RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

O terreno que a decisão deixa: sedimentação, síntese e recombinação na jurisprudência do STF

The terrain a decision leaves behind: sedimentation, synthesis, and recombination in the case law of the Brazilian Supreme Federal Court

El terreno que deja la decisión: sedimentación, síntesis y recombinación en la jurisprudencia del STF

Pablo Dietrich
Mestrando em Direito pela Faculdade Estácio de Sá. Bacharel em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB). Pós-graduando em Ciências da Religião e em Filosofia e Sociologia pela Faculdade Líbano. Acadêmico de Teologia e de Licenciatura em Filosofia pela Faculdade Estácio de Sá.
Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/2467496149913328
ORCID: https://orcid.org/0009-0003-5447-0550
E-mail: pablodietrichh@hotmail.com

Resumo:
Pergunta-se como decisões particulares do Supremo Tribunal Federal podem transformar-se, ao longo do tempo, em proposições jurisprudenciais estáveis e, posteriormente, ser combinadas com materiais de outras linhagens para produzir uma formulação jurídica reutilizável. Propõe-se distinguir três operações do desenvolvimento jurisprudencial: a sedimentação, entendida como o processo diacrônico pelo qual uma proposição situada em um caso adquire estabilidade por meio de sua reutilização; a síntese, que consiste na abstração de decisões que respondem a uma mesma questão jurídica em uma formulação mais geral; e a recombinação, na qual proposições que respondem a questões distintas desempenham funções argumentativas complementares na construção de uma formulação que nenhuma delas continha isoladamente, no mesmo nível de articulação. As duas primeiras operações possuem antecedentes reconhecidos na teoria do raciocínio jurídico, enquanto a terceira é apresentada como uma distinção analítica, confrontada com noções próximas. O material empírico compreende o desenvolvimento jurisprudencial entre a decisão monocrática proferida na ADPF 45, em 2004, e o julgamento do RE 684.612, correspondente ao Tema 698 da repercussão geral, em 2023. A reconstrução documental e analítica sustenta que a proposição central de 2004 — a legitimidade excepcional da intervenção judicial diante de omissão que comprometa direitos — constituía, em 2023, uma premissa expressa ou reconstruível nos votos examinados das três posições em disputa. Sustenta, ainda, que o voto condutor sintetiza precedentes setoriais como jurisprudência assente quanto à legitimidade da intervenção e que a tese relativa ao modo de intervenção, tomando essa autorização como premissa recebida, articula a forma estrutural da intervenção — apoiada em doutrina que já associava o plano de ação à participação da Administração na definição da forma, do prazo e dos meios de implementação — com meios administrativos específicos, como o remanejamento e a contratação de organizações sociais, cuja licitude encontra respaldo em precedente de outra linhagem jurisprudencial. Essa articulação pressupõe a decomposição de precedentes setoriais, dos quais o voto aproveita a resposta relativa à legitimidade da intervenção e afasta aquela referente ao remédio. A classificação do caso como recombinação restringe-se, por isso, à articulação concreta entre a estrutura do plano e esses meios administrativos específicos, sendo apresentada como plausível, dentro dos limites documentais explicitados. O argumento não pressupõe a existência de um projeto consciente de expansão judicial, tampouco reduz o resultado à oposição entre ativismo e autocontenção.

Palavras-chave:
precedentes; desenvolvimento jurisprudencial; controle judicial de políticas públicas; Supremo Tribunal Federal; Tema 698.

Abstract:
This article examines how particular decisions of the Brazilian Supreme Federal Court can, over time, become stable jurisprudential propositions and subsequently be combined with materials from other lines of case law to produce a reusable legal formulation. It distinguishes three operations in the development of jurisprudence: sedimentation, understood as the diachronic process through which a proposition arising in a particular case gains stability through reuse; synthesis, which consists of abstracting decisions that address the same legal question into a more general formulation; and recombination, in which propositions addressing distinct questions perform complementary argumentative functions in constructing a formulation that none of them contained independently at the same level of articulation. The first two operations have recognised antecedents in the theory of legal reasoning, whereas the third is presented as an analytical distinction examined in relation to neighbouring concepts. The empirical material comprises the jurisprudential development from the single-justice decision in ADPF 45 (2004) to the judgment in RE 684.612, corresponding to General-Repercussion Theme 698 (2023). The documentary and analytical reconstruction supports the conclusion that, by 2023, the central proposition advanced in 2004 — the exceptional legitimacy of judicial intervention in the face of an omission that compromises rights — constituted an express or reconstructible premise in the opinions examined from all three positions in dispute. It also indicates that the leading opinion synthesises sector-specific precedents into settled case law concerning the legitimacy of judicial intervention and that the holding on the mode of intervention, taking that authorisation as an accepted premise, combines the structural form of intervention — supported by scholarship that had already linked action plans to administrative participation in determining the form, timeframe, and means of implementation — with specific administrative mechanisms, such as staff reallocation and the contracting of social organisations, whose lawfulness is supported by a precedent from a different line of case law. This articulation presupposes the decomposition of sector-specific precedents, from which the opinion retains the answer concerning the legitimacy of intervention while setting aside the answer concerning the remedy. The classification of the case as recombination is therefore limited to the specific articulation between the structural framework of the action plan and those administrative mechanisms, and is presented as plausible within the stated documentary limitations. The argument does not presuppose a deliberate project of judicial expansion, nor does it reduce the outcome to an opposition between judicial activism and restraint.

Keywords:
precedents; jurisprudential development; judicial review of public policies; Brazilian Supreme Federal Court; Theme 698.

Resumen:
Se pregunta cómo decisiones particulares del Supremo Tribunal Federal pueden transformarse, a lo largo del tiempo, en proposiciones jurisprudenciales estables y, posteriormente, ser combinadas con materiales de otras líneas para producir una formulación jurídica reutilizable. Se propone distinguir tres operaciones del desarrollo jurisprudencial: la sedimentación, entendida como el proceso diacrónico por el cual una proposición situada en un caso adquiere estabilidad por medio de su reutilización; la síntesis, que consiste en la abstracción de decisiones que responden a una misma cuestión jurídica en una formulación más general; y la

recombinación, en la cual proposiciones que responden a preguntas distintas desempeñan funciones argumentativas complementarias en la construcción de una formulación que ninguna de ellas contenía aisladamente, en el mismo nivel de articulación. Las dos primeras operaciones poseen antecedentes reconocidos en la teoría del razonamiento jurídico, mientras que la tercera es presentada como una distinción analítica, confrontada con nociones próximas. El material empírico comprende el desarrollo jurisprudencial entre la decisión monocrática dictada en la ADPF 45, en 2004, y el juicio del RE 684.612, correspondiente al Tema 698 de la repercusión general, en 2023. La reconstrucción documental y analítica sostiene que la proposición central de 2004 —la legitimidad excepcional de la intervención judicial frente a omisión que comprometa derechos— constituía, en 2023, una premisa expresa o reconstruible en los votos examinados de las tres posiciones en disputa. Sostiene, también, que el voto conductor sintetiza precedentes sectoriales como jurisprudencia consolidada en la legitimidad de la intervención y que la tesis relativa al modo de intervención, tomando esa autorización como premisa recibida, articula la forma estructural de la intervención — apoyada en doctrina que ya asociaba el plan de acción a la participación de la Administración en la definición de la forma, del plazo y de los medios de implementación— con medios administrativos específicos, como la reasignación y la contratación de organizaciones sociales, cuya licitud encuentra respaldo en precedente de otra línea jurisprudencial. Esa articulación presupone la descomposición de precedentes sectoriales, de los cuales el voto aprovecha la respuesta relativa a la legitimidad de la intervención y aleja aquella referente al remedio. La clasificación del caso como recombinación se restringe, por eso, a la articulación concreta entre la estructura del plan y esos medios administrativos específicos, siendo presentada como plausible, dentro de los límites documentales explicitados. El argumento no presupone la existencia de un proyecto consciente de expansión judicial, tampoco reduce el resultado a la oposición entre activismo y autocontención.

Palabras clave:
precedentes; desarrollo jurisprudencial; control judicial de políticas públicas; Supremo Tribunal Federal; Tema 698.

A montanha

Imagine-se uma montanha sem estrada. O primeiro grupo que precisa atravessá-la não dispõe de mapa. Diante de uma rocha, desvia; diante de uma encosta, procura passagem; diante de um rio, improvisa uma travessia. Cada decisão resolve um problema local, e nenhum dos que caminham precisa conhecer o traçado final.

O segundo grupo já não encontra a mesma montanha. Encontra uma trilha. Pode abandoná-la, e nada o obriga a segui-la; mas seguir a trilha e abandoná-la deixaram de ser alternativas equivalentes. Onde o primeiro grupo encontrava apenas a montanha, o segundo encontra a montanha e o rastro de quem passou.

Outros grupos chegam. Pedras são removidas, a trilha é alargada, e sinais passam a indicar a rota. O que começou como solução circunstancial adquire a aparência de um caminho. Como a travessia não é realizada por um único grupo nem por uma única rota, formam-se outras

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

trilhas, cada uma aberta para superar um obstáculo diferente — os rios, as encostas, os desníveis. Em algum momento, alguém percebe que três delas passam próximas umas das outras e as conecta por um trecho novo, aberto, em parte, com pedras trazidas de fora da montanha. Por esse trecho, chega-se a um ponto que outros talvez já tivessem alcançado por outras vias.

Voltar continua sendo possível. Mas quem chega depois já não decide sobre a montanha tal como existia antes: decide sobre um terreno em que há trilhas, marcas e passagens deixadas por outros e no qual abandonar um caminho significa renunciar também a trechos construídos sobre os anteriores. Nada disso exige que alguém tenha concebido o traçado inteiro. Cada grupo pode ter resolvido, de maneira razoável, o problema que tinha diante de si.

A imagem não prova nada. Serve apenas para fixar as propriedades que se procurarão, a seguir, em um caso concreto: cada decisão altera parcialmente o terreno recebido pelas seguintes; o futuro não se torna inevitável; voltar é possível — e importa saber se o retorno foi praticado ou sequer proposto; e decisões posteriores podem trabalhar com materiais que não estavam disponíveis às anteriores, inclusive materiais formados em trilhas distintas e materiais trazidos de fora delas.

§ 1 — O problema

A montanha corresponde a um conjunto de questões constitucionais conexas: se, quando, de que forma e por quais meios o Judiciário pode determinar que a Administração implemente uma política pública que deixou de implementar. Os grupos representam os colegiados e os ministros do Supremo Tribunal Federal que responderam a essas questões entre 2004 e 2023.

