o que se busca é o “conhecimento pleno e profundo das particularidades do evento estudado – o caso –, revelando seus mecanismos e circunstâncias, bem como os efeitos dos contextos sobre os seus elementos”<sup>19</sup>.

Ainda, a metodologia de estudo de caso se justifica por se ter como foco um litígio que dura mais de 20 anos, não se mostrando evidente se existe um fio condutor que induziu ao seu resultado final ou se, por outro lado, um conjunto complexo de variáveis teria contribuído para a forma com que o STF agiu, ao julgar o RE 684.612/RJ.

---

<sup>19</sup> GOMES NETO, José Mário Wanderley; ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros de; SILVA, Renan Francelino da. **Estudo de caso**: manual para a pesquisa empírica qualitativa. Petrópolis: Vozes, 2024. p. 41. Importante notar que se encontra implícita na escolha da metodologia do estudo de caso a abdicação do potencial generalizante dos achados e inferências realizadas na pesquisa: “Se, por um lado, há perdas informacionais quanto à capacidade generalizante das inferências e das explicações causais, por outro, há notáveis ganhos quanto à explicação profunda e detalhada do fenômeno estudado, via caso ou conjunto de casos.” (GOMES NETO, José Mário Wanderley; ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros de; SILVA, Renan Francelino da. **Estudo de caso**: manual para a pesquisa empírica qualitativa. p. 34).



Optou-se, assim, por um método de “investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes”<sup>20</sup>.

Para a condução do estudo de caso, realizou-se a leitura da integralidade dos autos da Ação Civil Pública nº 0048233-21.2003.8.19.0001 (disponíveis no *site* do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, através de sua consulta processual<sup>21</sup>), os quais incluem cópia do Inquérito Civil nº 635/2002; e da íntegra das peças processuais do RE 684.612 (disponíveis no *site* do STF<sup>22</sup>), privilegiando-se a identificação do posicionamento institucional dos atores envolvidos (sobretudo, Município do Rio de Janeiro, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro (CREMERJ) e autoridades judiciais).

Também, realizou-se pesquisa, pela internet, de notícias e documentos que pudessem auxiliar na contextualização do ambiente no qual foi ajuizada a ação civil pública pelo MPRJ<sup>23</sup>, assim como das outras ações coletivas ajuizadas no período, a respeito de outros hospitais municipais da cidade do Rio de Janeiro (sobretudo através da busca de jurisprudência e da consulta processual existentes no *site* do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, e da busca de processos do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal).

## 2.2 O objeto da ação civil pública e o contexto no qual ela se insere

Em 30.04.2003, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública contra o Município do Rio de Janeiro (Proc. nº 0048233-21.2003.8.19.0001), alegando a existência de problemas de estrutura e

<sup>20</sup> YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução: Ana Thorell. 4. ed., reimpr. Porto Alegre: Bookman, 2010. p. 39.

<sup>21</sup> RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (7ª Vara de Fazenda Pública). **Ação Civil Pública 0048233-21.2003.8.19.0001 (2003.001.049177-0)**. Consulta processual disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica#porNumero>. Acesso em: 19 fev. 2024.

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 684612/RJ**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Peças processuais. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4237089>. Acesso em: 19 fev. 2024.

<sup>23</sup> A pesquisa na internet foi realizada através da busca de notícias na ferramenta de busca do *site* Google, utilizando-se as palavras-chave “Hospital Municipal Salgado Filho”, “Hospital Salgado Filho” e “Ação Civil Pública”, entre os dias 15.11.2023 e 05.12.2023. Buscaram-se, assim, menções à ação civil pública que levou à interposição do RE 684.612.

atendimento identificados no Hospital Municipal Salgado Filho, administrado pela Municipalidade, os quais resultariam na violação a direitos fundamentais da população da cidade que necessitava do serviço público de saúde.

Segundo o alegado pelo MPRJ, o Hospital Municipal Salgado Filho – situado no bairro do Méier, na Zona Norte (suburbana) da cidade do Rio de Janeiro –, atenderia mensalmente, ao tempo do ajuizamento da ação, um expressivo número de 5.500 pessoas pelo Serviço de Pronto Atendimento, e um total de 6.000 pacientes. O hospital, contudo, estaria com sua capacidade esgotada e ofertaria um serviço precário à coletividade de seus usuários, pondo-os em constante risco, afrontando, portanto, seu direito à saúde (art. 196 da Constituição Federal).

A ação civil pública foi ajuizada a partir da investigação conduzida pelo MPRJ no Inquérito Civil nº 635/2002. Esse procedimento, instaurado para investigar “irregularidades ocorridas tanto no setor de emergência, quanto nos demais setores do Hospital”, foi provocado por representação encaminhada pelo Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro (CREMERJ), a qual relatou as conclusões tiradas da fiscalização efetuada em 08.02.2002. No ato da instauração do Inquérito, foram chamados para se manifestar, além do CREMERJ, o Sindicato dos Médicos do Rio de Janeiro (SINDMED) (o qual também acusou a deficiência no funcionamento do Hospital Salgado Filho, de maneira semelhante à apontada pelo CREMERJ).

No curso do Inquérito Civil nº 635/2002, instaurado pela 5ª Promotoria de Justiça de Proteção aos Interesses Difusos e Coletivos da capital fluminense, determinou-se a remessa do procedimento à 6ª Promotoria, para tramitação em conjunto com o preexistente Procedimento Preparatório (PP) nº 68/2001, o qual havia sido iniciado a partir de representação encaminhada pelo Sindicato dos Auxiliares e Técnicos de Enfermagem do Município do Rio de Janeiro, em 11.09.2000.

Esse sindicato relatava que uma mudança na gestão de pessoal do Hospital Salgado Filho, motivada principalmente pelo Programa de Extensão de Atividades Funcionais, da Secretaria Municipal de Saúde – implementado a partir da edição da Lei Municipal nº 3.057, de 20 de julho de 2000 –, teria provocado o desligamento voluntário de diversos profissionais e uma consequente sobrecarga sobre aqueles que permaneceram.

