



ISSN: 2595-1661

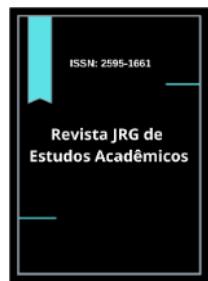
ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [Portal de Periódicos CAPES](#)

Revista JRG de Estudos Acadêmicos

Página da revista:

<https://revistajrg.com/index.php/jrg>



Processo estrutural e garantismo: uma análise do tema de repercussão geral 698 do STF

Structural Process and Garantism: An Analysis of Supreme Federal Court General Repercussion Theme No. 698

DOI: 10.55892/jrg.v9i20.2885
 ARK: 57118/JRG.v9i20.2885

Recebido: 23/01/2026 | Aceito: 27/01/2026 | Publicado on-line: 28/01/2026

Thiago Marinho dos Santos¹

<https://orcid.org/0009-0005-1613-4075>
 <http://lattes.cnpq.br/8119671995972493>
UNIFOR, CE, Brasil
E-mail: thiagomarinhos@gmail.com



Resumo

Este artigo analisa a compatibilidade entre o garantismo jurídico e a intervenção judicial em políticas públicas, especificamente no contexto do Tema 698 de repercussão geral julgado pelo Supremo Tribunal Federal. O garantismo jurídico constitui modelo normativo de limitação do poder estatal e de tutela dos direitos fundamentais. O processo estrutural configura técnica processual voltada à transformação gradual de realidades violadoras de direitos por intermédio de decisões judiciais progressivas e dialogadas. O Tema 698 estabeleceu parâmetros para a atuação judicial diante de omissões administrativas graves na efetivação do direito à saúde. A problematização central consiste em verificar se a decisão representa postura garantista ou configura ativismo judicial incompatível com a separação dos poderes. O objetivo geral consiste em examinar a compatibilidade entre a decisão do Supremo Tribunal Federal e o modelo garantista proposto por Luigi Ferrajoli. Os objetivos específicos compreendem a análise do garantismo como paradigma de limitação do poder, a caracterização do processo estrutural como técnica de implementação de direitos fundamentais e o exame dos parâmetros fixados no Tema 698. A metodologia utilizada fundamenta-se em pesquisa bibliográfica e documental, com análise qualitativa de doutrina nacional e estrangeira e de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Conclui-se pela consonância entre o modelo garantista e a intervenção jurisdicional controlada, racional e proporcional, demonstrando que o Supremo Tribunal Federal adotou postura que reforça a efetividade dos direitos fundamentais sem transgredir a separação dos poderes.

Palavras-chave: Garantismo. Processo estrutural. Políticas públicas.

¹ Mestrando em Direito Constitucional pela UNIFOR, Ceará. Juiz de Direito.



Abstract

This article examines the compatibility between legal garantism and judicial intervention in public policies, specifically regarding Theme 698 of general repercussion judged by the Brazilian Supreme Court. Legal garantism constitutes a normative model for limiting state power and protecting fundamental rights. Structural litigation represents a procedural technique aimed at gradual transformation of rights-violating realities through progressive and dialogical judicial decisions. Theme 698 established parameters for judicial action in cases of serious administrative omissions in the realization of the right to health. The central question consists of verifying whether the decision represents a garantist posture or constitutes judicial activism incompatible with the separation of powers. The general objective consists of examining the compatibility between the Supreme Court decision and the garantist model proposed by Luigi Ferrajoli. The specific objectives comprise the analysis of garantism as a paradigm of power limitation, the characterization of structural litigation as a technique for implementing fundamental rights, and the examination of the parameters established in Theme 698. The methodology employed is based on bibliographic and documentary research, with qualitative analysis of national and foreign doctrine and Supreme Court jurisprudence. The conclusion demonstrates consonance between the garantist model and controlled, rational, and proportional jurisdictional intervention, showing that the Supreme Court adopted a posture that reinforces the effectiveness of fundamental rights without transgressing the separation of powers.

Keywords: Legal garantism. Structural litigation. Public policies.

1. Introdução

O constitucionalismo contemporâneo tem se desenvolvido no sentido da ampliação das garantias e do fortalecimento dos mecanismos de controle do poder estatal. O garantismo jurídico, formulado por Luigi Ferrajoli, destaca-se por propor racionalidade normativa que submete toda atuação estatal aos limites constitucionais, vinculando validade e legitimidade ao respeito aos direitos fundamentais. A teoria garantista estabelece sistema de vínculos e limites impostos ao poder público em todas as suas manifestações, exigindo não apenas abstenção de violações, mas também atuação positiva na concretização dos direitos.

A complexidade das violações estruturais e das omissões administrativas tem demandado novas formas de atuação jurisdicional, capazes de enfrentar realidades persistentes que comprometem a efetividade da Constituição Federal de 1988. O processo estrutural constitui técnica processual que permite decisões graduais, planejadas e dialogadas, orientadas à transformação de situações institucionais incompatíveis com o ordenamento jurídico. Essa modalidade processual diferencia-se das demandas tradicionais pela flexibilidade procedural, pela ênfase na consensualidade e pela supervisão continuada da execução das determinações judiciais.