O primeiro marco é a decisão monocrática proferida em 2004 na ADPF 45, na qual o relator, após reconhecer a perda superveniente do objeto, afirmou que o Judiciário pode, “em bases excepcionais”, ser chamado a assegurar a implementação de políticas públicas quando a omissão dos órgãos competentes comprometer direitos constitucionais. O segundo marco é o julgamento do RE 684.612, concluído em 2023, no qual foi fixada a tese do Tema 698 da repercussão geral: a intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, diante da ausência ou da deficiência grave do serviço, não viola a separação dos poderes; como regra, a decisão judicial deve apontar as finalidades a serem alcançadas e exigir da Administração a apresentação de um plano, em vez de determinar medidas pontuais.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

O Tribunal, em 2023, não estava obrigado a seguir o caminho aberto em 2004. Poderia decidir de outro modo — e quatro ministros, vencidos em direções distintas, propuseram soluções divergentes. A questão aqui examinada não é se o Tribunal decidiu corretamente, tampouco se a intervenção judicial em políticas públicas é legítima. Trata-se de uma questão anterior e mais delimitada:

Como decisões particulares do STF podem transformar-se, ao longo do tempo, em proposições jurisprudenciais sedimentadas e, posteriormente, ser combinadas com materiais de outras linhagens para produzir uma formulação jurídica reutilizável?

A pergunta exclui deliberadamente outras questões que o tema costuma suscitar: por que o Supremo Tribunal Federal ocupa atualmente a posição institucional que ocupa, qual é o papel da Constituição de 1988 nesse processo e se a jurisdição constitucional brasileira deve ser mais ou menos deferente às decisões dos demais poderes. Essas questões são relevantes, mas exigem outros instrumentos de análise. O objeto desta investigação é uma operação interna à argumentação jurídica: o que as decisões posteriores fazem com o material deixado pelas anteriores.

A literatura sobre dependência de trajetória oferece um enquadramento natural para a imagem da montanha, mas seu emprego, neste estudo, é deliberadamente limitado. Paul Pierson definiu a dependência de trajetória, em sentido estrito, como um processo de retornos crescentes, no qual cada passo aumenta a probabilidade do seguinte e torna mais difícil abandonar o curso estabelecido. Oona Hathaway transpôs essa ideia para o common law, observando que a regra do precedente torna o desenvolvimento do direito explicitamente dependente das decisões anteriores.[1] Não se sustenta que o caso examinado satisfaça essa definição mais exigente, nem se procura medir se o retorno se torna progressivamente mais difícil a cada reutilização. Retém-se apenas o aspecto que a imagem da montanha também procura representar: o terreno sobre o qual se decide é historicamente modificado, e prosseguir por um caminho ou retornar a um anterior pode não ser argumentativamente equivalente. A contribuição pretendida não depende dessa literatura, mas da distinção analítica entre três operações do desenvolvimento jurisprudencial.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

§ 2 — Precedente, história e material jurídico

2.1 Dworkin e o passado que constrange

A teoria de Ronald Dworkin é o principal interlocutor, por ter feito do passado institucional um constrangimento da interpretação.

Para Dworkin, o precedente não vale apenas pela regra que enunciou. Além dessa força, que se esgota nos limites do que foi decidido, exerce uma força gravitacional sobre decisões que estão fora de sua órbita estrita, e essa força deriva da exigência de tratar casos semelhantes de modo semelhante.[1] Em O império do direito, a intuição se converte em teoria da integridade: o direito deve ser lido como obra de um único autor, a comunidade personificada; o juiz que decide um caso difícil assemelha-se ao romancista que recebe os capítulos escritos por outros e precisa escrever o seguinte. Não é livre para escrever qualquer coisa, porque o novo capítulo precisa ajustar-se ao que veio antes; não é mero copista, porque, entre as continuações que se ajustam, deve escolher a que mostra o conjunto em sua melhor luz.[2]

Três traços impedem que essa teoria seja lida como licença. O ajuste funciona como limiar, ainda que aproximado: uma interpretação que deixe sem explicação parte substancial do material é desqualificada antes de qualquer juízo de valor. A integridade exige coerência de princípio, não coerência local: o juiz não pode justificar cada decisão por um princípio diferente, conforme o resultado desejado. E o juiz pode tratar decisões passadas como erros, mas deve justificar esse tratamento pela mesma teoria que justifica o restante. A integridade, portanto, não autoriza selecionar fragmentos da jurisprudência conforme a conveniência; ajuste e justificação existem precisamente para filtrar esse tipo de seleção.

Não se trata de refutar essa teoria, nem de lhe atribuir a suposição de uma história estática: o romance em cadeia já supõe que cada capítulo se torna material para o seguinte. O que a teoria não pretende oferecer — porque é normativa — é um vocabulário para descrever que tipo de transformação cada capítulo opera sobre o material que recebe. Decisões posteriores podem abstrair o que as anteriores decidiram em formulações mais gerais; podem articular materiais que respondem a questões diferentes em formulações novas, e essas formulações passam a integrar a história recebida pelo intérprete seguinte. A pergunta acrescentada é

---

[1] DWORKIN, Hard cases (1975), republicado como capítulo 4 de Levando os direitos a sério (2002).

[2] DWORKIN, O império do direito (1999), capítulos 6 e 7. A reconstrução é deliberadamente sumária; o que importa é que ajuste e justificação são dimensões distintas, com o ajuste operando como limiar aproximado, e que ambas interagem no juízo interpretativo.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

descritiva: que operações transformam o material histórico que constrange, e como elas podem ser observadas em um caso concreto?

A pergunta não é inteiramente nova, e deve ser situada. Karl Llewellyn já descreveu a doutrina do precedente como bifronte — uma técnica para restringir os precedentes incômodos, outra para servir-se dos úteis —, e Duncan Kennedy comparou o material jurídico a um meio que resiste ao trabalho de quem o usa e, ao mesmo tempo, é aquilo com que se trabalha.[3] A questão da margem de liberdade judicial fica de fora, e não se sustenta que o acúmulo ou a diversidade de precedentes a amplie ou reduza.[4] Interessa outra coisa: descrever, em um caso, as operações pelas quais o material recebido é transformado.

2.2 Precedente, analogia e generalização

Uma distinção de Frederick Schauer impede que essa descrição se dissolva em generalidade. Seguir um precedente é atribuir valor presente a uma decisão anterior mesmo quando se acredita que ela estava errada; o precedente constrange justamente porque não depende da concordância de quem o segue. Argumentar por analogia é outra coisa: o decisor escolhe, entre casos anteriores, aqueles cuja semelhança considera persuasiva, e a escolha é sua.[5] Em ambos os casos, o que separa o relevante do irrelevante são regras de relevância que não estão dadas pelo próprio material.

A essas duas formas de uso do passado acrescenta-se uma terceira: a generalização, pela qual um conjunto de decisões é descrito como expressão de uma regra mais ampla do que qualquer delas enunciou. Que regras sejam, elas próprias, generalizações — que selecionam alguns traços de uma situação e desconsideram outros — é tese que Schauer desenvolveu em outra obra.[6] As operações propostas na seção seguinte podem ser lidas como especificações dessas formas de uso — com a diferença de que não perguntam apenas se o intérprete está vinculado, mas o que ele faz com o material a que se vincula ou que escolhe.

---

[3] LLEWELLYN, The bramble bush (1930); KENNEDY, Freedom and constraint in adjudication: a critical phenomenology (1986).

[4] Se a acumulação de precedentes amplia ou reduz a margem judicial é questão empírica aqui não examinada; ver LINDQUIST; CROSS, Empirically testing Dworkin's chain novel theory: studying the path of precedent (2005), p. 1157-1158.

[5] SCHAUER, Precedent (1987), p. 576-577; SCHAUER, Thinking like a lawyer (2009), p. 37 e 87: no uso analógico, a decisão anterior "is selected in order to support an argument now"; no precedente, "a previous decision imposes itself to preclude an otherwise preferred outcome".

[6] SCHAUER, Playing by the rules: a philosophical examination of rule-based decision-making in law and in life (1991).

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

2.3 Historicidade

Um último elemento teórico basta. A decisão judicial é, também, um texto que se desprende de quem o escreveu e passa a ser lido por intérpretes cujos horizontes o primeiro não tinha. Gadamer tratou essa condição como traço de toda compreensão e tomou a hermenêutica jurídica como seu modelo; Ricoeur descreveu a ação que deixa uma "marca" no tempo e cujo sentido, por uma "sedimentação no tempo social", deixa de coincidir com a intenção de quem a praticou.[7] Nenhum dos dois formulou uma teoria do precedente, e nada do que segue lhes é atribuído além disto: a proposição que o juiz de 2004 escreveu para resolver o caso de 2004 é lida, em 2011, em 2012 e em 2023, por quem enfrenta outros casos e dispõe de outros materiais.

§ 3 — Três operações

3.1 Sedimentação

Chama-se sedimentação o processo pelo qual uma proposição jurídica formulada inicialmente em determinado caso é reutilizada ao longo do tempo e adquire progressivamente estabilidade ou estatuto jurisprudencial — de modo que decisões posteriores passam a tratá-la como algo que o tribunal já afirmou, e não como algo que precise ser novamente justificado. Diferentemente das duas operações seguintes, a sedimentação não é praticada por nenhuma decisão isolada: é o resultado diacrônico de reiterações — inclusive de reiterações sob a forma de síntese. Chamá-la de operação é, por isso, uma simplificação, e não uma equiparação às outras duas.

A operação tem antecedente reconhecido. Edward Levi descreveu o ciclo dos conceitos jurídicos em estágios: um primeiro, em que o conceito é construído à medida que casos são comparados e o tribunal "tateia em busca de uma expressão"; um segundo, em que o conceito se torna mais ou menos fixo; um terceiro, de dissolução.[8] A sedimentação corresponde à passagem do primeiro ao segundo estágio. Acrescenta-se apenas um conjunto de indicadores de observação, distintos dos da síntese: a atribuição à proposição de um estatuto que sua origem

---

[7] GADAMER, Verdade e método (1997); RICOEUR, The model of the text: meaningful action considered as a text (1971). A tradução das expressões de Ricoeur é livre.

[8] LEVI, An introduction to legal reasoning (1948), p. 501-507. Levi descreve o primeiro estágio como aquele em que "a corte tateia em busca de uma expressão" e o segundo como aquele em que o conceito é "mais ou menos fixo".