De fato, segundo a literalidade dos arts. 1<sup>o</sup><sup>24</sup> e 3<sup>o</sup><sup>25</sup> da referida lei, sua finalidade era justamente promover o enxugamento do quadro de pessoal, através do aumento da carga horária de todos os servidores vinculados à unidade de saúde aderente, de modo que aqueles que possuíam uma carga horária de 24 ou 32 horas semanais passariam a trabalhar por 40 horas semanais, enquanto os que já atuavam de acordo com essa carga semanal passariam a trabalhar por 44 horas semanais (exceção feita aos médicos-radiologistas, os quais só poderiam trabalhar até 30 horas semanais).

Segundo se verificou em artigo intitulado “Planejamento e inovação gerencial em um hospital público: o caso do Hospital Municipal Salgado Filho (SMS/RJ)”, de autoria de Sheyla Lima e Pedro Barbosa, o esforço no aumento da carga horária do quadro de pessoal do Hospital Salgado Filho não havia começado apenas com a Lei Municipal nº 3.057/2000<sup>26</sup>.

Esses autores expuseram, com o artigo, sua experiência na participação no desenvolvimento de um plano estratégico de gestão para o Hospital Salgado Filho (em serviço de consultoria desenvolvido pela Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Cooperação – Fensptec para a Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, do Ministério da Saúde). Nesse trabalho, relatam que, desde o ano de 1997, através dos Decretos Municipais nº 15.436/96 e

<sup>24</sup>Art. 1º Fica instituído o Programa de Extensão de Atividades Funcionais no âmbito da Secretaria de Saúde, para as Unidades, definidas pelo Poder Executivo, que adotarem a proposta de alteração de seu funcionamento interno, mediante aumento da carga horária de todos os seus servidores e consequente redução de seu quantitativo.

§1º Deve haver proporção razoável entre o aumento de despesa com os servidores sob regime extensivo de atividades e a redução de custos decorrente do enxugamento do Quadro de Pessoal da Unidade, que justifique, por razões de economicidade, sua integração ao Programa.

§2º A eleição da Unidade de Saúde, na forma do *caput* deste artigo, implicará extinção automática da Gratificação Especial de Desempenho em Emergência percebida por seus servidores.

§3º Todos os servidores lotados na Unidade de Saúde eleita para participar do Programa deverão ser nele incluídos, observado o disposto no art. 5º, §2º, desta Lei.” (RIO DE JANEIRO (RJ)). **Lei nº 3.057, de 20 de julho de 2000**. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2000. Disponível em: <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/c5e78996b82f9e0303257960005fdc93/094262d4bf46378f032576ac0072e7c9?OpenDocument>. Acesso em: 18 jun. 2024).

<sup>25</sup>Art. 3º Para os fins deste Programa, os servidores dele participantes, que sejam titulares de carga horária semanal de 24:00 ou 32:00 horas passam a deter jornada plena de serviço de 40:00 horas, majorada, para os que já a detêm, para 44:00 horas semanais.

Parágrafo Único. A jornada plena de serviço dos Médicos-Radiologistas será de 30:00 horas, com o valor da vantagem proporcionalmente reduzido à carga horária especial, mitigada, da categoria.” (RIO DE JANEIRO (RJ)). **Lei nº 3.057, de 20 de julho de 2000**. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2000. Disponível em: <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/c5e78996b82f9e0303257960005fdc93/094262d4bf46378f032576ac0072e7c9?OpenDocument>. Acesso em: 18 jun. 2024).

<sup>26</sup>LIMA, Sheyla Maria Lemos; BARBOSA, Pedro Ribeiro. Planejamento e inovação gerencial em um hospital público: o caso do Hospital Municipal Salgado Filho (SMS/RJ). **Revista de Administração Pública: RAP**, v. 35, n. 3, p. 37-76, maio/jun. 2001. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6383>. Acesso em: 19 jun. 2024.

nº 15.724/97, o Município do Rio de Janeiro já promovia a política então intitulada Programa 40 Horas, a qual tinha por objetivo a equiparação dos servidores do sistema de saúde, a fim de que todos trabalhassem 40 horas semanais. Segundo esses autores, tal processo “acarretou a elevação do número de horas trabalhadas – considerando a força de trabalho de todo o hospital –, embora com importante redução do número de profissionais”<sup>27</sup>.

Esse dado sobre a diminuição do número de servidores da área de saúde entre o fim da década de 1990 até o momento do ajuizamento da ação, se não representa o motivo único ou até mesmo o principal para a propositura da demanda naquele momento – dadas as evidências reais das condições precárias do hospital –, ao menos constitui uma explicação alternativa para o fato de os debates travados nos autos terem se centrado tanto na possibilidade de o Judiciário determinar ao Poder Executivo a contratação de servidores, para suprir uma deficiência de pessoal – discussão essa alçada ao STF, anos depois.

O MPRJ, ao apresentar a petição inicial da ação coletiva, argumentou que as principais falhas existentes no Hospital Salgado Filho decorreriam da exiguidade de seu corpo de servidores, o que constituiria uma omissão no cumprimento da política pública voltada à saúde, a autorizar a intervenção judicial para a imposição do dever de realização de concurso público, para suprimento das vagas necessárias à normalização do atendimento à população. O enfoque dado pelo MP à necessidade de contratação de profissionais se mostra evidente a partir do teor do pedido formulado na petição inicial:

À luz de todo o exposto, requer o Ministério Público:

[...]

c. seja o réu, ao final, condenado nas seguintes obrigações de fazer, caso não haja número suficiente de médicos aprovados em concurso público aguardando somente nomeação e posse:

c.1) abertura de concurso público de provas e títulos para provimento dos cargos vagos de médico existentes na estrutura do HOSPITAL MUNICIPAL SALGADO FILHO, a fim de suprir o déficit de pessoal mencionado no demonstrativo encaminhado pela própria direção do hospital;

<sup>27</sup> LIMA, Sheyla Maria Lemos; BARBOSA, Pedro Ribeiro. Planejamento e inovação gerencial em um hospital público: o caso do Hospital Municipal Salgado Filho (SMS/RJ). p. 38.