A discussão sobre os limites da intervenção judicial em políticas públicas foi abordada no julgamento do Tema 698 do Supremo Tribunal Federal, no qual se analisou a possibilidade de o Poder Judiciário compelir o Poder Executivo a adotar medidas para garantir o funcionamento adequado de serviços de saúde. O caso originou-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra o Município do Rio de Janeiro, em razão das condições precárias do Hospital Municipal Salgado Filho. A questão demonstra a colisão entre o princípio da separação dos poderes e a efetividade dos direitos fundamentais.



O problema central deste artigo consiste em verificar se a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 698 representa postura garantista ou configuraativismo judicial incompatível com o Estado Democrático de Direito. A problematização envolve examinar se a intervenção judicial observou os pressupostos teóricos do garantismo, especialmente quanto aos níveis de concretização dos direitos fundamentais e aos limites impostos pela separação dos poderes. A relevância da pesquisa justifica-se pela necessidade de estabelecer parâmetros claros para a atuação jurisdicional em políticas públicas, evitando tanto a omissão judicial quanto o protagonismo excessivo.

O objetivo geral deste trabalho consiste em examinar a compatibilidade entre a decisão proferida no Tema 698 e o modelo garantista proposto por Luigi Ferrajoli. Os objetivos específicos compreendem: analisar o garantismo jurídico como paradigma de limitação do poder estatal e de tutela dos direitos fundamentais; caracterizar o processo estrutural como técnica processual adequada à implementação de direitos fundamentais em casos de omissões administrativas; examinar os parâmetros estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 698 para a intervenção judicial em políticas públicas; verificar se a decisão respeitou os níveis de concretização dos direitos prestacionais estabelecidos pela teoria garantista.

A metodologia utilizada fundamenta-se em pesquisa bibliográfica e documental, com análise qualitativa de doutrina nacional e estrangeira sobre garantismo e processo estrutural. A pesquisa documental abrange o exame do acórdão proferido no Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ, que originou o Tema 698 de repercussão geral, bem como a legislação pertinente ao direito à saúde e ao Sistema Único de Saúde. A abordagem qualitativa permite identificar os elementos teóricos do garantismo e confrontá-los com os fundamentos da decisão judicial analisada.

A análise busca demonstrar que a postura do Supremo Tribunal Federal, mais do que ampliar indevidamente o poder judicial, constitui aplicação coerente dos princípios garantistas voltados à proteção dos direitos fundamentais. A intervenção judicial em políticas públicas, quando fundada em parâmetros objetivos e respeitosos da discricionariedade administrativa, harmoniza-se com o garantismo ao restaurar a legalidade constitucional rompida pela omissão estatal. O processo estrutural, ao permitir diálogo institucional e supervisão gradual, configura instrumento adequado para conciliar efetividade dos direitos fundamentais e separação dos poderes.

2. O paradigma garantista

O garantismo jurídico constitui um paradigma do pensamento constitucional contemporâneo, propondo a limitação do poder e a racionalização da jurisdição mediante o rigor das garantias constitucionais. Em oposição às correntes positivistas e decisionistas, o garantismo apresenta-se como uma teoria normativa do direito voltada à tutela dos direitos fundamentais e à submissão do poder estatal à legalidade e à constitucionalidade (FERRAJOLI, 2001). O direito, nessa perspectiva, legitima-se apenas quando orientado pela lógica das garantias, compreendidas como vínculos normativos que asseguram o exercício dos direitos e impedem o arbítrio, de modo que a validade jurídica decorre da conformidade das normas aos princípios constitucionais e não de sua mera vigência formal.

Rafael Tomaz de Oliveira (2012) explica que o constitucionalismo garantista “só pode ser apreendido em sua plenitude se ele for entendido como um aperfeiçoamento do positivismo jurídico”, sendo necessário reconhecer que existe uma relação entre o positivismo e a democracia, e que o constitucionalismo garantista trouxe ao positivismo



uma preocupação com a adequação dos conteúdos contidos na legislação, além da já existente preocupação com o aspecto formal.

O constitucionalismo garantista proposto por Ferrajoli, compreendido como uma extensão ou reforço do positivismo jurídico e do Estado de Direito pode ter três significados distintos: I) como sistema jurídico, significa a superação do juspositivismo clássico em decorrência da positivação dos princípios, que regula a produção normativa, ampliando os limites e vínculos impostos pelas Constituições, garantidos pelo controle jurisdicional de constitucionalidade; II) Como teoria do direito, distingue validade, levando em consideração o deve ser constitucional e o ser legislativo; III) como filosofia e teoria política, consiste em uma teoria da democracia formal e substancial, com base no Estado Constitucional de Direito e se desenvolve em quatro dimensões relativas aos direitos fundamentais (de liberdade, sociais, civis e políticas) (TRINDADE, 2010).

O modelo teórico do garantismo formula distinções essenciais entre direito, moral e política, reconhecendo a autonomia de cada esfera sem reduzir o jurídico ao ético nem ao político. A distinção metodológica permite a construção de uma teoria dotada de racionalidade própria, capaz de impor limites objetivos ao poder e de garantir segurança jurídica. O direito, concebido como sistema de garantias, torna-se instrumento de proteção contra o abuso estatal e mecanismo de controle democrático do poder. Portanto, a racionalidade é essencialmente normativa, pois estabelece as condições de validade das normas e das decisões, vinculando a atividade jurisdicional à Constituição e às garantias fundamentais (FERRAJOLI, 2001).

