

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Antonio de Faria Martos; Marcos Leite Garcia; José Querino Tavares Neto – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-577-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas IV, realizado no âmbito do IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, ocorrido de 22 a 26 de junho de 2026, , reafirmou a relevância do debate científico acerca da efetividade dos direitos fundamentais e do papel das políticas públicas como instrumentos de concretização das promessas constitucionais. O elevado nível das pesquisas apresentadas evidencia a consolidação do CONPEDI como o principal espaço de difusão da produção científica dos Programas de Pós-Graduação em Direito, promovendo o intercâmbio de ideias e o fortalecimento da pesquisa jurídica nacional.

Nesta edição, os trabalhos apresentados abordaram múltiplas dimensões das políticas públicas, envolvendo governança, participação democrática, judicialização, proteção de grupos vulneráveis, direitos socioambientais, educação, saúde, responsabilidade estatal e desenho institucional, demonstrando a riqueza temática e metodológica das pesquisas desenvolvidas no país.

Gabriela de Souza Bastos Silva inaugura a coletânea com o artigo “Entre a Norma e a Implementação: Uma Análise a partir do Neoinstitucionalismo Sociológico-Organizacional sobre o Papel das Políticas Públicas na Concretização dos Direitos Fundamentais”, no qual analisa a influência das instituições na efetivação dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas.

Marcelo Nascimento Bessa, Elcemara Aparecida Zielinski e Tuani Josefa Wichinheski apresentam “Democracia Digital e Deficiência: O Dever de Acessibilidade nas Plataformas de Participação Cidadã”, examinando a acessibilidade digital como requisito para a

Motivadas e Planejadas”, trabalho dedicado aos limites e possibilidades da atuação judicial na formulação e no controle das políticas públicas.

Juliana de Souza Barros e Maria Pia Lahr apresentam “O Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero como Política Judiciária no Brasil: O Papel do CNJ na Democratização da Justiça”, destacando a atuação institucional do Conselho Nacional de Justiça na promoção da igualdade de gênero.

Maria Eduarda dos Santos Miranda desenvolve o artigo “A Judicialização de Políticas Públicas e a Análise da Distribuição do Ônus da Prova em Ações Estruturais”, abordando a distribuição dinâmica do ônus probatório como instrumento de efetividade nas ações estruturais.

Jardel Gonçalves e Alexandra da Silva Amaral apresentam “O Papel dos Conselhos de Usuários nas Políticas Públicas: Análise a partir do Quadro de Referência da Política Nacional de Defesa do Usuário do Serviço Público”, ressaltando a importância dos mecanismos participativos para o aperfeiçoamento da administração pública.

Alexandre Antonio Bruno da Silva e Sandra Ferreira de Souza contribuem com “Políticas Públicas e Sistema Socioeducativo no Ceará: Implementação, Capacidade Estatal e Desafios à Efetivação da Proteção Integral”, examinando os desafios institucionais para a implementação das políticas socioeducativas.

Gabriela de Souza Bastos Silva apresenta “Proteção Ambiental à Espera de Sentença: A Judicialização de Políticas Públicas e a Atuação do Judiciário na Defesa dos Direitos Socioambientais”, refletindo sobre o papel do Poder Judiciário na tutela dos direitos ambientais e na implementação das políticas públicas correspondentes.

Nicole Castro dos Santos e Daniele Maghelly Menezes Moreira são autoras de “A Política

Érica Maia Campelo Arruda, Solange Ferreira de Moura e Raquel das Neves Silva Neves Silva apresentam “Saúde Mental no Trabalho e a NR-1: A Gestão dos Riscos Psicossociais como Instrumento de Efetivação dos Direitos Humanos das Mulheres no Ambiente Laboral”, abordando a proteção da saúde mental como componente essencial das políticas públicas de trabalho.

Maria Eduarda dos Santos Miranda e Fabiana Curty Herculano contribuem com “Justiça Socioambiental e Direitos Territoriais: Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara versus Brasil e a Difusão de Políticas Públicas”, examinando a proteção dos direitos territoriais sob a ótica da jurisprudência internacional.

Miriam Yanikian e Leonardo Mattietto apresentam “Políticas Públicas, Dever de Proteção e Omissão Estatal: O Nexo de Causalidade na Responsabilidade Estatal por Danos Empresariais”, discutindo os fundamentos da responsabilidade estatal diante da insuficiência das políticas públicas de proteção.