c.2) alternativamente, em caso de inexistirem cargos vagos na estrutura do referido hospital, seja o réu condenado a promover a abertura de concurso público de provas e títulos para o provimento dos cargos vagos de médico existentes na estrutura da Secretaria Municipal de Saúde, determinando-se o seu posterior remanejamento para o HOSPITAL MUNICIPAL SALGADO FILHO, a fim de suprir o déficit de pessoal mencionado no demonstrativo encaminhado pela própria direção do hospital;

c.3) sejam efetivamente nomeados e empossados ou contratados os profissionais aprovados no concurso mencionado no item anterior;

d. Caso já haja médicos, em número suficiente, aprovados em concurso público aguardando somente nomeação e posse, requer o *Parquet* seja o Estado condenado a promover sua imediata nomeação e posse a fim de que supram, prioritariamente, as necessidades do HOSPITAL MUNICIPAL SALGADO FILHO;

e. sejam corrigidos os procedimentos e sanadas as irregularidades elencados (*sic*) pelo relatório do CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA, conforme acima exposto;

f. sejam nomeados e empossados ou contratados funcionários técnicos em número suficiente para atender a necessidade revelada pela própria direção do hospital, observadas as cautelas alinhadas no item c do pedido principal;<sup>28</sup>

Uma outra forma de se visualizar a estratégia do MPRJ é através de um cenário de litigância estratégica para melhoria das condições de prestação de serviços de saúde na rede municipal do Rio de Janeiro. Afinal, como foi relatado pelo próprio ente municipal, ao apresentar sua contestação, o MP havia ajuizado ações coletivas com pedidos similares – se não iguais – para incremento e contratação de profissionais nos hospitais municipais Souza Aguiar (Proc. nº 0039864-72.2002.8.19.0001), Paulino Werneck (Proc. nº 0069118-56.2003.8.19.0001), Piedade (Proc. nº 0138512-87.2002.8.19.0001) e Lourenço Jorge (Proc. nº 0027969-80.2003.8.19.0001). Em petição esparsa apresentada em momento posterior, o Município do Rio de Janeiro também mencionou a ação civil pública nº 0069652-97.2003.8.19.0001, referente ao Hospital Municipal do Andaraí. Em todas essas ações, pediu-se a imposição da ordem de contratação de profissionais.

<sup>28</sup>TJRJ, ACP 0048233-21.2003.8.19.0001, 7ª Vara de Fazenda Pública. p. 19-20.

A defesa do Município do Rio de Janeiro, por sua vez, concentrou-se em sustentar o caráter discricionário da decisão acerca da contratação de servidores por concurso público, segundo critérios de oportunidade e conveniência. Destacaram-se, ainda, os limites orçamentários do ente municipal, e que o acolhimento integral do pedido do Ministério Público “importaria em indisputável superação do limite máximo de comprometimento das receitas municipais com o pagamento de servidores, estatuído pela Lei de Responsabilidade Fiscal, submetendo, por absurdo, os agentes administrativos competentes às duras sanções ali previstas.”<sup>29</sup>

O argumento do Município prosperou em 1ª instância, tendo sido o fundamento principal da sentença que julgou improcedente a ação civil pública. Segundo afirmou a Juíza Georgia Vasconcelos, então responsável pela 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca do Rio de Janeiro, a ordem de contratação de pessoal através da realização de concurso público violaria a esfera de discricionariedade do administrador e, por consequência, o princípio da separação dos poderes previsto no art. 2º da Constituição. A sentença foi, então, objeto de recurso de apelação, por parte do Ministério Público, o que alçou o processo à 2ª instância do TJRJ.

A 6ª Câmara Cível do TJRJ, sob a relatoria do então desembargador Luís Felipe Salomão (hoje, ministro do Superior Tribunal de Justiça), acolheu o recurso, em acórdão com a seguinte ementa:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PRECEITOS COMINATÓRIOS VISANDO OBRIGAÇÃO DE FAZER. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ARTIGO 127 DA CF/88). SITUAÇÃO CAÓTICA DO HOSPITAL MUNICIPAL SALGADO FILHO. DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (ARTIGO 5º, *CAPUT* E 196) E DIREITO À SAÚDE DO CIDADÃO. FATO QUE ATINGE, PRINCIPALMENTE, A CAMADA MAIS POBRE DA POPULAÇÃO, QUE NÃO POSSUE (*sic*) PLANO PARTICULAR E DEPENDE TÃO SOMENTE DA REDE PÚBLICA PARA ATENDIMENTO. POSSIBILIDADE DO JUDICIÁRIO EXERCER CONTROLE DE POLÍTICA PÚBLICA FUNDAMENTAL, FAZENDO OBSERVAR OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E MORALIDADE (ARTIGO 37 DA CF). INEXISTÊNCIA DE DESRESPEITO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. NECESSIDADE URGENTE DE CONTRATAÇÃO DE MÉDICOS

<sup>29</sup>TJRJ, ACP 0048233-21.2003.8.19.0001, 7ª Vara de Fazenda Pública. p. 35.

E FUNCIONÁRIOS TÉCNICOS, DE MODO A PERMITIR O REGULAR FUNCIONAMENTO DO HOSPITAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO, PELO PODER PÚBLICO, DA IMPOSSIBILIDADE DE REMANEJAMENTO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA. PRECEDENTES DO STJ E STF. RECURSO PROVIDO PARA QUE SEJA SUPRIDO O DÉFICIT DE PESSOAL, COM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS PARA PROVIMENTO DOS CARGOS DE MÉDICO E FUNCIONÁRIOS TÉCNICOS, NOMEAÇÃO E POSSE DOS PROFISSIONAIS APROVADOS NO CERTAME, BEM COMO CORRIGIDOS OS PROCEDIMENTOS E SANADAS AS IRREGULARIDADES EXPOSTAS NO RELATÓRIO DO CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA, NO PRAZO DE 6 (SEIS) MESES, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA DE R\$ 5.000,00 (CINCO MIL REAIS).<sup>30</sup>

Esse acórdão foi objeto, por parte do Município do Rio de Janeiro, de interposição simultânea de recurso especial ao STJ – sob o argumento de violação aos artigos 267, inciso VI, e 461, §5º, do Código de Processo Civil de 1973 – e recurso extraordinário ao STF – com fundamento na alegação de afronta aos artigos 2º e 196 da Constituição Federal.