Desse modo, o poder estatal deve estar submetido a três princípios fundamentais: igualdade, liberdade e dignidade da pessoa humana, que servem de limites para vontade dos governantes, e garantem o respeito aos direitos fundamentais. Em suma, a Constituição limita o poder estatal ao mesmo tempo que deve garantir os direitos fundamentais (ALMEIDA; SILVA, 2025). Então, o garantismo surge como técnica de limitação dos poderes públicos com a ampliação dos direitos fundamentais por meio da “maximização das liberdades e da “minimização dos poderes” (SANTIAGO; MAGALHÃES, 2019)

Em suma, as garantias jurídicas exercem dupla função no Estado de Direito. De um lado, atuam como vínculos negativos, que limitam o poder e impedem a violação dos direitos; de outro, configuram vínculos positivos, que impõem ao Estado o dever de proteção e concretização das liberdades fundamentais. Ferrajoli (2001) afirma que o garantismo não se restringe à esfera penal, mas se estende a todos os ramos do direito, servindo como técnica de limitação do poder e de tutela das liberdades. A ampliação conceitual reflete a transformação do constitucionalismo contemporâneo, em que a supremacia da Constituição exige que toda atuação estatal observe o princípio da legalidade e a centralidade dos direitos fundamentais.

3. Breves notas sobre o processo estrutural

O processo estrutural surgiu por uma razão de necessidade prática. Em *Brown v. Board of Education*, a Suprema Corte Americana adotou um posicionamento que deveria refletir um consenso da Corte, gerando um baixo grau de detalhamento da decisão em favor da unanimidade. Em suma, a decisão se limitou a dizer que a segregação era ilegal, mas não fixou nenhuma determinação para solucionar a questão. No que ficou conhecido como *Brown II*, a Suprema Corte devolveu os casos pendentes aos juízos de origem nas instâncias inferiores para adotar providências compatíveis com o julgamento.



Assim, não tendo se fixado nenhum parâmetro interpretativo concreto, competiu aos juízos de instâncias inferiores implementar a decisão a partir de critérios próprios, utilizando-se das chamadas injunctions: ordens judiciais que determinam obrigações de fazer ou não fazer. Portanto, pode-se dizer que o caso *Brown v. Board of Education* não foi um exemplo de processo estrutural. Somente a partir de sua implementação pelas instâncias inferiores é que o caso foi assumindo essa característica.

VITORELLI (2024), citando a doutrina norte-americana, explica que existe uma categoria de ações judiciais de interesse público nas quais ordens judiciais determinam obrigações de fazer ou não fazer para implementação de direitos fundamentais. Nesse caso, quando surge a necessidade de se reformar instituições para concretizar um direito fundamental, as ordens judiciais são chamadas de structural injunctions. Portanto, o processo estrutural é aplicado para realizar uma modificação estrutural, com objetivo de estimular um comportamento desejado no futuro.

No Brasil, o processo estrutural começou a ser estudado em meados de 2010. No entanto, a prática judicial já se utilizava de técnicas semelhantes. Então, de maneira semelhante ao que sucedeu nos Estados Unidos, os doutrinadores passaram a se dedicar ao estudo do que já acontecia, utilizando-se da dogmática e terminologia americana. No âmbito judicial, ao que se tem notícia, a primeira ação civil pública que se utilizou explicitamente do processo estrutural foi proposta em abril de 2019 pelo Ministério Público de Minas Gerais.

Pode-se dizer que o processo estrutural pode ser definido como um conjunto ordenado de atos jurídicos com a finalidade de obter uma tutela judicial coletiva que consiga, gradualmente, transformar um estado de coisas que viola direitos para um estado de coisas adequado à proteção constitucional, quando, no intuito de se alterar uma realidade contrária ao Direito, é imprescindível reestruturar uma instituição, pública ou privada, que seja violadora ou um obstáculo para sua concretização (CASIMIRO, 2024).

Trata-se de um instrumento por meio do qual se busca solucionar, pela via jurisdicional, um litígio estrutural por intermédio da reformulação de uma instituição ou política pública que apresenta uma deficiência na proteção do direito. A reformulação perpassa pela elaboração de um plano a ser implementado ao longo de determinado período, objetivando modificar o comportamento com efeitos futuros. A reformulação necessitará de constante avaliação e reavaliação de seus impactos e consequências (VITORELLI, 2024).

O processo estrutural apresenta elementos que o distinguem das demandas tradicionais. A definição do tipo de processo não exige uma abordagem rígida, mas sim tipológica. Isso significa que o processo estrutural possui características recorrentes, sem que todas precisem estar presentes simultaneamente para sua configuração. A identificação ocorre pela convergência de determinadas notas distintivas, mesmo quando algumas delas não se manifestam no caso concreto.