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

não lhe dava; seu uso, expresso ou reconstruível, por posições opostas no mesmo julgamento; e sua sustentação por decisões posteriores sem retorno à fonte.

Uma precisão é necessária. Sedimentação não implica esquecimento da origem. Uma proposição pode estar sedimentada e continuar sendo atribuída a quem a formulou; o que a sedimentação torna possível é que uma fundamentação posterior não precise retornar à fonte originária para sustentá-la.

O vocabulário de Toulmin ajuda a precisar o ponto. Num argumento, os dados sustentam a conclusão por meio de uma garantia, e a garantia pode ser, por sua vez, desafiada; quem a defende recorre então ao seu apoio, os "avais sem os quais nem as próprias garantias teriam autoridade ou vigência".[9] Uma proposição sedimentada é uma garantia cujo apoio deixou de ser exigido: invoca-se a regra, e ninguém pergunta mais de onde ela vem. MacCormick descreve o risco correspondente na doutrina do precedente, quando se suspeita de que a ratio seja "apenas uma proposição jurídica de uma decisão anterior que uma corte posterior considera conveniente destacar para justificar sua própria decisão".[10] A sedimentação não confirma nem desmente essa suspeita; descreve o processo pelo qual uma proposição passa a dispensar a pergunta.

3.2 Síntese

Chama-se síntese a operação pela qual decisões particulares pertencentes a uma mesma trajetória são abstraídas de parte de suas particularidades e apresentadas como suporte de uma proposição mais geral — tipicamente sob a forma "a jurisprudência deste Tribunal tem admitido que…".

A operação não é nova e não é aqui reivindicada como tal. A literatura sobre raciocínio e redação jurídica a descreve há décadas com o nome de rule synthesis: o processo de examinar as autoridades que aplicaram o direito relevante, extrair delas os princípios orientadores e enunciá-los como regra única.[11] A técnica é empregada em dois sentidos: para reunir decisões que respondem à mesma questão jurídica em situações de fato diferentes, e para reconstruir uma regra de vários elementos a partir de decisões que esclarecem, cada uma, um deles. O termo é aqui reservado ao primeiro sentido; a diferença entre a síntese por elementos e a

[9] TOULMIN, Os usos do argumento (2001), p. 140-141 e 148.

[10] MACCORMICK (2008), p. 194. MacCormick retoma a expressão de Julius Stone, para quem a ratio seria uma "categoria de referência ilusória", e recusa a versão extrema da suspeita.

[11] FIGLEY, Teaching rule synthesis with real cases (2011), p. 245-247; MURRAY, Explanatory synthesis and rule synthesis: a comparative civil law and common law analysis (2011). A formulação clássica, reproduzida nessa literatura, atribui a Richard Neumann a definição da síntese como a reunião de várias decisões em um todo que representa uma regra ou uma expressão de política.

recombinação é tratada no § 3.3. Precedentes que respondem à mesma pergunta em setores diversos — por exemplo, se o Judiciário pode ordenar prestações à Administração omissa em matéria prisional, educacional ou sanitária — são, nesse sentido, material de síntese. Seu indicador de observação é a apresentação de um conjunto identificado de decisões particulares como instâncias de uma regra geral delas extraída.

3.3 Recombinação

Chama-se recombinação a operação pela qual uma decisão mobiliza proposições jurídicas que respondem a questões distintas, atribui-lhes funções argumentativas complementares e as integra numa formulação que não estava contida, no mesmo nível de generalidade e articulação, em nenhum dos materiais mobilizados isoladamente. O ponto decisivo é o critério de distinção entre trajetórias. Duas proposições pertencem a trajetórias distintas, no sentido aqui adotado, quando respondem a questões jurídicas distintas — por exemplo, se o Judiciário pode intervir, quando deve fazê-lo, de que forma deve fazê-lo e com que meios a Administração pode cumprir a ordem —, e não apenas quando se formaram em setores de fato diferentes. Para que o critério não seja definido pelo uso que a decisão posterior faz dos materiais, a questão é identificada na origem: é aquela que o material decidiu ou enfrentou, e não a função que recebe no destino. Um mesmo precedente pode responder a mais de uma questão, e a decisão posterior pode aproveitar uma de suas respostas e afastar outra. MacCormick admite expressamente essa pluralidade: se a ratio é a justificação "suficiente para decidir uma questão jurídica suscitada pelos argumentos das partes", um mesmo julgamento pode conter "múltiplas rationes", uma para cada questão que precisou resolver.[12] Precedentes que respondem à mesma questão em setores diversos são material de síntese (§ 3.2). A recombinação começa quando materiais que respondem a questões diferentes são postos a trabalhar juntos.

A definição é deliberadamente exigente. Para falar em recombinação, é preciso demonstrar: (i) pluralidade de materiais; (ii) que esses materiais respondem, na origem, a questões jurídicas distintas; (iii) funções argumentativas complementares — o que se verifica por um teste de supressão: suprimido cada material, fica sem apoio, na decisão, um passo determinado da justificação que nenhum outro material cobre; (iv) integração, entendida não como mera coocorrência no mesmo texto, mas como dependência inferencial: a decisão faz a aplicação de um material depender da de outro; e (v) uma formulação resultante que reúne

[12] MACCORMICK (2008), p. 203.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

componentes identificáveis no texto da decisão, cuja articulação não está presente em nenhum dos materiais mobilizados. Dois limites do requisito (v) devem ser declarados desde logo: ele é relativo ao repertório que a decisão mobilizou, e não à prática do tribunal como um todo, de modo que não sustenta, por si, afirmação de novidade dessa prática; e os materiais podem ser jurisprudenciais ou externos à jurisprudência, como a doutrina — caso em que a recombinação é, por assim dizer, mista. Se algum desses requisitos não puder ser demonstrado, o caso não deve ser descrito como recombinação; e, se algum material mobilizado já contivesse a articulação resultante, o caso seria de síntese ou de importação, e não de recombinação.

Os requisitos (iii) e (iv) podem ser lidos no vocabulário de Toulmin. Cada material cumpre, na justificação, a função de apoio de uma garantia determinada; o teste de supressão pergunta que garantia perde o seu apoio quando o material é retirado; e há integração quando a aplicação de uma garantia depende de outra. O que Toulmin chama de campo-dependência do apoio — a garantia de uma classificação biológica apoia-se numa taxonomia, a de uma nacionalidade num estatuto — reaparece aqui como origem dos materiais: garantias diferentes da mesma decisão podem apoiar-se em linhagens jurisprudenciais diferentes, ou fora da jurisprudência.[13]

A operação distingue-se da analogia. A analogia transfere a solução de um caso semelhante para outro; na recombinação, os materiais não são semelhantes entre si nem ao caso, e cumprem funções diferentes numa mesma justificação.

A operação tem, além disso, vizinhos próximos, e só se sustenta se deles se distinguir. O primeiro é o mais comum. Toda decisão cuja justificação se estrutura em várias premissas apoia cada uma delas em fontes próprias, liga-as por inferência e chega a uma conclusão que nenhuma fonte, isolada, continha.[14] Os requisitos (i), (iii), (iv) e (v) descrevem também essa justificação ordinária. O que a recombinação exige a mais é o requisito (ii), e o traço que melhor o evidencia é a decomposição: a decisão aproveita de um precedente a resposta a uma questão e afasta a resposta que ele deu a outra, suprindo-a com material de origem diversa. Pela mesma razão, a recombinação distingue-se da síntese por elementos (§ 3.2), em que cada decisão é usada pelo que decidiu.

Estruturalmente semelhante é a síntese intergeracional de Bruce Ackerman: como a Constituição norte-americana é obra de várias gerações, caberia aos tribunais sintetizar

---

[13] TOULMIN (2001), p. 148-149.

[14] A distinção entre justificação interna, que liga as premissas à conclusão, e justificação externa, que fundamenta cada premissa, é de WRÓBLEWSKI, Legal syllogism and rationality of judicial decision (1974), e foi desenvolvida por ALEXY, Teoria da argumentação jurídica (2001).

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

transformações constitucionais parciais em um todo doutrinário coerente.[15] As unidades, porém, são regimes constitucionais, em relação temporal-hierárquica entre si, e a teoria é normativa. Próxima também é a noção de empréstimo constitucional de Nelson Tebbe e Robert Tsai — o uso de um domínio do conhecimento constitucional para interpretar, reforçar ou iluminar outro —, que é direcional e atravessa domínios.[16] No caso examinado adiante, o uso de um precedente sobre organização administrativa para responder a uma questão remedial tem precisamente esses traços, e pode ser descrito como empréstimo; a recombinação não é esse uso isolado, mas a composição, numa única formulação, de materiais de origens diferentes, alguns deles decompostos. A noção de direitos híbridos, que emergem da interação de cláusulas constitucionais, tem por unidades dispositivos textuais, e não proposições jurisprudenciais.[17]

A literatura que trata a jurisprudência como rede também deve ser reconhecida. A reconstrução de redes de citação do Supremo Tribunal Federal, com análise das conexões entre decisões e dos padrões de uso dos precedentes, foi feita por Adriana Vojvodic, cuja tese reconstrói redes de precedentes em casos de direitos fundamentais e conclui, para o universo examinado, que o uso dos precedentes pelo Tribunal se caracterizava pela "reiteração de soluções, mais do que pela construção argumentativa de standards".[18] No plano internacional, modelos genealógicos da doutrina representam cada decisão como derivada de uma única decisão anterior — escolha que, por construção, não registra uma operação dependente de mais de uma origem.[19] Não se reivindica a ideia de jurisprudência como rede, nem a de linhagens de precedentes. Sua pergunta é semântica e argumentativa: o que uma decisão faz com proposições que respondem a questões distintas.

---

[15] ACKERMAN, We the people: foundations (1991); ACKERMAN, De-schooling constitutional law (2014), onde o autor resume o problema: como a Constituição é obra de muitas gerações, cabe aos tribunais sintetizar transformações parciais em um todo doutrinário coerente. Michael McConnell objetou que, nesse modelo, tudo depende de quais elementos de cada regime o juiz decide expandir ou enfatizar (MCCONNELL, The forgotten constitutional moment, 1994) — objeção que vale, em termos, também para a recombinação.

[16] TEBBE; TSAI, Constitutional borrowing (2010). Os autores excluem do conceito o raciocínio a partir de precedentes dentro de um mesmo domínio, e descrevem, entre outros exemplos, uma decisão cujos princípios seriam "produto de síntese" entre dois domínios constitucionais; a proximidade com a recombinação é real e deve ser registrada.