O recurso especial teve seu seguimento negado pelo TJRJ, motivando a interposição de Agravo de Instrumento ao STJ. Autuado como AI nº 894.170/RJ nesse tribunal superior, chegou a ser acolhido por decisão monocrática do seu relator, o então ministro do STJ Luiz Fux, de modo a ser convertido no Recurso Especial (REsp) 977.661/RJ. Em momento posterior, negou-se conhecimento a esse REsp, por vícios formais.

O recurso extraordinário, ao seu turno, teve um destino diferente. Também obstado pelo TJRJ, foi levado ao STF mediante recurso de Agravo de Instrumento, o qual foi autuado como AI 854.007/RJ. Em 19.03.2012, a sua então relatora, a ministra Cármen Lúcia deu-lhe provimento, convertendo-o no RE 684.612/RJ.

<sup>30</sup>TJ RJ, ACP 0048233-21.2003.8.19.0001, 7ª Vara de Fazenda Pública p. 307-314.

### 2.3 O trâmite do RE 684.612/RJ no STF

Em 06.02.2014, quase dois anos após a conversão do agravo de instrumento em recurso extraordinário, o STF, por votação no plenário virtual, reconheceu, por maioria, a repercussão geral da questão constitucional debatida no RE 684.612. O recurso se tornou, então, representativo do Tema de Repercussão Geral nº 698, voltado a estabelecer tese sobre os “limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção.”

Apesar do reconhecimento da representatividade do recurso, ele não implicou a suspensão do andamento do processo principal, o qual se via, então, em fase de execução provisória – na qual o Ministério Público pleiteava o imediato cumprimento da decisão do TJRJ. A execução do julgado só foi realmente paralisada após o deferimento, em 29.04.2015, de pedido liminar na Ação Cautelar (AC) 3.809/RJ, proposta pelo Município do Rio de Janeiro, em 04.03.2015, para se atribuir efeito suspensivo ao RE 684.612/RJ.

O RE 684.612 aguardou pouco mais de seis anos até que tivesse seu julgamento iniciado. Entre 06.02.2014 (data do reconhecimento da repercussão geral) e 08.05.2020, data em que se iniciou o julgamento virtual, alguns eventos relevantes ocorreram. Talvez o principal deles tenha sido a troca da relatoria do recurso, ocorrida em 12.09.2016, por ocasião do início do mandato da ministra Cármen Lúcia na presidência do STF. A nova relatoria coube, então, ao ministro Ricardo Lewandowski, por ser imediatamente mais antigo (conforme art. 38, inciso I, do Regimento Interno do STF).

Também no interregno entre a afetação do recurso e seu julgamento, houve o ingresso de diversos *amici curiae*, conforme o quadro a seguir.



### Quadro 1 – Requerimentos e admissões de *amici curiae* no RE 684.612

Requerente	Data do pedido	Data da admissão
Sindicato dos Médicos do Rio de Janeiro (SINMED)	29.04.2015	04.02.2016
Conselho Regional de Enfermagem do Rio de Janeiro (COREN/RJ)	13.05.2015	04.02.2016
Conselho Federal de Enfermagem (COFEN)	23.06.2015	04.02.2016
Município de Gravataí	20.01.2016	Não admitido
Município de São Paulo	29.11.2016	30.03.2020
União	30.08.2017	Nunca formalmente admitido, mas reconhecido como <i>amicus curiae</i> no espelho do processo
Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, São Paulo, Sergipe, Tocantins e o Distrito Federal, através do Colégio Nacional de Procuradores Gerais dos Estados e do Distrito Federal (CONPEG)	28.04.2020	04.05.2020

Fonte: elaboração dos autores, a partir da consulta aos autos do RE 684.612/RJ.

## 2.4 O julgamento do RE 684.612/RJ

Em 30.03.2020, o Min. Ricardo Lewandowski requereu a inclusão do recurso para julgamento em plenário virtual, o que estava inicialmente previsto para se

iniciar em 10.04.2020. Tal determinação ocorreu poucos dias após a decretação de estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional, em virtude da pandemia de covid-19<sup>31</sup> e da alteração do Regimento Interno do STF, pela Emenda Regimental nº 53, de 18 de março de 2020<sup>32</sup>, a qual possibilitou o amplo exercício das competências da Corte de forma remota, mediante a ampliação das hipóteses de julgamento em ambiente virtual e a introdução da faculdade de envio de sustentação oral gravada.

O momento escolhido para o julgamento não se deu por acaso, afinal o STF se encontrava em meio a uma intensa demanda para decidir sobre questões relacionadas ao direito à saúde e à relação entre entes federativos na efetivação desse direito fundamental, em decorrência da pandemia de covid-19 e das medidas emergenciais voltadas à sua prevenção e à mitigação de efeitos.

O julgamento, adiado para 08.05.2020<sup>33</sup>, iniciou com o voto do Min. Ricardo Lewandowski, que se posicionou pelo desprovimento do recurso extraordinário, com a consequente manutenção do acórdão do TJRJ, propondo a fixação da seguinte tese:

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 irregulares apontadas em relatório do Conselho Regional de Medicina.

No núcleo da argumentação de Lewandowski, constava a proposição de que ao direito público subjetivo à saúde corresponderia um dever estatal de sua consecução através de “garantias fundamentais de organização sistêmica (SUS) e de financiamento suficiente e progressivo, conforme a disponibilidade das receitas da seguridade social e o piso de custeio no setor”. Em curtas palavras, não se poderia opor a demandas pela efetivação do direito à saúde razões de ordem orçamentária.

<sup>31</sup> O estado de calamidade pública foi declarado pelo decreto legislativo: BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020**. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/dlg6-2020.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm). Acesso em: 5 dez. 2023.

<sup>32</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Emenda Regimental nº 53, de 18 de março de 2020**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/EMENDAREGIMENTAL053-2020.PDF>. Acesso em: 5 dez. 2023.

<sup>33</sup> Por decisão do Min. Ricardo Lewandowski, que acolheu pedido do Município do Rio de Janeiro, que apontara falhas no sistema de carregamento da sustentação oral gravada.