Alexandre Antonio Bruno da Silva e Sandra Ferreira de Souza são autores de “Direitos Fundamentais, Interseccionalidade e Políticas Públicas: Universalidade Seletiva, Colonialidade e Desenho Institucional da Desigualdade”, pesquisa que analisa os desafios da igualdade material e da proteção de grupos historicamente vulnerabilizados.

Miriam Yanikian apresenta “Legitimidade Discursiva, Dever de Proteção e Eficácia Horizontal: A Construção da Agenda de Direitos Humanos e Empresas no Brasil”, investigando a evolução da agenda de direitos humanos e empresas sob a perspectiva do dever estatal de proteção.

Encerrando a coletânea, Daniele Maghelly Menezes Moreira e Nicole Castro dos Santos apresentam “As Mídias Sociais na Formação da Agenda e no Controle de Políticas Públicas de Proteção Infantojuvenil em Ambiente Digital: Uma Análise da Lei FELCA sob o Modelo

jurídica, da pós-graduação em Direito e da cooperação científica entre pesquisadores e instituições.

Prof. Dr. José Antonio de Faria Martos

Faculdade de Direito de Franca – FDF.

Prof. Dr. Marcos Leite Garcia

Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto

Universidade Federal de Goiás – UFG

A JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DA PROVA EM AÇÕES ESTRUTURAIS

THE JUDICIALIZATION OF PUBLIC POLICIES AND THE ANALYSIS OF THE DISTRIBUTION OF THE BURDEN OF PROOF IN STRUCTURAL ACTIONS

Maria Eduarda Dos Santos Miranda

Resumo

O artigo objetiva analisar como o fenômeno da judicialização de políticas públicas, à luz do julgamento do tema 698 do STF, pode interferir na distribuição do ônus da prova em ações civis públicas estruturais. A partir da verificação do comportamento jurisdicional apresentado em processos estruturais da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro (PGM-RJ), é possível concluir que a aplicação procedimental replicada de meios de resolução de conflitos do procedimento comum, a oneração excessiva do ente municipal e a alteração do conteúdo da prova em razão da modificação do pedido ao longo da demanda são ações que tem afrontado o devido andamento dos processos estruturais, sendo estas as motivações da própria indefinição temporal da demanda. Dessa forma, utilizando-se de metodologia quantitativa, que analisa artigos, doutrinas, legislações e dados estatísticos relacionados ao estudo dos aspectos processuais de permanência da litigiosidade estrutural na PGM-RJ, o presente artigo busca refletir acerca dos desafios contemporâneos da distribuição do ônus da prova em ações civis públicas estruturais no contexto da Procuradoria Municipal do Rio de Janeiro, reconhecendo que a judicialização de políticas públicas e o debate acerca da separação dos poderes são componentes fundamentais para o aprimoramento do estudo dos processos estruturais municipais.

Palavras-chave: Ação civil pública, Judicialização de políticas públicas, Ônus da prova, Separação dos poderes, Processos estruturais

Abstract/Resumen/Résumé

The article aims to analyze how the phenomenon of judicialization of public policies, in light

RJ, the present article seeks to reflect on the contemporary challenges of the distribution of the burden of proof in structural public civil actions in the context of the Rio de Janeiro recognizing that the judicialization of public policies and the debate about the separation of powers are fundamental components for improving the study of municipal structural processes.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public civil action, Judicialization of public policies, Burden of proof, Separation of powers, Structural processes

1. INTRODUÇÃO

A busca por uma ordem política estável é elemento fundamental para a filosofia política, bem como pode ser verificada a partir da análise da estabilidade das relações jurídicas vigentes. A partir do desenvolvimento do princípio da separação dos poderes e seu posterior aprimoramento, debatido desde a obra “O espírito das Leis”, do Barão de Montesquieu, datada de 1748, o executivo, o legislativo e o judiciário constroem seus desenhos institucionais a partir da tentativa de diálogo, por intermédio do sistema de freios e contrapesos.