[17] COENEN, Reconceptualizing hybrid rights (2020).

[18] VOJVODIC, Precedentes e argumentação no Supremo Tribunal Federal: entre a vinculação ao passado e a sinalização para o futuro (2012), resumo (p. 4). A tese registra também (p. 12), a propósito da relação entre dois julgamentos, a declaração de um ministro segundo a qual um deles teria "aplainado o terreno" para o outro — imagem que antecede, na literatura brasileira, a da montanha.

[19] CLARK; LAUDERDALE, The genealogy of law (2012), p. 334. Os autores testaram também modelos com dois ascendentes e registram que o ajuste do modelo de ascendente único é quase equivalente, razão pela qual o adotam; a observação do corpo diz respeito à representação, não à qualidade estatística do modelo.

Na literatura consultada — teoria do precedente e do raciocínio jurídico em língua portuguesa e inglesa, literatura de rule synthesis, de empréstimo constitucional e de direitos híbridos, e estudos sobre redes de citação no Supremo Tribunal Federal —, não se encontrou a distinção sistemática entre sedimentação, síntese e recombinação como operações diferentes do desenvolvimento jurisprudencial, nem a caracterização da recombinação pelos requisitos acima. A contribuição está nessa distinção e em sua aplicação documental a um caso.

§ 4 — Método e limites

O estudo é qualitativo e documental. Reconstrói, a partir do texto das decisões, que proposições foram formuladas, reutilizadas e articuladas, e com que função argumentativa. Três níveis de afirmação são mantidos separados ao longo do texto: o fato documental ("o voto cita X"), a reconstrução analítica ("X desempenha a função Y na argumentação") e a hipótese teórica ("esse padrão pode ser descrito como recombinação"). Nenhuma inferência do autor é apresentada como declaração do Tribunal. O objeto é a motivação, e não o raciocínio que levou a ela: Taruffo mostra que, entre as escolhas feitas para decidir e as expressas para justificar, "não subsiste necessária coincidência".[20] O que se reconstrói é o modo como os votos justificam, não o modo como os ministros chegaram ao que decidiram. As fontes são as seguintes. A decisão na ADPF 45 foi lida em seu texto integral, reproduzido a partir do Informativo STF n. 345. Do julgamento do Tema 698, foram lidos o voto do Ministro Luís Roberto Barroso, redator para o acórdão, na íntegra; as minutas dos votos dos Ministros Ricardo Lewandowski e Alexandre de Moraes, tornadas públicas após o julgamento; e o acórdão, a ementa e o extrato reproduzidos em publicação institucional.[21] Os votos dos Ministros Edson Fachin e André Mendonça não integram o corpus. Dos precedentes invocados no voto condutor, consideram-se as teses e ementas, o que o voto de 2023 deles diz e, no caso dos três agravos do § 22, o objeto e a proposição central. Para o requisito (v), recorreu-se ao capítulo sobre implementação do Curso de processo estrutural, de Arenhart, Osna e Jobim, e à reprodução de Porfiro (2018) em França (2021). As decisões intermediárias foram consultadas em suas ementas e transcrições.

---

[20] TARUFFO, A motivação da sentença civil (2015), p. 196 e 201.

[21] O voto do Ministro Barroso é citado pela versão publicada em seu sítio institucional; as minutas dos votos dos Ministros Lewandowski (abril de 2020) e Moraes (junho de 2023), pelas versões divulgadas após o julgamento; o acórdão, a ementa e o extrato, pela reprodução da Revista Carioca de Direito. Os votos são citados por parágrafo ou por trecho.

Há dois limites. O primeiro é causal: o estudo mostra como uma formulação foi construída, não que ela não pudesse ter sido construída de outro modo, nem que os mecanismos descritos sejam a causa suficiente do resultado. Explicações concorrentes — a importação de modelos estrangeiros, o comportamento estratégico dos ministros, a força institucional da repercussão geral — permanecem abertas e são retomadas no § 8. O segundo é de alcance: um caso não estabelece frequência. O que se pode mostrar é que as três operações são distinguíveis e observáveis; quão comuns elas são é pergunta para outra pesquisa.

§ 5 — ADPF 45: a proposição inicial

5.1 O caso e o estatuto da decisão

O Partido da Social Democracia Brasileira ajuizou arguição de descumprimento de preceito fundamental contra veto presidencial ao § 2º do art. 55 (depois renumerado como art. 59) do projeto que se converteu na Lei n. 10.707/2003, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004. O dispositivo vetado definia o que se computaria como "ações e serviços públicos de saúde" para os fins da Emenda Constitucional n. 29/2000. Antes do julgamento, o Presidente da República encaminhou ao Congresso projeto que, convertido na Lei n. 10.777/2003, restaurou o conteúdo vetado. Em 29 de abril de 2004, o relator, Ministro Celso de Mello, decidiu monocraticamente: "julgo prejudicada a presente argüição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da perda superveniente de seu objeto".[22] O estatuto da decisão deve ser fixado antes de seu conteúdo, porque é ele que se transformará. Trata-se de decisão monocrática, que não julgou o mérito — que, em ADPF, teria eficácia contra todos e efeito vinculante —, não ordenou nada a ninguém, não foi referendada pelo Plenário e antecede a própria criação da repercussão geral pela Emenda Constitucional n. 45, de dezembro de 2004. Tudo o que nela interessa foi dito depois de reconhecida a prejudicialidade, em forma de obiter dictum — no sentido em que MacCormick define as obiter dicta: opiniões "que vão além dos pontos necessários para a decisão do caso particular".[23] A ADPF 45 é tomada aqui como ponto de partida por ser a formulação mais citada da proposição que interessa ao estudo, e não por ser sua origem. Decisões do mesmo relator, anteriores e posteriores — em matéria de saúde e de

[22] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADPF 45-MC/DF, rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática de 29 abr. 2004, Informativo STF n. 345. A identificação do autor e do dispositivo vetado consta do texto da decisão.

[23] MACCORMICK, Retórica e o Estado de Direito (2008), p. 193.

educação —, contêm enunciados análogos, e não se sustenta que a proposição descenda exclusivamente dela.

5.2 O que a decisão disse

Reconhecida a perda do objeto, o relator acrescentou que a ação constitucional "qualifica-se como instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando, previstas no texto da Carta Política, tal como sucede no caso (EC 29/2000), venham a ser descumpridas, total ou parcialmente, pelas instâncias governamentais destinatárias do comando inscrito na própria Constituição da República". Seguem-se quatro proposições. A primeira, que é a proposição central, é a da excepcionalidade: "É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário — e nas desta Suprema Corte, em especial — a atribuição de formular e de implementar políticas públicas […]. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático." A segunda afirma que "não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo". A terceira limita, sem recusar, a reserva do possível: a cláusula, "ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível", não pode ser invocada pelo Estado para exonerar-se de suas obrigações constitucionais, e seus condicionamentos se traduzem num binômio de "razoabilidade da pretensão individual/social" e "existência de disponibilidade financeira do Estado". A quarta invoca o mínimo existencial, sobretudo por meio da doutrina transcrita.[24]

5.3 O que a decisão não disse

Para evitar anacronismo, importa igualmente o que a decisão não contém. Não fala em plano, cronograma, monitoramento, processo estrutural ou distinção entre fins e meios. Não distingue tutela individual de tutela coletiva, a não ser na expressão "pretensão

[24] A decisão transcreve BARCELLOS, A eficácia jurídica dos princípios constitucionais (2002), p. 245-246; KRELL, Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha (2002), p. 22-23; e VIEIRA DE ANDRADE, Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976 (1987), p. 207; e remete a HOLMES; SUNSTEIN, The cost of rights (1999). As páginas são as que a própria decisão indica.

individual/social". Não formula a separação de poderes como tese a ser afastada; trabalha com a noção de liberdade de conformação, que declara não ser absoluta. E sua proposição central é, textualmente, uma proposição de exceção: o Judiciário não formula políticas públicas "ordinariamente"; pode fazê-lo "em bases excepcionais", "se e quando" houver comprometimento de direitos.

A decisão foi cedo reconhecida pelo que era. Daniel Wang observou que ela poderia ter se limitado a julgar a ação prejudicada e que a argumentação do relator, "apesar de indiferente em relação ao resultado desse julgamento", representava uma inovação em relação à jurisprudência então consolidada.[25] Fernando Leal a tomou como exemplo por excelência de um uso problemático do conceito de precedente: segundo dados que reporta, a ADPF 45 foi evocada em 241 decisões do próprio Tribunal; mas, como a ação jamais foi julgada no mérito, "sem decisão, não há precedente".[26]

§ 6 — Sedimentação e síntese

6.1 A proposição de 2004 no Tema 698

O teste mais direto da sedimentação está no próprio julgamento do Tema 698. A ADPF 45 aparece nele, mas não no voto que formulou a tese prevalecente.

O voto condutor, do Ministro Barroso, não cita diretamente a ADPF 45. A decisão está presente em dois outros votos. O relator, Ministro Lewandowski, a invoca diretamente, no ponto em que trata do financiamento da saúde e da reserva do possível: afirma que esse "foi o sentido da análise empreendida pelo Ministro Celso de Mello no exame da ADPF- MC 45/DF, na qual asseverou não caber a manipulação da atividade financeira do Estado", e transcreve as passagens sobre a gradualidade dos direitos sociais, a vedação de "obstáculo artificial" e a reserva do possível. O Ministro Alexandre de Moraes a menciona de modo mediado: registra que o relator a citou e transcreve voto anterior da Ministra Ellen Gracie, no AI 734.487-AgR, segundo o qual "o Plenário desta Corte reconheceu na ADPF 45/DF" a dimensão política do

[25] WANG, Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF (2008).

[26] LEAL, Força autoritativa, influência persuasiva ou qualquer coisa: o que é um precedente para o Supremo Tribunal Federal? (2020). O número é do autor, a partir da plataforma "Supremo em Números". A tese de Leal — de que a ADPF 45 não deveria contar como precedente — é compatível com a descrição aqui proposta: a sedimentação pode ser, ao mesmo tempo, mecanismo observável e defeito de uma prática.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

direito à saúde; acrescenta decisão do Ministro Ayres Britto, no RE 590.664, que afirma ter sido "também ancorada" na ADPF 45.[27]

É preciso distinguir o que esses dados mostram. Como fato de citação, a ADPF 45 é invocada em votos de posições opostas: diretamente por Lewandowski, que negava provimento ao recurso, a propósito da reserva do possível; indiretamente por Moraes, que lhe dava provimento, por transcrição de voto alheio. A proposição da excepcionalidade, por sua vez, aparece sem citação da fonte na tese proposta por Moraes, que dava provimento ao recurso para restabelecer a sentença de improcedência: "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".[28] E aparece, também sem citação da fonte, no voto condutor (§ 6.2). Que as três posições convirjam nessa proposição é reconstrução do autor, a partir da semelhança dos enunciados nos votos examinados, e não fato de citação; com essa ressalva, nenhum dos votos examinados propôs negar a autorização excepcional enunciada, entre outras decisões, na ADPF 45.