É de se comentar que esse não era um posicionamento extravagante, considerando-se o histórico jurisprudencial do STF, principalmente em matéria de saúde. Além da já mencionada decisão do Min. Celso de Mello na ADPF 45/DF MC, frequentemente citada em outros julgados como parâmetro de critérios e limites para a intervenção sobre políticas públicas, chama atenção o fato de que, entre as ações coletivas ajuizadas pelo MPRJ em período próximo, especificamente a ACP nº 0039864-72.2002.8.19.0001, referente ao Hospital Municipal Souza Aguiar, a Segunda Turma do STF considerou devida a ordem judicial de contratação de profissionais, a fim de se fazer frente à deficiência na prestação do serviço de saúde, ao julgar o AI 759.543/RJ<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> “EMENTA: AMPLIAÇÃO E MELHORIA NO ATENDIMENTO À POPULAÇÃO NO HOSPITAL MUNICIPAL SOUZA AGUIAR – DEVER ESTATAL DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE RESULTANTE DE NORMA CONSTITUCIONAL – OBRIGAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL QUE SE IMPÕE AOS MUNICÍPIOS (CF, ART. 30, VII) – CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO/RJ – DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819) – COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (RTJ 185/794-796) – A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCAÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDER COMPROMETER O NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL (RTJ 200/191-197) – O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO – A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO – A TEORIA DA “RESTRICÇÃO DAS RESTRICÇÕES” (OU DA “LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES”) – CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE NA ÁREA DA SAÚDE (CF, ARTS. 6º, 196 E 197) – A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” – A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO – CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (PROIBIÇÃO DE RETORCESSO SOCIAL, PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO) – DOCTRINA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DELINEADAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213 – RTJ 199/1219-1220) – EXISTÊNCIA, NO CASO EM EXAME, DE RELEVANTE INTERESSE SOCIAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA: INSTRUMENTO PROCESSUAL ADEQUADO À PROTEÇÃO JURISDICIONAL DE DIREITOS REVESTIDOS DE METAINDIVIDUALIDADE – LEGITIMAÇÃO ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CF, ART. 129, III) – A FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO “DEFENSOR DO POVO” (CF, ART. 129, II) – DOCTRINA – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 759543/RJ**. Relator: Min. Celso de Mello, 17 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5264763>. Acesso em: 5 dez. 2023. O julgamento, ressalte-se, deu-se pela unanimidade dos membros da Segunda Turma, que, à época, era composta pelos ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Teori Zavascki, além do próprio Celso de Mello.

O voto do Min. Lewandowski foi acompanhado, inicialmente, pelo Min. Luiz Fux (sem declaração de voto), no que se seguiu o pedido de vista do Min. Luís Roberto Barroso. O recurso, então, só voltaria a julgamento após mais três anos, em sessão do plenário virtual ocorrida entre 23.6.2023 e 30.6.2023, já em momento posterior à aposentadoria do Min. Ricardo Lewandowski, ocorrida em 06.04.2023<sup>35</sup>.

O julgamento foi reiniciado com votos divergentes apresentados pelos ministros Alexandre de Moraes e Luís Roberto Barroso, cada um com posicionamentos distintos entre si acerca do grau de intervenção do Judiciário sobre a esfera de discricionariedade do administrador público.

O Min. Alexandre de Moraes votou pelo acolhimento do recurso extraordinário, para restabelecer a sentença de 1ª instância, a qual julgava a ação improcedente. Em seu voto, propôs as seguintes teses:

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.

Em sua argumentação, o Min. Alexandre de Moraes tenta estabelecer uma distinção entre julgados do STF em que se reconheceria o descumprimento de uma política pública já existente, determinando-se o fornecimento de bens materiais para suprimento de tais omissões, de casos em que o STF seria demandado a formular, por si mesmo, uma política pública inexistente. Nesse último caso, o STF deteria um histórico de preservar a esfera de discricionariedade do Poder Executivo.

<sup>35</sup> Conforme notícia extraída do *site* do STF:

RICARDO Lewandowski deixa o STF e recebe homenagens de ministras e ministros da Corte: o decreto de aposentadoria do ministro foi publicado no DOU de 6 de abril, com efeitos a partir de hoje (11). **STF Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 11 abr. 2023. Notícias. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=505411&ori=1>. Acesso em: 5 dez. 2023.

Alexandre de Moraes, todavia, cita, como exemplo de precedentes do STF em que se teria admitido a intervenção do Judiciário, em caso de omissão do administrador público, o acórdão no RE 592.581/RS, representativo do Tema de Repercussão Geral 220, no qual se estabeleceu tese segundo a qual

é lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes.

Contudo, não se mostra, à primeira vista, muito clara a distinção, quanto ao grau de intervenção do Judiciário, entre, de um lado, uma ordem judicial que determina a contratação de servidores para repor uma deficiência de pessoal em um serviço público essencial e, de outro, um comando genérico voltado à “promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais”, para a reparação de um estado de desconformidade com os direitos fundamentais.

De todo modo, o ponto central do argumento de Alexandre de Moraes é o de que, se é possível, em tese, o controle judicial de políticas públicas, este não deveria alcançar a prerrogativa do administrador público em decidir pela realização de concurso público para preenchimento de cargos, segundo critérios de oportunidade e conveniência. A esse entendimento aderiu o Min. André Mendonça.

A orientação defendida pelo Min. Luís Roberto Barroso, que acabou sendo ratificada pela maioria dos membros do STF, foi inovadora no sentido da calibragem da intervenção do Judiciário em matéria de políticas públicas. De acordo com o voto desse ministro, não caberia à decisão judicial, em regra, estabelecer medidas específicas pensadas para a correção do estado de desconformidade com a Constituição Federal, mas, sim, finalidades a serem perseguidas, cujo cumprimento seria fiscalizado pela autoridade judicial. As seguintes teses foram, então, propostas por Luís Roberto Barroso:

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

Na fundamentação do voto, Barroso ponderou que a ordem de adoção de medidas específicas – tais como a determinação de fornecimento de medicamentos – poderia desequilibrar o planejamento do administrador para a gestão da política pública como um todo, afetando, assim, aqueles que não estariam cobertos pelo comando judicial. Também, teve-se como fator relevante “os limites e possibilidades das entidades federativas (não só estritamente financeiras, mas também organizativas e executórias, dentre outros aspectos)”.