Analisando o tema, Fredie Didier Jr., Paulo Zanetti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira (2020) destacam que os elementos que tipicamente caracterizam o processo estrutural podem ser organizados da seguinte forma: primeiro, a existência de um problema estrutural como objeto do litígio, isto é, uma situação de ilegalidade ou inconstitucionalidade institucionalizada que se perpetua no tempo; segundo, o objetivo de promover a transição da realidade irregular para outra que se mostre adequada aos comandos normativos, por intermédio de decisões que se concretizam de forma progressiva; terceiro, o desenvolvimento por meio de procedimento que se divide em



momentos distintos, compreendendo o reconhecimento do problema e a definição do programa de correção a ser executado.

Além dos elementos mencionados, destacam-se outros dois aspectos fundamentais: a flexibilidade procedural, que admite a utilização de técnicas processuais diferenciadas, formas ampliadas de participação, alteração do pedido e mecanismos diversos de colaboração institucional; e a ênfase na consensualidade, que pode inclusive abranger a própria formatação do procedimento, conforme permite o ordenamento processual brasileiro. Há ainda características que frequentemente se apresentam, embora não sejam indispensáveis à configuração do processo estrutural: a multipolaridade da relação processual, a dimensão coletiva dos interesses envolvidos e a complexidade das questões tratadas.

O objetivo imediato do processo estrutural é alcançar uma realidade institucional compatível com os preceitos constitucionais. Busca-se remover o cenário de irregularidade e estabelecer condições para que os direitos fundamentais sejam efetivamente garantidos. Isso demanda não apenas uma decisão judicial, mas um conjunto articulado de providências que alterem a estrutura geradora das violações, sempre com perspectiva de modificação comportamental futura e de implementação gradual das medidas necessárias à superação do estado de desconformidade verificado.

É certo que a decisão do processo estrutural deve ser construída coletivamente, e não somente pelo juiz, notadamente pela ausência da chamada capacidade institucional (FERREIRA, 2023). Na visão do constitucionalista Daniel Sarmento (2016), "especialmente nos casos em que a lesão ao mínimo existencial decorra de problemas estruturais, cujo enfrentamento demande a correção ou formulação de políticas públicas complexas, a atuação solitária do Poder Judiciário pode não ser a solução ideal".

Ainda de acordo com o autor, existem dois fatores que recomendam a adoção de técnicas processuais mais flexíveis, especialmente aquelas com maior diálogo institucional, como o processo estrutural. Primeiro, porque, em regra, há um espaço de conformação legislativa ou administrativa na promoção da política pública; em segundo lugar, a atuação dialogada entre entes, poderes e instituições tende a gerar resultados mais eficientes, suprindo o déficit de capacidade institucional do Poder Judiciário.

4. O tema de repercussão geral 698 do STF

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ, sob a sistemática da repercussão geral (Tema 698), analisou questão relativa aos limites da intervenção judicial na implementação de políticas públicas, especialmente no campo do direito à saúde. O caso surgiu a partir de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra o Município do Rio de Janeiro, em razão das condições precárias do Hospital Municipal Salgado Filho. O Tribunal de Justiça estadual, entendendo configurada a violação ao direito à saúde, determinou que o Município realizasse concurso público e adotasse medidas administrativas para garantir a regularização dos serviços. O ente municipal interpôs recurso extraordinário, sustentando que a decisão violava o princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da matéria e analisou o caso considerando a colisão entre o dever de efetividade dos direitos fundamentais e os limites impostos pela separação funcional dos poderes. O voto condutor, proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, assentou que o direito à saúde constitui norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, impondo ao Estado o dever de prestação contínua e adequada. Constatada a omissão administrativa que



compromete o núcleo essencial desse direito, o Poder Judiciário tem legitimidade para intervir, compelindo o Executivo a adotar providências. A atuação, entretanto, deve restringir-se à fixação de resultados e prazos, sem determinar as medidas administrativas específicas.

A decisão consignou que a função jurisdicional, nesses casos, é de natureza corretiva e não substitutiva. O controle judicial, segundo o acórdão, deve ser exercido de modo estrutural, por meio de acompanhamento contínuo e progressivo da execução, garantindo que o ente público formule e implemente um plano de ação voltado à superação da situação de inconstitucionalidade. O Tribunal reconheceu que cabe ao administrador público escolher os instrumentos adequados — como realização de concursos, remanejamento de servidores ou celebração de contratos administrativos —, desde que o resultado assegure o funcionamento regular e permanente do serviço público essencial.

A Corte delimitou, ainda, critérios para a legitimidade dessa intervenção. O primeiro é a comprovação de omissão ou falha grave da Administração. O segundo é a necessidade de que a decisão judicial seja proporcional e voltada à recomposição da normalidade constitucional. O terceiro é a manutenção da discricionariedade administrativa quanto à forma de cumprimento da obrigação. O Supremo estabeleceu que a atuação jurisdicional deve ser racional, dialogada e planejada, evitando ordens judiciais que interfiram diretamente na execução orçamentária ou na gestão administrativa.

Após a exposição do voto condutor, a maioria dos ministros acompanhou a conclusão, formando a tese do acórdão. O Tribunal afirmou que a separação dos poderes não impede o controle judicial de políticas públicas quando configurada omissão inconstitucional, desde que o Judiciário atue dentro dos limites de sua competência e com respeito à autonomia administrativa. A intervenção judicial, nesse sentido, foi considerada instrumento de preservação da Constituição, e não de substituição do gestor público.