Dois outros indicadores de sedimentação são observáveis. O primeiro é o estatuto que a proposição adquiriu. No voto transcrito por Moraes, a Ministra Ellen Gracie afirma que "o Plenário desta Corte reconheceu" na ADPF 45 o que, em 2004, era argumentação lateral de uma decisão monocrática em ação prejudicada; Leal registrou afirmação semelhante da mesma ministra em outro julgado.[29] A atribuição é imprecisa, e essa imprecisão é, na reconstrução aqui proposta, indício de sedimentação: a proposição passou a circular com uma autoridade que sua origem não lhe dava. O segundo é que a fundamentação que prevaleceu pôde prescindir da fonte. A origem é nomeada, no mesmo julgamento, por Lewandowski e Moraes; o voto condutor não precisou retornar a ela.

A ADPF 45 chega ao voto condutor, ainda assim, por uma via indireta. O § 25 transcreve a ementa do RE 1.008.166 (Tema 548), que lista entre seus precedentes o ARE 639.337-AgR, julgado pela Segunda Turma em 2011 sob relatoria do Ministro Celso de Mello. Esse acórdão reproduz, em decisão colegiada, a estrutura da proposição de 2004 — a ementa afirma ser possível ao Judiciário, "ainda que em bases excepcionais", determinar a implementação de

---

[27] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 684.612/RJ, votos dos Ministros Ricardo Lewandowski e Alexandre de Moraes. No voto do Ministro Moraes, a referência à ADPF 45 aparece em transcrição de voto anterior, que Moraes informa ter transcrito também no ARE 947.270-AgR.

[28] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 684.612/RJ, voto do Min. Alexandre de Moraes, tese proposta, item II. O item I da mesma tese afirmava não caber ao Judiciário substituir o juízo de oportunidade e conveniência do Executivo determinando concurso público e outras medidas de cunho administrativo.

[29] LEAL (2020) transcreve, do RE 559.646-AgR, afirmação da mesma ministra de que "o plenário do STF havia reconhecido, na ADPF 45, a possibilidade de controle judicial de políticas públicas".

políticas públicas definidas na Constituição — e, segundo transcrição em literatura secundária, invoca a ADPF 45 nominalmente.[30] A cadeia é de citação indireta: a decisão de 2004 está no texto de 2023 dentro de uma ementa transcrita, a dois elos de distância. Não se sustenta, a partir dela, uma genealogia linear; sustenta-se apenas que o material de 2004 continuava presente, por diversos caminhos, no repertório de que o julgamento de 2023 dispunha.

6.2 A síntese

O § 22 do voto condutor é um exemplo de síntese no sentido do § 3.2. Afirma que o Tribunal "tem admitido a intervenção do Judiciário para a implementação de políticas públicas, em situações excepcionais, quando comprovada a inércia ou morosidade do ente público, como medida assecuratória de direitos fundamentais", e apresenta como suporte um conjunto identificado de decisões — ARE 1.230.668 AgR-EDv-AgR, ARE 1.408.531 AgR e ARE 1.289.323 AgR —, referidas apenas por número, órgão e data. Os §§ 23 a 27 acrescentam precedentes que respondem à mesma questão em setores diversos: presídios (Tema 220), educação infantil (Tema 548), leitos de UTI (ACO 3.473). O conjunto é apresentado como expressão de uma mesma regra: a intervenção é legítima diante de omissão que compromete direitos. Estão presentes os dois elementos que caracterizam a síntese — decisões particulares identificadas e uma regra geral delas extraída.

Os três agravos do § 22 puderam ser identificados quanto ao objeto. O ARE 1.230.668-AgR-EDv-AgR/AM tratou de construção de novas escolas e formulou expressamente a possibilidade de implementação judicial de políticas públicas, em casos emergenciais, diante de inércia ou morosidade administrativa. O ARE 1.289.323-AgR/RJ tratou do Programa Nacional de Alimentação Escolar e afirmou que o Judiciário pode, em situações excepcionais, determinar medidas assecuratórias de direitos essenciais. O ARE 1.408.531-AgR/RJ tratou da restauração de patrimônio tombado diante de omissão municipal. Os três são, portanto, material heterogêneo quanto ao setor, mas convergente quanto à mesma questão jurídica: a admissibilidade excepcional da intervenção judicial diante de omissão estatal. Isso reforça, em vez de enfraquecer, a classificação do § 22 como síntese. A correspondência entre a fórmula sintetizada e a proposição de 2004 — excepcionalidade, omissão e proteção de direitos — permanece reconstrução analítica do autor, não declaração do voto.

---

[30] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ARE 639.337-AgR/SP, rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 23 ago. 2011, DJe 15 set. 2011. Ementa disponível no LexML. A invocação nominal da ADPF 45 no corpo do acórdão consta da transcrição em CRUVINEL, A judicialização de políticas públicas na educação infantil: ARE 639.337 AgR SP.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

A mesma fórmula de atribuição à jurisprudência aparece antes de 2023. Nas decisões transcritas no voto do Ministro Moraes, a Ministra Ellen Gracie escreveu que "a jurisprudência tem evoluído e admitido, em casos excepcionais, a atuação do Poder Judiciário em tema de políticas públicas", e o Ministro Ayres Britto, em decisão publicada em 2012, que "a jurisprudência desta nossa Casa de Justiça vem admitindo, em determinados casos, o controle judicial da omissão do Estado na implantação de políticas públicas", acrescentando que "essa intervenção, porém, ocorre em caráter excepcional".[31] Não se verificou em que decisões cada uma dessas passagens se apoia. O que se registra é a recorrência, por ministros diferentes e em momentos diferentes, de uma mesma fórmula que atribui à jurisprudência a proposição — o que, sem a identificação das decisões sintetizadas, é indício de sedimentação, e não prova de síntese.

A diferença entre as duas operações fica, assim, apoiada em indicadores distintos. A sedimentação se observa no estatuto e na circulação da proposição: a atribuição ao Plenário, a presença em votos de posições opostas, a sustentação sem retorno à fonte. A síntese se observa em um ato argumentativo determinado: a apresentação de decisões identificadas como instâncias de uma regra. As duas se reforçam — cada síntese reitera a proposição —, mas não se confundem.

§ 7 — Tema 698: recombinação

7.1 O caso e o julgamento

Em 2003, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro propôs ação civil pública contra o Município do Rio de Janeiro em razão das condições do Hospital Municipal Salgado Filho. Com base em relatório do Conselho Regional de Medicina que apontava déficit de 283 profissionais, pediu a realização de concurso público, a lotação dos aprovados naquele hospital e o saneamento das irregularidades constatadas. A sentença julgou o pedido improcedente; o Tribunal de Justiça reformou-a e determinou ao Município o suprimento do déficit "por meio da realização de concurso público de provas e títulos" e o saneamento das irregularidades em seis meses, sob pena de multa diária.[32]

A repercussão geral foi reconhecida para o tema relativo aos "limites da competência do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes em concursos

[31] As duas passagens são citadas conforme transcritas no voto do Min. Alexandre de Moraes no RE 684.612.

[32] Os dados do caso concreto são os descritos no voto do Ministro Barroso, §§ 1 a 4.

públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde". A questão afetada era setorial — saúde — e remedial — que espécies de ordem.

O julgamento foi concluído em sessão virtual encerrada em 30 de junho de 2023. Por maioria, o Tribunal deu parcial provimento ao recurso, anulou o acórdão estadual e determinou novo exame da causa segundo os parâmetros fixados, nos termos do voto do Ministro Barroso. Ficaram vencidos os Ministros Lewandowski e Fachin, que negavam provimento, e os Ministros Moraes e Mendonça, que davam provimento para restabelecer a sentença. A tese fixada foi a seguinte:

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

A literatura que examinou o julgamento já registrou que a primeira tese se inscreve na continuidade da jurisprudência anterior e que a inovação está na segunda, relativa à forma da intervenção.[33] A pergunta começa depois dessa constatação: como os materiais jurisprudenciais e doutrinários disponíveis foram articulados para que a formulação remedial da segunda tese pudesse aparecer?

7.2 Os materiais e as questões a que respondem

O voto condutor mobiliza como fundamento oito julgados do Supremo Tribunal Federal, todos proferidos entre 2015 e 2023 e identificados quanto ao objeto e à tese ou ementa, e seis obras doutrinárias publicadas entre 2008 e 2021.[34] A tabela agrupa esses materiais pela

[33] SILVA; COSTA, Tema de repercussão geral 698: processo estrutural e estratégias adotadas (2024), p. 342-343 e 358. Os autores sustentam também que a tese prevalecente pode ter sido influenciada pela multiplicidade de interesses subjacentes ao conflito concreto e identificam comportamento estratégico dos ministros, por meio de sinalizações e controle de agenda — explicação que não se contesta aqui e que é retomada no § 8.

[34] As obras doutrinárias citadas nas notas do voto condutor são: SARMENTO (2010); TUSHNET, Weak courts, strong rights (2008), p. 247-258; FONTE (2015); PORFIRO (2018); DIDIER JR.; ZANETI JR. (2020); e ARENHART; OSNA; JOBIM (2021). O capítulo 8 do Curso de processo estrutural já associa plano de ação à participação do próprio réu na definição de forma, prazo e meios. Porfiro (2018) é citada conforme FRANÇA (2021, p. 134), que registra o modelo deferente como delegação do plano de reestruturação às partes ou à instituição envolvida, preservando espaço decisório dos órgãos competentes. Por isso não se reivindica novidade da combinação abstrata entre plano e meios administrativos; o § 7.3 limita a hipótese de recombinação à

questão que decidiram ou enfrentaram na origem (§ 3.3). A descrição do uso é fato documental; a questão na origem apoia-se nas teses e ementas; a função é reconstrução analítica do autor.