Barroso, então, propôs cinco parâmetros para o que seria a harmonização entre o agir do Judiciário e o espaço de discricionariedade do administrador público: 1) deve ser comprovada a ausência ou grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público; 2) deve-se observar a possibilidade de universalização da providência a ser determinada, considerados os recursos efetivamente existentes; 3) o órgão julgador deve estabelecer a finalidade a ser perseguida, e não o modo como ela será alcançada, devendo privilegiar a adoção de medidas estruturais de resolução de conflito; 4) a decisão deve estar amparada em documentos ou manifestações de órgãos técnicos; e 5) sempre que possível, o processo deve ser aberto para manifestação de terceiros, como mediante a admissão de *amici curiae* e designação de audiências públicas.

Muito embora não se identifique, nas manifestações de qualquer das partes e interessados, pedido dessa natureza, o Min. Luís Roberto Barroso ainda estabeleceu que o déficit de pessoal em hospitais pode se dar, além da realização de concurso público, mediante providências de outras naturezas, tais como o remanejamento de recursos humanos e contratação de organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público.

Curiosamente, o resultado proposto por Luís Roberto Barroso não foi o mero provimento do recurso para a reforma do acórdão do TJRJ, mas, sim, sua anulação por completo, sob o fundamento de que ele não atenderia aos parâmetros para o controle judicial de políticas públicas – os quais estavam sendo estabelecidos no próprio julgamento –, e posterior devolução ao TJRJ para novo julgamento da apelação do Ministério Público.

O voto contou com a adesão da maioria dos ministros do STF – inclusive do Min. Luiz Fux, o qual alterou seu voto para seguir a posição de Barroso –, à exceção de Lewandowski (já aposentado), Edson Fachin (que seguiu este último), Alexandre de Moraes e André Mendonça.

O MPRJ ainda opôs recurso de embargos de declaração ao acórdão, no qual insistiu na necessidade de que a reparação da política pública municipal para a saúde ocorresse mediante o preenchimento de vagas através de concurso público, em oposição à solução proposta pelo voto de Luís Roberto Barroso. Tal recurso, contudo, foi rejeitado por unanimidade, por se ter compreendido que ele demonstraria mera irresignação do MP – propósito para o qual os embargos declaratórios não são apropriados.

### 3. Comentários ao julgamento do RE 684.612/RJ

As considerações a serem feitas sobre o julgamento serão divididas em duas ordens: sobre o conteúdo da decisão; e, em segundo lugar, a respeito do comportamento do STF e seus ministros, enquanto agentes políticos.

#### 3.1 Considerações sobre o conteúdo da decisão

Em primeiro lugar, no que toca ao conteúdo do acórdão, salta aos olhos o fato de que a referência à necessidade de utilização do instrumental pensado para a abordagem sobre litígios estruturais se iniciou com o voto do Min. Luís Roberto Barroso.

Sem se adentrar à questão de se o conflito discutido no RE 684.612/RJ é ou não um problema estrutural – e é de se pontuar que, nas manifestações dos atores envolvidos no processo, e nos votos dos ministros do STF, não se mencionou, em qualquer momento, a necessidade de reforma da própria política de saúde do Município do Rio de Janeiro –, é certo que, até o voto de Luís Roberto Barroso, o

debate era posto de forma binária, isto é, como uma contraposição entre os discursos sobre a possibilidade ou a impossibilidade de uma ordem judicial determinar a realização de concursos públicos.

O voto vencedor, ao seu turno, identificou algo que se mostrou claro com o estudo de caso, que é a chamada conflituosidade dos interesses em jogo, a qual, segundo Edilson Vitorelli, é o grau de divergências internas em determinado grupo, a respeito da natureza do litígio e da solução a ser dada a ele<sup>36</sup>.

Ocorre que a ação civil pública, apesar de ter exposto um efetivo problema quanto à gestão da saúde pública, foi motivada, em grande parte, por interesses corporativos dos profissionais de saúde do município do Rio de Janeiro, relacionados à sua jornada de trabalho, a qual foi profundamente alterada entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000.

Possivelmente por ter identificado a contraposição entre os diversos interesses em jogo – da população em geral, dos profissionais da saúde e da administração pública –, a maioria dos ministros do STF decidiu pela preservação de uma margem de discricionariedade ao Município do Rio de Janeiro, na definição do modo de enfrentamento das falhas no funcionamento da saúde pública na cidade.

Com efeito, o cumprimento estrito da condenação baseada no pedido formulado pelo MPRJ, ainda no ano de 2003, poderia levar a um anacronismo das medidas impostas para a solução do problema de funcionamento do Hospital Salgado Filho, como identificou Ada Pellegrini Grinover, em artigo escrito no ano de 2015 (e publicado em 2017), no qual menciona o acórdão do TJRJ, na ação civil pública em questão, como um mau exemplo de controle judicial de políticas públicas:

O demonstrativo a que se refere o dispositivo da decisão condenatória remonta ao 31/05/2002, e diversos cargos podem ter sido providos no período de 12 anos. As circunstâncias fáticas, jurídicas, económicas e até jurídicas podem ter se alterado, sendo irrazoável que a condenação engesse a atuação da administração conforme se apresentava 12 anos antes, impondo uma obrigação de fazer que pode não corresponder à atual necessidade. Aqui, mais uma vez, vem a pelo a “proibição do excesso, contida no princípio da proporcionalidade.

---

<sup>36</sup> VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 77.



[...]

Esse número fixo, surgido de um relatório de 12 anos atrás, é completamente fictício e nada indica que se trataria do número necessário e suficiente, para preencher hoje as necessidades de atendimento do Hospital Municipal Salgado Filho.<sup>37</sup>

Ademais, o fato de a solução alcançada no julgamento do 684.612/RJ ter sido, naturalmente, influenciada pelas circunstâncias específicas do caso concreto leva a se refletir sobre a universalidade e estabilidade da tese de repercussão geral segundo a qual “a decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado”.