A decisão resultou, portanto, em uma definição normativa de três diretrizes fundamentais: a excepcionalidade da intervenção, a natureza estrutural das decisões e a preservação da discricionariedade administrativa. A Corte concluiu que o controle judicial deve ser exercido com base em parâmetros de necessidade, proporcionalidade e razoabilidade, voltado à exigência de resultados constitucionais e não de meios específicos. A partir dessa estrutura decisória estabeleceu-se uma linha de equilíbrio entre a efetividade dos direitos fundamentais e a separação dos poderes.

Na fundamentação do julgado, o Tribunal também analisou os aspectos financeiros e administrativos relacionados à execução das políticas públicas. A decisão afirmou que as restrições orçamentárias não podem servir de justificativa para a violação de direitos fundamentais, mas reconheceu que as decisões judiciais devem observar a realidade financeira e institucional da Administração. Nessa perspectiva, o controle jurisdicional deve garantir a execução progressiva e racional das obrigações constitucionais, sem comprometer a capacidade administrativa do Estado.

Acompanhando parcialmente a corrente majoritária, os Ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski defenderam soluções mais amplas quanto ao alcance da intervenção judicial. Para Fachin, a omissão do poder público em garantir o funcionamento regular de hospital público caracterizaria violação direta à Constituição, impondo ao Judiciário não apenas a determinação de resultados, mas também a possibilidade de fixar medidas concretas quando a Administração permanecer inerte. Fachin sustentou que o dever de tutela dos direitos fundamentais autoriza a imposição



de ordens específicas de fazer, inclusive relacionadas à contratação de pessoal ou à destinação de recursos, desde que a medida seja indispensável para restaurar a efetividade do direito à saúde.

O Ministro Ricardo Lewandowski adotou linha semelhante, entendendo que, diante de omissão administrativa persistente, o Judiciário pode determinar medidas específicas de caráter executivo. Para ele, a separação dos poderes deve ser interpretada como um mecanismo de cooperação, e não de isolamento. Assim, quando o Executivo deixa de cumprir deveres constitucionais mínimos, cabe ao Judiciário intervir de maneira mais direta, assegurando o cumprimento imediato da obrigação constitucional. As teses propostas por esses ministros, portanto, ampliavam o espaço de atuação judicial, admitindo a imposição de providências concretas em hipóteses de omissão comprovada e reiterada.

No entanto, como já dito, não foi essa posição que prevaleceu no plenário, a qual limitou a intervenção judicial à fixação de resultados e prazos, preservando ao Executivo a escolha dos meios. Portanto, vislumbra-se uma diferença substancial na extensão da atuação jurisdicional: enquanto a tese majoritária restringe a atuação do Judiciário a um papel coordenador e fiscalizador, a posição defendida por Fachin e Lewandowski admite que, diante de reiterada inércia estatal, o Judiciário possa atuar de modo mais incisivo, inclusive definindo medidas administrativas específicas.

Por seu turno, o tema teve votos divergentes, proferidos pelos Ministros Alexandre de Moraes e André Mendonça, os quais defenderam uma interpretação mais restritiva do papel judicial. Moraes sustentou que decisões que impõem obrigações administrativas concretas violam a separação dos poderes, ao interferirem na alocação orçamentária e na gestão de pessoal, temas próprios do Executivo. Mendonça acompanhou essa posição, assentando que o controle judicial deve se limitar à verificação da legalidade, sem impor comandos que afetem o planejamento e a gestão pública.

Ao final, a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 698 consolidou o entendimento de que o Poder Judiciário pode impor obrigações ao Executivo quando comprovada omissão ou deficiência grave na prestação de serviço público essencial, desde que respeitados os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da separação dos poderes. A decisão reconheceu que o Judiciário tem competência para determinar que o Estado atue, mas não para definir como deve fazê-lo.

Em síntese, o Tema 698 do Supremo Tribunal Federal representa um marco na delimitação dos contornos da intervenção judicial em políticas públicas. O julgamento do RE 684.612/RJ, revestido de repercussão geral, estabeleceu uma solução intermediária que supera tanto a vedação absoluta à atuação judicial quanto a concessão de poderes irrestritos ao Judiciário. A Corte fixou parâmetros claros para que a indução de condutas da Administração Pública ocorra de forma responsável e estruturada, privilegiando procedimentos menos invasivos e preservando a discricionariedade do gestor público quanto aos meios de execução. Essa construção jurisprudencial viabiliza o equilíbrio entre a efetividade dos direitos fundamentais, a separação funcional dos poderes e a capacidade institucional da Administração, conferindo ao controle jurisdicional caráter corretivo e progressivo, voltado à exigência de resultados constitucionais e não à substituição das escolhas administrativas (BARROS; BARROS; BARROS, 2024).