Material (ano)	**Uso no voto de 2023**	**Questão na origem**	**Função na argumentação**
ARE 1.230.668 AgR-EDv- AgR (escolas); ARE 1.289.323 AgR (alimentação escolar); ARE 1.408.531 AgR (patrimônio tombado) (2021–2023); RE 592.581, Tema 220 (2015, presídios); RE 1.008.166, Tema 548 (2022, creche); ACO 3.473 MC-Ref (2021, leitos de UTI)	§§ 22–27: o Tribunal "tem admitido" a intervenção "em situações excepcionais, quando comprovada a inércia"; teses e exemplos setoriais	Se o Judiciário pode ordenar prestações à Administração omissa; os Temas 220 e 548 respondem também de que forma (ordem pontual de obras; exigibilidade individual)	Legitimidade, sob a forma de síntese (§ 6.2); a resposta sobre a forma é afastada (§ 7.4)
ADPF 347 MC (2015, sistema prisional)	§ 30: intervenção para "retirar as autoridades públicas do estado de letargia", ao lado do mínimo existencial (§ 29)	Estado de coisas inconstitucional no sistema prisional e medidas cautelares cabíveis	Reforço do gatilho (omissão grave), já enunciado nos §§ 22 e 29
ADI 1.923 (2015, organizações sociais)	§ 35: validação da colaboração públicoprivada na prestação de serviços	Validade da prestação de serviços públicos por organizações sociais	Meios: licitude de alternativas ao concurso; fundamenta a tese 3
Doutrina: Tushnet (2008); literatura de processo estrutural (2018–2021)	§ 34 (nota 2): modelo "fraco"; § 36 (notas 3 e 4): medidas estruturais, plano e cronograma	Nenhuma decisão; modelos de forma da intervenção judicial	Forma: fixar a finalidade e exigir um plano

7.3 Os cinco requisitos

Pode-se agora testar o caso contra os requisitos do § 3.3, com o rigor ali anunciado: o material que não satisfizer um requisito fica fora da recombinação.

(i) Pluralidade de materiais. Satisfeito. O voto mobiliza oito julgados e seis obras; para a recombinação, porém, as unidades relevantes não são as decisões consideradas uma a uma, mas os conjuntos que cumprem funções diferentes — o bloco sintetizado da legitimidade, a ADPF 347, a ADI 1.923 e a doutrina da forma.

---

articulação específica entre a gramática estrutural do plano e meios concretos como remanejamento e contratação de OS/OSCIP, apoiados na ADI 1.923.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

(ii) Questões distintas. Satisfeito, com a questão identificada na origem. O bloco sintetizado responde se o Judiciário pode ordenar prestações à Administração omissa; a ADPF 347, em cautelar, respondeu a um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional; a ADI 1.923 decidiu a validade da prestação de serviços públicos por organizações sociais; a doutrina não decide, mas propõe uma forma para a intervenção judicial. O traço mais nítido está no interior do bloco sintetizado: os Temas 220 e 548 respondem também à questão da forma — o primeiro autorizando a ordem pontual de obras, o segundo afirmando a exigibilidade individual —, e o voto aproveita deles apenas a resposta sobre a legitimidade (§ 7.4).

(iii) Funções complementares. Pelo teste de supressão, dois conjuntos passam e dois não passam. Suprimida a ADI 1.923, a tese 3 — a licitude do remanejamento e da contratação de organizações sociais — fica sem o apoio específico que o voto lhe atribui. Suprimida a doutrina, a tese 2 perde seu conteúdo positivo: a deferência quanto aos meios autoriza a conclusão negativa de que o juiz não deve escolher o meio, mas não a conclusão positiva de que deve fixar finalidades e exigir um plano, passo que o voto apoia na doutrina estrutural. A ADPF 347 não passa: suprimida, o gatilho da omissão continua apoiado nos §§ 22 e 29. Tampouco passa o bloco sintetizado: suprimido, a legitimidade da intervenção perde sua apresentação como jurisprudência do Tribunal, mas continua apoiada no argumento constitucional do § 21. Pelo critério adotado, esse bloco é premissa recebida, e não componente da recombinação.

(iv) Integração. Satisfeito para a articulação entre a forma estrutural da intervenção e meios administrativos específicos. Depois de invocar a ADI 1.923, o voto conclui: “Portanto, não pode o Poder Judiciário substituir a vontade do administrador público e privilegiar determinada forma de contratação de pessoal ou de gestão dos serviços públicos de saúde” (§ 35). E, na sequência: “Desse modo, o órgão julgador deve privilegiar medidas estruturais de resolução do conflito” (§ 36). O conector faz a exigência de medidas estruturais depender da deferência quanto aos meios. A doutrina estrutural já oferecia, em abstrato, uma gramática em que plano, forma, prazo e meios podem ser construídos com participação do próprio réu; o passo específico do voto é ligar essa gramática à licitude, no serviço de saúde, de alternativas ao concurso como remanejamento e contratação de organizações sociais, sustentadas pela ADI 1.923. A ligação entre esses parâmetros e o bloco da legitimidade é de outra natureza: depois dos precedentes setoriais, o voto afirma que, “nesse cenário, é importante a construção de parâmetros” (§ 28). A expressão situa os parâmetros depois da autorização, mas não faz a aplicação de um material depender da de outro; pelo critério do § 3.3, é coocorrência, e não integração.

(v) Formulação não contida nos materiais mobilizados. A tese reúne quatro componentes identificáveis: (a) a autorização — a intervenção não viola a separação dos poderes; (b) a condição — ausência ou deficiência grave do serviço; (c) a forma — finalidades e plano, em lugar de medidas pontuais; e (d) os meios — concurso, remanejamento ou contratação de organizações sociais. Os dois primeiros chegam já articulados no bloco sintetizado, cuja fórmula (§ 22) une a autorização à condição de inércia ou morosidade. A recombinação, se houver, deve ser localizada de modo mais estreito na articulação concreta de (c) com os meios específicos de (d), e não na combinação abstrata entre plano e meios administrativos. A verificação adicional da doutrina citada no voto mostra por quê. O capítulo sobre implementação do Curso de Processo Estrutural já recomenda plano de ação e registra que o próprio réu pode participar do desenho da solução, inclusive quanto à forma, ao prazo e aos meios de implementação. Porfiro (2018), em passagem reproduzida por França (2021), já descrevia o modelo deferente como aquele em que o plano de reestruturação é remetido às partes ou às instituições envolvidas, preservando espaço decisório dos órgãos competentes. Esses antecedentes afastam qualquer reivindicação de novidade da fórmula geral plano + meios. Nenhum dos julgados mobilizados, porém, contém (c): o Tema 220 enuncia o contrário, autorizando a ordem pontual de obras; o Tema 548 afirma a exigibilidade individual; a cautelar da ADPF 347 não ordenou plano; e a ADI 1.923 não trata de controle judicial estrutural. O ponto que permanece distintivo no voto de 2023 é a junção da gramática estrutural de finalidades e plano com a validação, extraída da ADI 1.923, de meios administrativos determinados — especialmente remanejamento e contratação de OS/OSCIP — para o cumprimento no setor de saúde. A classificação seria refutada se as obras doutrinárias citadas contivessem, antes do Tema 698, essa combinação específica, e não apenas a deferência genérica à escolha administrativa dos meios.

Três qualificações reduzem ainda o alcance dessa conclusão. A primeira: o requisito (v) é satisfeito em relação aos materiais que o voto mobilizou e ao conteúdo que pôde ser verificado, não em relação à prática do Tribunal ou a toda a literatura de processo estrutural. Antes de 2023, o Supremo Tribunal Federal já havia determinado à Administração a elaboração de planos em ações estruturais — na ADPF 709, em 2020, de que o próprio redator do Tema 698 fora relator, e na ADPF 635, em 2022.[35] A forma do plano foi fundamentada, no voto, por remissão doutrinária, e não por remissão a essas decisões; não se sabe, e não se afirma, por que

[35] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADPF 709-MC-Ref/DF, rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 5 ago. 2020 (plano de enfrentamento da Covid-19 para os povos indígenas); ADPF 635/RJ, rel. Min. Edson Fachin (plano de redução da letalidade policial, 2022). As decisões são mencionadas apenas para registrar que a gramática do plano já estava presente na prática do Tribunal; não integram a análise.

caminho a ideia chegou ao voto. A segunda: a recombinação observada é mista, porque um de seus componentes — a gramática estrutural da forma — vem de fonte externa à jurisprudência, enquanto a especificação dos meios administrativos vem da ADI 1.923. A terceira: um componente da proposição de 2004 não passou à tese. A tese 1 não reproduz o qualificativo "excepcional", presente no § 22 do voto: o enunciado vinculante substitui a excepcionalidade pela gravidade da omissão.

Com essas qualificações, a classificação do Tema 698 como recombinação é plausível e restrita. Não se recombinam, em abstrato, "plano" e "meios", combinação já presente na doutrina estrutural. O que o voto articula de modo documentalmente identificável é a gramática estrutural de finalidades e plano com meios administrativos específicos cuja licitude vem de outra linhagem jurisprudencial — a ADI 1.923 —, sobre uma autorização recebida por síntese, depois de decompostos os precedentes setoriais que também respondiam à questão da forma. É hipótese teórica do autor, apoiada em fatos documentais e em reconstrução analítica identificados como tais.

7.4 Decomposição: o que o voto aproveita e o que afasta

O requisito (ii) encontra seu apoio mais nítido num traço do voto que, à primeira vista, parece mera acomodação. A tese do Tema 220 afirma que a reserva do possível "não" é oponível à decisão que determina obras em presídios. O voto a transcreve e, na frase seguinte, descreve o precedente como exame em que o Tribunal teve em vista, "de um lado, as precárias condições materiais em que se encontram as prisões brasileiras, e, de outro, a delicada situação orçamentária da União e demais entes federados" (§ 23). Mais adiante, os parâmetros reintroduzem a consideração dos recursos por outra via: a decisão deve considerar a possibilidade de universalizar a providência, "considerados os recursos efetivamente existentes" (§§ 32–33).

No RE 592.581, o Plenário assentou ser lícito ao Judiciário impor à Administração medidas ou obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para assegurar a dignidade e a integridade dos detentos, declarando inoponíveis, nesse contexto, a reserva do possível e a separação dos poderes. O voto do Tema 698 incorpora essa tese sem superá-la expressamente, mas não a incorpora inteira. Dela aproveita a resposta à questão da legitimidade, que passa ao bloco sintetizado; afasta a resposta à questão da forma — a ordem pontual de obras —, que a tese 2 substitui, como regra, pela fixação de finalidades e pela exigência de plano; e reintroduz, pelos parâmetros, a consideração dos recursos que a tese declarava inoponível. O Tema 548,

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

cuja tese afirma que a oferta de educação infantil pode ser exigida individualmente, é tratado do mesmo modo: sua resposta sobre a legitimidade é aproveitada, e sua resposta sobre o remédio não passa à tese.