Afinal, se essa orientação é válida para conflitos de natureza estrutural, é de se ponderar se o Judiciário não deverá adotar uma postura distinta quando se deparar com conflitos que demandem soluções específicas cogentemente estabelecidas pela autoridade judicial – como ocorreu no caso da ACO 3.743, citada no voto do Min. Luís Roberto Barroso, em que se determinou que a União restabelesse os leitos destinados ao tratamento da covid-19, bem como prestasse suporte técnico e financeiro para a expansão da rede de UTIs, no Estado do Maranhão.

### 3.2 Considerações sobre as estratégias e comportamentos dos ministros

De acordo com Arguelhes e Ribeiro, os tribunais constitucionais, em especial o STF, possuem a capacidade de, mediante atuação estratégica individual de seus membros, influenciar a dinâmica política, ainda que sem decisões formais. Segundo esses autores, tais poderes de influência são alocados entre órgãos colegiados através da tomada de decisão, das sinalizações públicas e da definição de agenda<sup>38</sup>.

O longo tempo de tramitação da ação coletiva – com o acórdão do TJRJ tendo sido proferido há mais de 17 anos –, combinado com a preexistência de

<sup>37</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 437.

<sup>38</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. p. 15.

posicionamentos do STF – não exatamente uniformes – acerca da possibilidade de se impor judicialmente a promoção de concursos públicos, pode ter servido para a sinalização de que, em algum momento, o Município do Rio de Janeiro seria obrigado a realizar a contratação de profissionais.

De fato, muito embora com a exigibilidade suspensa desde a liminar concedida no ano de 2015, na Ação Cautelar 3.809/RJ, o acórdão do TJRJ gerou repercussão na dinâmica entre o MPRJ e o Município do Rio de Janeiro, com constantes pedidos de audiências especiais entre tais entes, e de relatórios sobre a gestão de pessoal no Hospital Municipal Salgado Filho. Aliás, por diversas vezes, ao longo dos 20 anos de tramitação da demanda coletiva, o Município relatou a realização de concursos públicos e o efetivo preenchimento de cargos que seriam destinados ao referido hospital.

Ademais, compreende-se que a definição de agenda por parte dos ministros do STF se mostrou clara através do controle do *timing* do julgamento do RE 684.612.

Segundo Arguelhes e Ribeiro<sup>39</sup>, o poder de definir a agenda envolve escolher quando julgar um dado tema e equivale ao poder de decidir, pois ele pode afetar uma decisão de três maneiras: alterando o contexto político de tomada de decisão; interagindo com os mecanismos de indicação para o tribunal; e, por meio do simples silêncio judicial, produzir fatos consumados e, assim, aumentando os custos de uma decisão judicial futura que contrarie esses fatos.

Chama atenção, no caso estudado, o fato de o Min. Lewandowski ter levado o caso a julgamento justamente em período de uma agenda positiva do STF quanto a decisões que impactassem a atuação dos entes federativos em matéria de saúde, por conta da pandemia de covid-19. É possível que a escolha do momento tenha se dado por se ter esperado uma maior facilidade no sucesso de uma tese que previsse um maior grau interventivo do Judiciário sobre a esfera de discricionariedade do administrador público, o que seria um claro aproveitamento de um contexto político mais favorável à prevalência do voto.

E, também é possível que o pedido de vista exercido pelo Min. Luís Roberto Barroso também tenha ocorrido para que se evitasse uma “contaminação” do tema pela dramaticidade do período de incertezas que predominou no início da pandemia

---

<sup>39</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. p. 18.

de covid-19. Tampouco se compreende como banal o fato de se ter levado o caso para julgamento, com uma posição contraposta à defendida pelo Min. Lewandowski, quando ele já se encontrava aposentado e sem a possibilidade de realizar o controle de agenda – como, por exemplo, com um pedido de destaque.

Por fim, é de se refletir sobre o porquê de se ter decidido da forma que o STF decidiu, isto é, em uma aparente limitação do âmbito de intervenção do Judiciário em matéria de políticas públicas.

Algo a não se perder de vista é o fato de o voto vencedor ter sido proferido pelo Min. Luís Roberto Barroso, que atuou por décadas como procurador do Estado do Rio de Janeiro, e, assim, pode ter tido contato próximo com o contencioso potencialmente danoso ao equilíbrio de suas contas públicas (sendo de se pensar se não se revelaria, no caso estudado, uma influência da sua trajetória profissional, de forma semelhante à identificada por Arantes e Martins, no posicionamento dos ministros no julgamento do Mensalão<sup>40</sup>).

Por outro lado, também é de se pensar se o STF, através da posição defendida pelo Min. Luís Roberto Barroso, realmente procurou limitar seu âmbito de atuação, ao vedar a imposição de medidas específicas ao administrador público.

Em primeiro lugar, porque, ao se retirar o encargo de definir as medidas específicas no controle judicial de políticas públicas, pode-se estar diminuindo os custos e desgastes políticos sofridos pelo Judiciário ao intervir sobre os atos da administração pública, porquanto ele não terá de responder pelas consequências das políticas adotadas.

Além disso, se, por um lado, a tese estabelecida pelo STF determina que o Judiciário se restrinja a definir as finalidades a serem perseguidas, cabendo à administração pública o desenho do plano de enfrentamento do problema estrutural, a fundamentação do voto do Min. Luís Roberto Barroso prevê que a “avaliação e fiscalização das providências a serem adotadas podem ser realizadas diretamente pelo Judiciário ou por órgão delegado”, o que, para todos os efeitos, implica um monitoramento constante – e por tempo indefinido – da autoridade judicial sobre os atos do Poder Executivo.

---

<sup>40</sup>ARANTES, Rogério Bastos; MARTINS, Rodrigo. Does the before influence the after?: career paths, nominations, and votes of the STF justices. *Brazilian Political Science Review*, v. 16, n. 3, p. 1-38, 2022. Disponível em: <https://brazilianpoliticalsciencereview.org/article/does-the-before-influence-the-after-career-paths-nominations-and-votes-of-the-stf-justices/>. Acesso em: 19 jun. 2024.