5. Tema 698: uma decisão garantista ou ativista?

A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 698 da repercussão geral, ao reconhecer a possibilidade de intervenção judicial em políticas públicas diante de omissões estatais graves, mostra-se compatível com o modelo garantista elaborado por Luigi Ferrajoli. O garantismo, enquanto teoria normativa do Estado de Direito, fundamenta-se na premissa de que o poder público está integralmente subordinado ao princípio da legalidade e aos limites materiais estabelecidos pela Constituição. A legalidade não se resume a um critério formal de validade, mas constitui a própria estrutura de legitimidade do exercício do poder. Todo ato — ou omissão — estatal deve estar juridicamente justificado e controlável (FERRAJOLI, 2001).

Nessa perspectiva, o garantismo identifica-se com um sistema de limites e vínculos impostos à atuação estatal em todas as suas manifestações. O Estado, para ser legítimo, deve não apenas abster-se de violar direitos, mas também agir positivamente para garanti-los. A omissão do poder público, quando inviabiliza a realização de direitos fundamentais, configura forma de ilegalidade substancial, pois rompe a relação de subordinação do poder à norma. O não agir estatal, portanto, constitui modalidade de exercício do poder sem fundamento de validade, situando-se fora do âmbito das garantias constitucionais (FERRAJOLI, 2001).

Portanto, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, ao tratar da omissão administrativa na efetivação do direito à saúde, pode ser considerada garantista. O Tribunal reconheceu que a inércia do Executivo, quando compromete o funcionamento regular de serviços públicos essenciais, constitui violação direta ao texto constitucional. Tal entendimento aproxima-se do conceito de inconstitucionalidade por omissão, segundo o qual a ausência de ação estatal para cumprir um dever positivo previsto na Constituição equivale a uma violação de igual gravidade à prática de ato inconstitucional (FERRAJOLI, 2001). Assim, o controle judicial da omissão estatal configura não uma ampliação do poder jurisdicional, mas a restauração da legalidade rompida pela inércia administrativa.

O garantismo propõe uma leitura substancial da legalidade. Ou seja, o Direito não se reduz a um conjunto de normas abstratas, mas compreende também os mecanismos de garantia de sua efetividade. Nesse contexto, os direitos fundamentais constituem garantias que impõem um dever correspondente (MOTA, 2022).

A jurisdição constitucional, nesse modelo, é concebida como instrumento de tutela dos sujeitos contra o arbítrio e contra a omissão do Estado. O Tema 698 traduz essa função garantidora ao afirmar que o princípio da separação dos poderes não impede a intervenção judicial quando a inércia administrativa inviabiliza direitos de aplicação imediata. O controle judicial de omissões, portanto, não constitui afronta à separação dos poderes, mas mecanismo de preservação do próprio Estado de Direito (FERRAJOLI, 2001).

Nessa perspectiva, o processo estrutural, como reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, torna-se um instrumento de realização do garantismo. A partir dessa modalidade processual, ao permitir decisões graduais, dialogadas e de cumprimento supervisionado, oferece-se ao Judiciário uma técnica adequada para restaurar a normalidade constitucional em casos de omissão prolongada do poder público. O processo estrutural, ao ser orientado por resultados e não por ordens imediatas de execução, harmoniza-se com a ideia de legalidade substancial: ele exige do Estado a retomada da atividade administrativa dentro dos limites constitucionais, sem substituição da função executiva.



No caso do tema em análise, buscava-se garantir o direito à saúde, caracterizado como direito social. De acordo com Ferrajoli, esses direitos implicam vínculos chamados de garantias primárias, cujas obrigações prestacionais são de competência do Poder Legislativo, com dever de regulamentar esses direitos. OLIVEIRA e SANTIAGO (2022) sustentam que, sob a premissa garantista, o Poder Legislativo deve ser considerado como o primeiro nível de concretização dos direitos fundamentais e sociais.

Ainda de acordo com os autores, o segundo nível de efetivação dos direitos prestacionais seria atribuição do Poder Executivo. Editada a norma regulamentadora, compete a ele alocar e utilizar as verbas públicas para materializar os direitos. Entretanto, no caso de sua omissão, o Poder Judiciário poderia ser acionado para determinar o adimplemento das obrigações previstas em lei, sendo compreendido como o terceiro nível de concretização dos direitos prestacionais.

Dessa modo, sob o prisma do garantismo, a atuação judicial somente é legítima quando verificada a omissão no nível imediatamente anterior. Nesse contexto, “evita-se, além da violação à separação de poderes, que os direitos subjetivos estejam dependentes do voluntarismo, decisionismo ou protagonismo dos magistrados” (OLIVEIRA e SANTIAGO, 2022). No campo das políticas públicas, MARINONI (2025), sustenta que:

“Para o exercício do controle da constitucionalidade das medidas legislativas e das políticas públicas o juiz tem outro limite. A ideia que indica esse limite evidencia, antes de tudo, a impossibilidade de interferência judicial sobre as escolhas do legislador e do administrador. O legislativo e o governo não só devem ter consciência sobre o que é financeiramente possível, mas também deve escolher o meio que se mostra adequado para a realização dos direitos fundamentais mediante o uso racional do dinheiro público. Em outras palavras, o legislador e o administrador têm espaço para gerir o dinheiro público de modo a alcançar a melhor proteção e promoção dos direitos fundamentais. O poder público tem o dever de utilizar corretamente o dinheiro público para tutela os direitos fundamentais e universalizar o acesso aos bens por eles garantidos”.