É esse traço que distingue a operação da síntese por elementos e da justificação ordinária de premissas múltiplas (§ 3.3). Nelas, cada decisão é usada pelo que decidiu. Aqui, precedentes são decompostos pelas questões a que respondem, só parte de cada resposta é retida, e o que falta é suprido por materiais de outra origem. Não se afirma que o voto tenha relido o Tema 220 ou dele se distinguido. Afirma-se apenas o que o texto do voto e das teses permite: a autorização permanece, e a técnica de intervenção é recalibrada.

§ 8 — O que mudou, e o que não mudou

8.1 O contrafactual

Suponha-se que o caso do Hospital Salgado Filho tivesse chegado ao Supremo Tribunal Federal em 2004, e que o Tribunal dispusesse apenas do material jurisprudencial então existente. Quais componentes da formulação de 2023 já poderiam ser sustentados, e com que apoio? A pergunta não é se o resultado seria impossível em 2004 — não seria —, mas, que repertório estava disponível em cada momento. Três eixos permitem respondê-la: a formulabilidade de cada componente, em sentido lógico e doutrinário amplo; sua disponibilidade como material jurisprudencial do próprio Tribunal; e seu estatuto institucional.

Componente da tese de 2023	**Formulável em 2004?**	**Material jurisprudencial do STF disponível em 2004**	**Estatuto em 2004 → 2023**
(a) Autorização: a intervenção não viola a separação dos poderes	Sim	Sim: o obiter da ADPF 45 e decisões análogas do mesmo relator	Razão lateral de decisão monocrática → tese de repercussão geral
(b) Condição: ausência ou deficiência grave do serviço	Sim	Sim, sob a forma da excepcionalidade diante de omissão que comprometa direitos	Idem
(c) Forma: finalidades e plano, em lugar de medidas pontuais	Sim (a distinção entre fins e meios e as decisões estruturais norte-americanas eram conhecidas)	Não	Inexistente → tese de repercussão geral

Componente da tese de 2023	**Formulável em 2004?**	**Material jurisprudencial do STF disponível em 2004**	**Estatuto em 2004 → 2023**
(d) Meios: licitude do remanejamento e da contratação de organizações sociais	Sim	Não: a validação das organizações sociais é de 2015	Inexistente → tese de repercussão geral, restrita à saúde

A tabela sugere três conclusões. A primeira: quanto à autorização e à sua condição, o que mudou entre 2004 e 2023 foi sobretudo o estatuto — e essa mudança não foi produzida apenas pela jurisprudência. O regime da repercussão geral, criado em dezembro de 2004 e exigido a partir de 2007, e o dever de observância das teses fixadas nesse regime, explicitado pelo Código de Processo Civil de 2015, são reformas institucionais. Mudou também o número de decisões do Tribunal a que a autorização podia ser atribuída. A segunda: quanto aos meios, a tese de 2023 depende de uma decisão que não existia em 2004. A terceira: quanto à forma, nem o Tribunal de 2004 nem o de 2023 a extraíram de material jurisprudencial próprio — o de 2023 fundamentou-a na doutrina, embora já tivesse, em ações estruturais, praticado a exigência de planos.

O contrafactual mostra, assim, uma transformação do repertório, e não um determinismo. O Tribunal de 2004 poderia ter dito o que o de 2023 disse. Quanto à autorização, disporia de menos decisões a que atribuí-la e de nenhum mecanismo que a tornasse vinculante; quanto à forma e aos meios, teria de apoiá-los diretamente no texto e na doutrina.

8.2 Uma decisão, várias dimensões

A pergunta “o Tema 698 expandiu ou conteve a intervenção judicial?” é mal formulada, porque a decisão faz coisas diferentes em aspectos diferentes. Decomposta, ela:

- estabiliza e generaliza uma autorização: a intervenção em políticas públicas voltadas a direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola a separação dos poderes — enunciado formulado para todas as políticas públicas desse tipo, embora a questão afetada fosse setorial;
- estabelece condições para essa intervenção: prova da ausência ou grave deficiência do serviço decorrente de inércia ou morosidade (§ 29), consideração da possibilidade de universalizar a providência (§§ 32–33), apoio em manifestações técnicas (§ 38), abertura à participação (§ 39);
- restringe a escolha judicial direta dos meios: como regra, o juiz não determina medidas pontuais, e cabe à Administração escolher como atingir a finalidade (§§ 34–35);

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

- privilegia a determinação de finalidades e a exigência de planos, cuja execução pode ser fiscalizada "diretamente pelo Judiciário ou por órgão delegado" (§ 36).

A primeira e a quarta operações ampliam aquilo que a decisão judicial pode alcançar ou exigir; a segunda e a terceira o restringem. No caso concreto, a ordem obtida pelo Ministério Público foi anulada e a causa devolvida para novo exame segundo os parâmetros fixados. A decisão, tomada como um todo, não se deixa classificar em qualquer dos polos da oposição entre ativismo e autocontenção.

A decomposição permite também precisar, sem ampliar, a observação da montanha de que voltar é possível. O julgamento teve três posições. A do relator reproduzia, até na sintaxe, a forma da tese do Tema 220 — "É lícito ao Poder Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer […]" — e autorizava a ordem pontual.[36] A da maioria restringiu a ordem pontual sem superar expressamente o Tema 220 (§ 7.4). A dos ministros que davam provimento ao recurso negava a intervenção no caso, mas mantinha, em tese, a autorização excepcional. Nos votos examinados, portanto, o recuo foi praticado na intensidade da intervenção e não foi proposto quanto à autorização. É o que o caso permite afirmar. Não se mediu a dificuldade argumentativa do retorno, nem se demonstrou que ela cresça com o tempo, e não se sustenta que a assimetria observada seja regra.

8.3 A formulação como unidade reutilizável

Resta verificar se a formulação produzida em 2023 passou, ela própria, a funcionar como unidade jurisprudencial — a ser invocada como tal, sem que os materiais que a formaram precisem ser reconstruídos.

Um exemplo verificado em fonte oficial basta para ilustrar o fenômeno, sem pretensão de medi-lo. Em ação civil pública contra o Município de Niterói e sua empresa municipal de moradia, urbanização e saneamento, relativa ao risco de desabamento de encosta no Morro do Preventório, a câmara julgadora do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro exerceu juízo de conformidade "vis a vis ao decidido pelo STF no Tema nº 698" e manteve o acórdão, por entender que, "configurada a omissão do poder público no que concerne a políticas públicas constitucionalmente estabelecidas para assegurar aos moradores o acesso a moradia digna e

[36] A tese proposta pelo relator, transcrita no § 8 do voto do Min. Barroso e constante da minuta do voto do Min. Lewandowski, era: "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 de irregularidades apontadas em relatório do Conselho Regional de Medicina".

segura, coube ao Poder Judiciário determinar a respectiva adoção". Em 2025, a Vice-Presidência negou seguimento ao recurso extraordinário "à luz do Tema 698 do STF".[37] A matéria — moradia e risco ambiental — é estranha ao caso hospitalar de origem, e a ementa reproduzida invoca o Tema 698 sem mencionar os precedentes sobre presídios, creches ou leitos, nem a ADPF 45.

O exemplo mostra que decisões posteriores passaram a invocar diretamente o Tema 698 sem necessariamente reconstruir os materiais mobilizados em sua formação. Não mostra que isso se deva à recombinação. A força institucional da repercussão geral, que obriga os tribunais a exercer juízo de conformidade, explica boa parte dessa reutilização por si só.

8.4 Explicações concorrentes

Nenhuma das operações descritas exclui explicações de outra natureza, e três delas precisam ser registradas. A importação: a forma remedial da tese 2 é fundamentada, no voto, em doutrina estrangeira e numa literatura brasileira de processo estrutural que declara sua filiação a modelos externos. O comportamento estratégico: Silva e Costa sustentam que a tese prevalecente pode ter sido influenciada pelos interesses subjacentes ao conflito concreto e pela atuação estratégica dos ministros, por meio de sinalizações e controle de agenda. A reforma institucional: a conversão da autorização em tese vinculante dependeu da repercussão geral e do sistema de precedentes do Código de Processo Civil. A análise não substitui essas explicações; descreve as operações argumentativas por meio das quais, quaisquer que tenham sido suas causas, a formulação foi construída.

8.5 De volta a Dworkin

A pergunta dirigida a Dworkin no § 2.1 pode agora receber uma resposta limitada ao caso. No Tema 698, a história institucional operou como constrangimento, no sentido que Dworkin descreve. Nenhum dos três votos examinados argumentou a partir do texto constitucional como se ele fosse lido pela primeira vez; todos se apresentaram como continuação de algo. O voto condutor apresenta sua tese como ajustada à jurisprudência do Tribunal.

---

[37] RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça, 3ª Vice-Presidência, processo 0077041-18.2012.8.19.0002, decisão de 25 jun. 2025, que reproduz a ementa do acórdão proferido em juízo de conformidade. O exemplo é ilustrativo e não integra qualquer amostragem.

O material recebido, porém, foi trabalhado de modos distinguíveis. Foi sintetizado — decisões particulares apresentadas como aquilo que o Tribunal "tem admitido". Precedentes foram decompostos, e deles se reteve a resposta sobre a legitimidade e se afastou a resposta sobre o remédio. E a forma e os meios foram articulados a partir de materiais de outra origem, numa formulação nova. A formulação resultante passou a integrar a história institucional recebida pelos intérpretes seguintes, que a invocam diretamente.

Um dworkiniano teria duas respostas. A primeira: as formulações sedimentadas — um obiter atribuído ao Plenário, uma síntese que não enumera suas fontes — não integram o material relevante para o ajuste; só as decisões e os princípios que as justificam o integram. Essa resposta é normativa e compatível com a descrição aqui oferecida; é, em substância, a crítica de Leal ao uso da ADPF 45 como precedente. A segunda: a recombinação nada mais é do que interpretação construtiva — a busca de um princípio que se ajuste a materiais díspares e os justifique. Essa resposta é correta. O que se oferece não é alternativa à interpretação construtiva, mas uma tipologia observacional de algumas de suas operações, aplicável a documentos.