Assim, é de se refletir se o julgamento em questão estaria, na verdade, diminuindo os próprios custos do Judiciário para a intervenção contínua (e por tempo indefinido) sobre as políticas públicas, em vez de restringindo seu âmbito de atuação.

## 4. Conclusão

Este trabalho teve como objetivo a análise do julgamento do Recurso Extraordinário 684.612/RJ, representativo do Tema de Repercussão Geral nº 698, sob os pontos de vista: (i) do seu conteúdo e possíveis implicações para o controle judicial de políticas públicas, sobretudo naqueles litígios reputados como de natureza estrutural; e (ii) dos posicionamentos e estratégias dos atores relevantes no conflito subjacente ao caso judicial, bem como dos ministros do STF que participaram do julgamento.

Sobretudo para a investigação do segundo ponto de vista, empreendeu-se um estudo de caso sobre a Ação Civil Pública nº 0048233-21.2003.8.19.0001, da qual se originou o RE 684.612/RJ, em que se revelou que, por trás da demanda de melhoria da prestação de serviços de saúde pública no Hospital Municipal Salgado Filho, também se encontrava uma pressão corporativa de profissionais da saúde pública, no município do Rio de Janeiro.

O julgamento do RE 684.612/RJ revelou, por sua vez, que a tese definida – segundo a qual “a decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado” – pode ter sido influenciada significativamente por essa multiplicidade de interesses em jogo, que envolvem o desejo de se melhorar a prestação de serviços de saúde à população da cidade do Rio de Janeiro, os interesses das classes de profissionais da saúde pública, assim como o bom funcionamento da administração pública, do ponto de vista orçamentário, a evidenciar um alto grau de conflituosidade entre os atores relevantes.

Pondera-se, também, se a tese definida no julgamento do 684.612/RJ servirá, de fato, como um parâmetro geral para o controle judicial de políticas públicas, ou se será temperada conforme as circunstâncias de casos concretos enfrentados pelo STF e Judiciário como um todo.

Do ponto de vista da atuação dos ministros do STF, verificou-se, na dinâmica dos eventos do RE 684.612/RJ, o exercício de um comportamento estratégico, a evidenciar seu grau de influência sobre o mundo político, ainda que sem decisões formais, como através de sinalizações públicas e controle de agenda, mediante a escolha do *timing* para o julgamento da questão.

Por fim, propôs-se uma reflexão acerca das consequências das teses definidas para o Tema nº 698 para a atuação do Judiciário no controle de políticas públicas, considerando-se uma possível diminuição dos custos da condução de processos judiciais sobre o tema, bem como a abertura para o monitoramento constante e por tempo indefinido da administração pública.

## Referências

ARANTES, Rogério Bastos. Cortes constitucionais. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (orgs.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

ARANTES, Rogério Bastos; MARTINS, Rodrigo. Does the before influence the after?: career paths, nominations, and votes of the STF justices. **Brazilian Political Science Review**, v. 16, n. 3, p. 1-38, 2022. Disponível em: <https://brazilianpoliticalsciencereview.org/article/does-the-before-influence-the-after-career-paths-nominations-and-votes-of-the-stf-justices/>. Acesso em: 19 jun. 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Ministrocrazia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/GsYDWpRwSKzRGsyVY9zPSCP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 jun. 2024.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, May 1976. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7756378/mod\\_resource/content/2/ART-Chayes-Adjudication.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7756378/mod_resource/content/2/ART-Chayes-Adjudication.pdf). Acesso em: 19 jun. 2024.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020.

FISS, Owen M. As formas de justiça. *In*: FISS, Owen. **Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade**. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. 2. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2017.

GOMES NETO, José Mário Wanderley; ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros de; SILVA, Renan Francelino da. **Estudos de caso: manual para a pesquisa empírica qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2024.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 423-448.

LIMA, Sheyla Maria Lemos; BARBOSA, Pedro Ribeiro. Planejamento e inovação gerencial em um hospital público: o caso do Hospital Municipal Salgado Filho (SMS/RJ). **Revista de Administração Pública: RAP**, v. 35, n. 3, p. 37-76, maio/jun. 2001. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6383>. Acesso em: 19 jun. 2024.

RICARDO Lewandowski deixa o STF e recebe homenagens de ministras e ministros da Corte: o decreto de aposentadoria do ministro foi publicado no DOU de 6 de abril, com efeitos a partir de hoje (11). **STF Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 11 abr. 2023. Notícias. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=505411&ori=1>. Acesso em: 5 dez. 2023.

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441-463, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/35159>. Acesso em: 19 jun. 2024.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: JusPodivm, 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução: Ana Thorell. 4. ed., reimpr. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## Jurisprudência citada

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 759543/RJ**. Relator: Min. Celso de Mello, 17 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5264763>. Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. 29 de abril de 2004. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&numProcesso=45>. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Embargo de Declaração no Recurso Extraordinário 684612/RJ**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 2 de outubro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15362009287&ext=.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 684612/RJ**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 3 de julho de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359836904&ext=.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 684612/RJ**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Peças processuais. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4237089>. Acesso em: 19 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Tema 698**. Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Leading case: RE 684612. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>. Acesso em: 19 jun. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (7ª Vara de Fazenda Pública). **Ação Civil Pública 0048233-21.2003.8.19.0001 (2003.001.049177-0)**. Consulta processual disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica#porNumero>. Acesso em: 19 fev. 2024.

## Legislação citada

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/dlg6-2020.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm). Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Emenda Regimental nº 53, de 18 de março de 2020**. Altera dispositivo do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal para ampliar as hipóteses de julgamento por meio eletrônico e prever a realização de sustentação oral em ambiente virtual. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/EMENDAREGIMENTAL053-2020.PDF>. Acesso em: 5 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO (RJ). **Lei nº 3.057, de 20 de julho de 2000**. Institui o Programa de Extensão de Atividades Funcionais da Secretaria Municipal de Saúde. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2000. Disponível em: <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/c5e78996b82f9e0303257960005fdc93/094262d4bf46378f032576ac0072e7c9?OpenDocument>. Acesso em: 18 jun. 2024.