Entretanto, esse limite não é intransponível, como explicar o autor:

“No entanto, há situação diversa quando o poder público deixa de oferecer proteção capaz de permitir que um grupo, em face de determinadas circunstâncias concretas, mantenha-se em condições dignas. Esse raciocínio se aplica quando se está diante de omissão ou de prestação insuficiente. Se a insuficiência revela a necessidade de outra medida, que inclusive pode ser mais custosa, essa pode ser imposta pelo juiz quando indispensável à proteção de direito fundamental ou à garantia de vida digna às pessoas”.

Nada obstante, a compatibilidade entre o Tema 698 da repercussão geral e o garantismo exige análise que ultrapassa a mera verificação dos níveis de concretização dos direitos fundamentais. Deve-se examinar se a intervenção judicial observou os pressupostos teóricos estruturantes do garantismo enquanto modelo de subordinação integral do poder à legalidade constitucional. O problema consiste em verificar se a decisão do Supremo Tribunal Federal respeitou os limites impostos pela teoria garantista ou se representou forma de protagonismo judicial incompatível com o Estado Democrático de Direito.



O garantismo, conforme elaborado por Luigi Ferrajoli, fundamenta-se na premissa de que a legitimidade estatal pressupõe não apenas a abstenção de violações a direitos, mas também a atuação positiva para garantir os direitos. O Estado de Direito caracteriza-se pela imposição de vínculos e limites ao poder em todas as suas manifestações. A omissão estatal, quando inviabiliza a realização de direitos fundamentais, configura forma de ilegalidade substancial, pois rompe a relação de subordinação do poder à norma. O não agir estatal constitui modalidade de exercício do poder sem fundamento de validade, situando-se fora do âmbito das garantias constitucionais.

A decisão estabeleceu parâmetros objetivos para a intervenção judicial. Primeiro, a existência de violação inequívoca de direito fundamental. Segundo, a omissão ou falha estrutural do poder público no cumprimento de obrigações constitucionais. Terceiro, a necessidade de implementação de política pública já prevista constitucionalmente, e não a criação de novas políticas. Observa-se que os critérios demonstram postura de autocontenção judicial condizente com o garantismo, na medida em que delimitam rigorosamente as hipóteses de atuação jurisdicional, evitando o protagonismo judicial irrestrito.

Analizando os níveis de concretização dos direitos fundamentais, verifica-se que a intervenção judicial ocorreu após constatada omissão do Poder Executivo. No primeiro nível, o Poder Legislativo já havia cumprido a obrigação de regulamentação ao editar a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que instituiu o Sistema Único de Saúde e estabeleceu as diretrizes para a organização e funcionamento dos serviços públicos de saúde. No segundo nível, entretanto, evidenciou-se a inércia do Poder Executivo em implementar adequadamente as políticas públicas previstas na legislação, resultando em deficiências crônicas na prestação dos serviços de saúde.

Portanto, a atuação judicial não substituiu as escolhas legislativas ou administrativas, mas determinou o cumprimento de obrigações já estabelecidas em lei e exigidas constitucionalmente. A sequência observada é compatível integralmente com a estrutura das garantias primárias e secundárias proposta por Ferrajoli. As garantias primárias consistem nas obrigações e proibições correlatas aos direitos fundamentais estabelecidos constitucionalmente, cuja concretização normativa compete ao legislador. As garantias secundárias, por sua vez, constituem os mecanismos jurisdicionais de tutela acionados quando as garantias primárias são violadas ou não observadas.

A jurisdição constitucional, nesse modelo, não cria direitos nem define políticas públicas, mas atua como instância de controle da legalidade, determinando o cumprimento das obrigações prestacionais já estabelecidas pelo ordenamento jurídico. O controle judicial de omissões não representa expansão indevida do poder jurisdicional, mas a aplicação do princípio da legalidade à dimensão omissiva do poder público. Assim como o garantismo exige controle jurisdicional dos atos comissivos estatais potencialmente lesivos a direitos, também exige o controle das omissões que igualmente violam a ordem constitucional.

A utilização do processo estrutural como técnica de implementação da decisão judicial apresenta compatibilidade com os postulados garantistas. O modelo tradicional de execução, baseado em ordens imediatas e específicas, mostra-se inadequado para lidar com a complexidade das omissões administrativas em políticas públicas. O processo estrutural, ao permitir diálogo institucional continuado entre Judiciário e Executivo, com supervisão gradual do cumprimento das determinações judiciais, preserva o espaço de discricionariedade administrativa na escolha dos meios de implementação, limitando-se a exigir o resultado constitucionalmente obrigatório.



Trata-se de técnica processual que concilia a efetividade dos direitos fundamentais com o respeito às competências constitucionais de cada poder. O processo estrutural, ao ser orientado por resultados e não por ordens imediatas de execução, harmoniza-se com a concepção de legalidade substancial proposta pelo garantismo. Ele exige do Estado a retomada da atividade administrativa dentro dos limites constitucionais, sem substituição da função executiva. A supervisão judicial não se confunde com gestão administrativa, constituindo mecanismo de verificação do cumprimento das obrigações constitucionais.