Entretanto, os sistemas políticos contemporâneos têm verificado um verdadeiro descompasso de equilíbrio entre os poderes, a partir do crescimento do fenômeno da judicialização da política, mais precisamente da inserção de problemas públicos na agenda institucional e decisória do Poder Judiciário, fato que contrasta com a ausência de expertise técnica e de meios de execução assertivos, presentes no Poder Executivo. A realidade brasileira alcançou uma marca tão expressiva de decisões interventivas da Suprema Corte no viés executório dos poderes da União, Estados e Municípios que foi necessária a Repercussão Geral do Tema, de nº 698, julgado que concluiu pelo afastamento de mandados específicos de execução pelo Poder Judiciário, sendo indicadas somente finalidades gerais a serem perseguidas e decididas no âmbito do Poder Executivo.

Nesse sentido, diante da complexidade de medidas a serem aplicadas pelos entes federativos brasileiros para a efetivação de direitos fundamentais, ainda se verifica a presença de uma nova forma processual, para uma tutela que não se resume ao ressarcimento ou a simples obrigações de fazer, mas atinge a capacidade institucional dos atores políticos, o modo de distribuição do ônus da prova e a própria modificação do pedido e sua estabilização: o denominado processo estrutural. Diante do exposto, o presente artigo objetiva analisar como o fenômeno da judicialização de políticas públicas, à luz do julgamento do tema 698 do STF, pode interferir na distribuição do ônus da prova em ações civis públicas estruturais.

A partir da verificação do comportamento jurisdicional apresentado em processos estruturais da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro - PGM-RJ, será investigada a permanência da litigiosidade e a indefinição das demandas processuais a partir das seguintes análises: a) da falha aplicação procedimental replicada de meios de resolução de conflitos do procedimento comum aos processos estruturais; b) do impacto

da oneração excessiva do ente municipal diante de obrigações e ações determinadas pelo Poder Judiciário; e c) da afetação negativa da alteração do conteúdo da prova e seu ônus em razão da modificação do pedido ao longo das demandas estruturais, corporificadas na Procuradoria do Município do Rio de Janeiro em ações judiciais, principalmente ações civis públicas.

Para alcançar a investigação pretendida, será utilizada uma metodologia quanti-qualitativa, que analisa artigos, doutrinas, legislações e dados estatísticos relacionados ao estudo dos aspectos processuais de permanência da litigiosidade na referida Procuradoria. Diante do panorama apresentado, o presente trabalho busca refletir acerca dos desafios contemporâneos da distribuição do ônus da prova em ações civis públicas estruturais no contexto do Poder Executivo Municipal, reconhecendo a atuação fundamental dos órgãos técnicos e jurídicos da Prefeitura no enfrentamento à litigiosidade estrutural.

2. A CONSTRUÇÃO DE UMA ORDEM POLÍTICA ESTÁVEL E OS DESDOBRAMENTOS DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NA CONTEMPORANEIDADE

A busca por uma ordem política estável, que garantisse uma dirigibilidade e governabilidade dentro de um contexto territorial, é a tônica que permeia o histórico de constituição dos Estados, sejam eles antigos ou modernos. A República surge como a forma de Estado eleita para alcançar a estabilidade territorial necessária ao desenvolvimento dos mais distintos regimes políticos. A razão para a escolha da República é esclarecida pelas autoras devido à presença de dois fatores específicos: a) a República é um sistema que possui uma estabilidade política maior que as formas mais simples de governo; e b) o referido conceito estabelece as bases para o desenvolvimento de instituições que se adaptem às exigências de cada realidade social, fato que desencadeia a própria construção de um projeto de sociedade (Demirdjian e González, 2006, p. 332).

No que concerne ao significado que o termo assume no contexto político moderno, verifica-se a alteração da análise das tipologias de governo (Monarquia, República - Aristocrática e Democrática - e Despotismo) a partir de um critério qualitativo: a organização do Estado e a relação entre os atores institucionais envolvidos na separação das funções de Estado. Tal fato provoca o desmembramento do estudo de

conceitos que envolvem a República, dentre eles a necessidade de uma separação das funções exercidas por diversos atores políticos.

Nesse sentido é que surge o conceito embrionário da separação dos poderes. A partir de estudos institucionais realizados por Melgar (2016), a construção do termo separação de poder é vista como um instrumento estatal, que permite fazer circular os meios de poder entre diversos ramos ou departamentos. Ademais, tal departamentalização das funções deve ser feita por similar hierarquia entre os componentes que integram o Estado moderno em consecução, de maneira separada e sem que um interfira no outro, livre de controles, obstruções ou pressões intimidatórias” (Melgar, 2016, p. 47).