A distinção de MacCormick entre consistência e coerência permite dizer o que essa interpretação produziu no caso. Consistência é não contradição; coerência é a propriedade de um conjunto de proposições que, tomadas em conjunto, "faz sentido" na sua totalidade, e admite grau: um conjunto pode ser coerente "ainda que contenha algumas inconsistências internas", e é o sentido do todo que decide quais delas tratar como anomalias.[38] A tese de 2023 não é plenamente consistente com a do Tema 220, que declarava a reserva do possível inoponível, e pretende ser coerente com ela. A decomposição é o modo pelo qual essa pretensão se realiza: retém-se a parte do precedente que se ajusta ao todo, e a outra passa a ser tratada como anomalia sem ser declarada erro.

Conclusão

O terreno mudou. O Tribunal que julgou o Tema 698 mobilizou oito decisões suas, todas posteriores a 2014, e obras doutrinárias publicadas depois de 2004. E encontrou uma proposição — a legitimidade excepcional da intervenção judicial diante de omissão que compromete direitos — que um ministro do Tribunal havia formulado como argumentação lateral de uma decisão que não julgava o mérito, e que em 2023 era premissa, expressa ou reconstruível, dos votos examinados de cada uma das três posições em disputa.

[38] MACCORMICK (2008), cap. 10, p. 249.

Nessa mudança podem ser distinguidos um processo e duas operações. Por sedimentação, aquela proposição adquiriu estabilidade e um estatuto que sua origem não lhe dava, a ponto de a fundamentação que prevaleceu poder sustentá-la sem retornar à fonte. Por síntese, decisões que respondiam à mesma questão em setores diferentes foram apresentadas como aquilo que o Tribunal "tem admitido". Por recombinação — classificação plausível e restrita, com os limites declarados no § 7.3 —, o voto condutor, tomando essa autorização como premissa recebida e depois de decompor precedentes que também respondiam à questão do remédio, articulou a gramática estrutural de finalidades e plano, buscada na doutrina, com meios administrativos específicos cuja licitude foi apoiada em precedente sobre organizações sociais. O que mudou entre 2004 e 2023, quanto à autorização, foi sobretudo o seu estatuto — por reforma institucional — e o número de decisões a que ela podia ser atribuída. Quanto à forma, o voto introduziu como tese de repercussão geral uma gramática remedial que o Tribunal já empregara em ações estruturais, mas que fundamentou na doutrina. Nos votos examinados, o recuo foi praticado na intensidade da intervenção, e não foi proposto quanto à autorização.

Nada disso exige supor que alguém tenha planejado o resultado, e nada disso decide se o resultado é constitucionalmente correto. O resultado é mais modesto: que as operações pelas quais o passado jurisprudencial é trabalhado podem ser distinguidas e observadas nos documentos, e que os requisitos propostos para a recombinação discriminam: no caso examinado, excluíram dois dos quatro conjuntos de materiais que o voto mobilizou e deixaram de pé uma articulação mais estreita do que a leitura inicial sugeria.

O Tribunal de 2023 podia decidir de outro modo; quatro de seus ministros propuseram fazê-lo. Qualquer das três posições, porém, apresentou-se como continuação de materiais produzidos nos anos anteriores.

Referências

ACKERMAN, Bruce. De-schooling constitutional law. Yale Law Journal, v. 123, n. 8, p. 3104 e ss., 2014.

ACKERMAN, Bruce. We the people: foundations. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

ALEXY, Robert. Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica. Tradução de Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy, 2001.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de processo estrutural. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004.

BRASIL. Lei n. 10.707/2003. Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004.

BRASIL. Lei n. 10.777/2003.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.923/DF. Red. p/ acórdão Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, j. 16 abr. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347-MC/DF. Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, j. 9 set. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 45-MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello. Decisão monocrática de 29 abr. 2004. Informativo STF, n. 345, 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 635/RJ. Rel. Min. Edson Fachin.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 709-MC-Ref/DF. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno, j. 5 ago. 2020. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO 3.473-MC-Ref/DF. Rel. Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI 734.487-AgR. Rel. Min. Ellen Gracie (citado conforme transcrição no voto do Min. Alexandre de Moraes no RE 684.612).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1.230.668-AgR-EDv-AgR. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno, j. 16 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1.289.323-AgR. Rel. Min. Edson Fachin. Segunda Turma, j. 4 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1.408.531-AgR. Rel. Min. Cármen Lúcia. Primeira Turma, j. 7 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 639.337-AgR/SP. Rel. Min. Celso de Mello. Segunda Turma, j. 23 ago. 2011, DJe 15 set. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.008.166/SC (Tema 548). Rel. Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, j. 22 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 590.664. Rel. Min. Ayres Britto. Decisão publicada no DJe de 1º fev. 2012 (citada conforme transcrição no voto do Min. Alexandre de Moraes no RE 684.612).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 592.581/RS (Tema 220). Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno, j. 13 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 684.612/RJ (Tema 698). Rel. Min. Ricardo Lewandowski; red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno, sessão virtual encerrada em 30 jun. 2023. Voto-vista do Min. Luís Roberto Barroso disponível em: https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2023/10/RE-684.612.pdf. Minutas dos votos dos Ministros Ricardo Lewandowski e Alexandre de Moraes divulgadas em: https://www.migalhas.com.br/quentes/389732/stf-fixa-regras-para-decisoes-judiciais-acerca-de-politicas-publicas. Acórdão e ementa reproduzidos em: Revista Carioca de Direito, Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: https://rcd.pgm.rio/index.php/rcd/article/download/122/109/537.

CLARK, Tom S.; LAUDERDALE, Benjamin E. The genealogy of law. Political Analysis, v. 20, p. 329-350, 2012.

COENEN, Dan T. Reconceptualizing hybrid rights. Boston College Law Review, v. 61, p. 2355 e ss., 2020.

CRUVINEL, Gustavo Warzocha Fernandes. A judicialização de políticas públicas na educação infantil: ARE 639.337 AgR SP. Caderno Virtual (IDP). Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/download/6262/2617/20924.

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, São Paulo, v. 303, p. 45-81, 2020.

DWORKIN, Ronald. Hard cases. Harvard Law Review, v. 88, n. 6, p. 1057-1109, 1975.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, Ronald. O império do direito. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FIGLEY, Paul. Teaching rule synthesis with real cases. Journal of Legal Education, v. 61, n. 2, p. 245 e ss., 2011.

FONTE, Felipe de Melo. Políticas públicas e direitos fundamentais. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Entre o diálogo e o monólogo institucional nos processos estruturais: limites e possibilidades para a proteção dos direitos socioeconômicos e culturais na perspectiva comparada no Sul Global. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021.

GADAMER, Hans-Georg. Verdade e método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Trad. Flávio Paulo Meurer. Petrópolis: Vozes, 1997.

HATHAWAY, Oona A. Path dependence in the law: the course and pattern of legal change in a common law system. Iowa Law Review, v. 86, p. 601 e ss., 2001.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. The cost of rights: why liberty depends on taxes. New York: Norton, 1999.

KENNEDY, Duncan. Freedom and constraint in adjudication: a critical phenomenology. Journal of Legal Education, v. 36, n. 4, p. 518-562, 1986.

KRELL, Andreas Joachim. Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado". Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

LEAL, Fernando. Força autoritativa, influência persuasiva ou qualquer coisa: o que é um precedente para o Supremo Tribunal Federal? Revista de Investigações Constitucionais, v. 7, n. 1, p. 205-236, 2020.

LEVI, Edward H. An introduction to legal reasoning. University of Chicago Law Review, v. 15, n. 3, p. 501-574, 1948.

LINDQUIST, Stefanie A.; CROSS, Frank B. Empirically testing Dworkin's chain novel theory: studying the path of precedent. New York University Law Review, v. 80, n. 4, p. 1156-1206, 2005.

LLEWELLYN, Karl N. The bramble bush: some lectures on law and its study. New York: [s.n.], 1930.

MACCORMICK, Neil. Retórica e o Estado de Direito. Trad. Cláudio Michelon, Conrado Hübner Mendes e Marcos Paulo Veríssimo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MCCONNELL, Michael W. The forgotten constitutional moment. Constitutional Commentary, v. 11, p. 115 e ss., 1994.

MURRAY, Michael D. Explanatory synthesis and rule synthesis: a comparative civil law and common law analysis. Kazancı Hukuk Dergisi, n. 83-84, p. 139 e ss., 2011.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. American Political Science Review, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PORFIRO, Camila Almeida. Litígios estruturais: legitimidade democrática, procedimento e efetividade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

RICOEUR, Paul. The model of the text: meaningful action considered as a text. Social Research, v. 38, n. 3, p. 529-562, 1971.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. 3ª Vice-Presidência. Processo 0077041-18.2012.8.19.0002. Decisão de 25 jun. 2025.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros éticojurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.).

Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SCHAUER, Frederick. Playing by the rules: a philosophical examination of rule-based decision-making in law and in life. Oxford: Clarendon Press, 1991.

SCHAUER, Frederick. Precedent. Stanford Law Review, v. 39, n. 3, p. 571 e ss., 1987.

SCHAUER, Frederick. Thinking like a lawyer: a new introduction to legal reasoning. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.

SILVA, Marcos Rolim da; COSTA, Susana Henriques da. Tema de repercussão geral 698: processo estrutural e estratégias adotadas. Suprema: Revista de Estudos Constitucionais, v. 4, n. 1, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a338.

TARUFFO, Michele. A motivação da sentença civil. Trad. Daniel Mitidiero, Rafael Abreu e Vitor de Paula Ramos. São Paulo: Marcial Pons, 2015.

TEBBE, Nelson; TSAI, Robert L. Constitutional borrowing. Michigan Law Review, v. 108, p. 459 e ss., 2010.

TOULMIN, Stephen. Os usos do argumento. Trad. Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

TUSHNET, Mark. Weak courts, strong rights: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law. Princeton: Princeton University Press, 2008.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976. Coimbra: Almedina, 1987.

VOJVODIC, Adriana de Moraes. Precedentes e argumentação no Supremo Tribunal Federal: entre a vinculação ao passado e a sinalização para o futuro. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

WANG, Daniel Wei Liang. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF. Revista Direito GV, v. 4, n. 2, p. 539-568, 2008.

WRÓBLEWSKI, Jerzy. Legal syllogism and rationality of judicial decision. Rechtstheorie, v. 5, n. 1, p. 33-46, 1974.