6. Conclusão

A análise desenvolvida demonstra que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 698 de repercussão geral apresenta compatibilidade com o modelo garantista proposto por Luigi Ferrajoli. O garantismo jurídico fundamenta-se na subordinação integral do poder estatal à legalidade constitucional, estabelecendo sistema de vínculos e limites que abrange não apenas os atos comissivos, mas também as omissões do poder público. A inércia administrativa, quando inviabiliza a realização de direitos fundamentais, configura forma de ilegalidade substancial que demanda controle jurisdicional.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 698, estabeleceu parâmetros objetivos para a intervenção judicial em políticas públicas, delimitando rigorosamente as hipóteses de atuação jurisdicional. A decisão exigiu a comprovação de violação inequívoca de direito fundamental, a configuração de omissão ou falha estrutural do poder público e a necessidade de implementação de política pública já prevista constitucionalmente. Os critérios demonstram postura de autocontenção judicial condizente com o garantismo, evitando o protagonismo judicial irrestrito e preservando a discricionariedade administrativa quanto aos meios de implementação.

A verificação dos níveis de concretização dos direitos fundamentais demonstra que a intervenção judicial ocorreu após constatada a omissão dos poderes políticos. O Poder Executivo manteve-se inerte na implementação adequada das políticas públicas previstas na legislação e na Constituição. Nesse contexto, a atuação judicial limitou-se a determinar o cumprimento de obrigações já estabelecidas em lei, sem substituir escolhas legislativas ou administrativas.

A utilização do processo estrutural como técnica de implementação da decisão judicial se coaduna com os postulados garantistas. O processo estrutural permite diálogo institucional continuado entre Judiciário e Executivo, com supervisão gradual do cumprimento das determinações judiciais, preservando o espaço de discricionariedade administrativa na escolha dos meios de implementação, limitando-se a exigir o resultado constitucionalmente obrigatório.

A compatibilidade entre o Tema 698 e o garantismo não elimina a necessidade de permanente vigilância quanto aos limites da atuação judicial. O risco de protagonismo judicial, de substituição das escolhas democráticas por decisões tecnocráticas ou de transformação do Judiciário em gestor de políticas públicas permanece presente. O garantismo não autoriza jurisdição constitucional expansiva e ilimitada, mas jurisdição subsidiária, açãoada apenas quando demonstrada violação concreta de direitos fundamentais por omissão dos poderes competentes.

Conclui-se, portanto, que a decisão proferida no Tema 698 não configura ativismo judicial, mas aplicação coerente dos princípios garantistas voltados à tutela dos direitos fundamentais diante da omissão administrativa, demonstrando que o processo estrutural pode servir de instrumento adequado para conciliar a efetividade dos direitos



fundamentais e a separação dos poderes, permitindo que o Judiciário atue como instância de controle sem substituir as funções próprias do Executivo.

Referências

- ALMEIDA, João Paulo de; SILVA, Cláudia. *Por uma teoria da decisão em perspectiva garantista*. *Revista Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 839–907, 2022
- BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; BARROS, Marcus Felipe França; BARROS, Alinne França. *Ação civil pública estrutural e Tema 698/STF: um estudo à luz dos desafios da política de proteção social de alta complexidade no município de Natal/RN*. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 356, ano 49, out. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ**, Tema de Repercussão Geral nº 698.
- CASIMIRO, Matheus. *Processo estrutural democrático: participação, publicidade, e justificação*. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, p. 101–136, jan./mar. 2020.
- FERRAJOLI, Luigi. *Constitucionalismo principalista e garantista*. In: STRECK, Lênio; TRINDADE, André Karam; FERRAJOLI, Luigi (orgs.). *Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012
- FERREIRA, Hélio Rios. *Processo dialógico e a efetividade da tutela coletiva contra o Poder Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.
- FISS, Owen. *The Civil Rights Injunction. A origem do processo estrutural*. Juspodivm, 2026.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela estrutural*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025
- MOTA, Sergio Ricardo Ferreira. *Garantismo constitucionalista ou constitucionalismo garantista: do poder há sempre de se esperar um potencial abuso que é preciso neutralizar*. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 1038, p. 127–150, abr. 2022.
- OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. *O constitucionalismo garantista e a leitura moral da Constituição: quais são as “condições de possibilidade” dos juízos substanciais (materiais) de controle de constitucionalidade?* In: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lênio Luiz; TRINDADE, André Karam (orgs.). *Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012
- OLIVEIRA JÚNIOR, Francisco Elnatan Carlos de; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. *Garantismo e o controle da omissão administrativa na concretização dos direitos sociais – repercussões para a inadequação dos presídios brasileiros. Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 16, n. 46, p. 273–308, jan./jun. 2022
- SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; MAGALHÃES, Pedro Henrique. *Mandado de injunção e garantismo*. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 1–20, 2022
- SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- TRINDADE, André Karam. *Garantismo versus neoconstitucionalismo: os desafios do protagonismo judicial em terrae brasiliis*. In: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lenio Luiz; TRINDADE, André Karam (orgs.). *Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. São Paulo: JusPODIVM, 2024.