Sob tal perspectiva constitutiva do conceito, Locke (1698), apesar de não enunciar uma teoria da separação dos poderes, informa em seu livro que há uma fundamental necessidade inicial de separação das atuações legislativa e executiva. Na sequência, o autor orienta que o motivo de tal afirmação não reside em um critério de igualdade ou harmonia entre as instâncias estatais, mas no fato de que o Poder Legislativo é supremo. Tal afirmação enfática seria resultado dos próprios atos nos quais o poder emana, a saber, decidir fundamentalmente os rumos da direção do Estado para a preservação da coletividade.

Noutro ponto, no que concerne às razões da separação do Poder Executivo, esta se justificaria pelo risco das pessoas que elaboram as leis terem a tentação de executá-las para garantir interesses privados, beneficiando a si mesmas de maneira irregular. escrevendo

Posteriormente, desenvolvendo uma teoria que buscou a limitação dos poderes pela atuação dos mesmos em espaços determinados, Montesquieu (1748), apresenta a separação de poderes a partir do viés da preservação das instâncias e da liberdade de não usurpar um ao outro. A partir da compreensão de que os poderes, reconhecidos em tríade, sendo estes o legislativo, o executivo e o judiciário, não poderiam atuar em nenhum tipo de esfera alheia, a fim de preservar a identificação de funções estatais específicas, o autor assim prescreveu:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder

sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador.

Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares (Montesquieu, 1998, p. 169).

Diante do exposto, é possível conceber que a proposta de separação e tripartição dos poderes de Montesquieu aborda um viés de controle e limitação, em razão das desenfreadas intenções do homem político. Nesse sentido, a contenção dos abusos de poder pelos próprios agentes instrumentalizadores dos poderes políticos seria o ponto primordial para a manutenção da estabilidade dos Estados. Tal concepção, ao se unir à perspectiva de liberdade política, viria a cunhar a clássica divisão de funções que se conhece após a modernidade, entre os órgãos executivo, legislativo e judiciário, evitando a concentração de poder nas mãos de uma única pessoa (Guedes, 2015, p. 42).

Nesse sentido, a partir do reconhecimento das especificidades das funções estatais, o viés do controle foi abordado posteriormente sob a forma de freios e contrapesos. Sunstein e Vermeule (2003, p. 887) identificaram no controle judicial um limite à determinação de medidas específicas, para a resolução de problemas públicos denunciados pela coletividade de pessoas atingidas. Nesse sentido, a instrumentalização de tais medidas foi verificada inicialmente a partir de uma revisão da racionalidade judiciária, vista como a compreensão de que os julgadores podem cometer falhas institucionais quando não seguem desenhos institucionais e normativos previstos no arcabouço jurídico do Estado.

Dessa forma, em razão do descompasso observado no federalismo após a intervenção do Poder Judiciário em decisões que envolviam ações técnicas e determinações diretas de atividades do Poder Executivo, a implementação de políticas públicas passou a ser marcada pelo controle forte de medidas a serem tomadas pela União, pelos Estados e Municípios em razão das decisões de juízes e tribunais. Tal fato inicia uma tensão entre os poderes e culmina com a presença da judicialização de políticas públicas, que foi sedimentada a partir do julgamento do Tema 698 do STF, o qual indicou a impossibilidade do Poder Judiciário intervir em comandos específicos à execução de ações pelo Poder Executivo.

3. A JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE INACABADO

A temática da judicialização de políticas públicas envolve o aumento da complexidade social e da própria modificação da organização estatal, fatos observados pelo implemento do liberalismo como sistema que não consegue efetivar direitos sociais previstos nas cartas constitucionais. Nesse sentido é que o Estado Liberal de Direito dá lugar ao Estado Social, modelo pelo qual as constituições consagram, junto à sua estrutura tradicional de organização dos Estados Liberais, – de organização e exercício do poder e dos direitos individuais – novos elementos capazes de garantir a concretização de fins sociais (Moura e Jorge Pereira da Mota, 2025, p. 51).

Diante de transformações econômicas e sociais que verificaram a incapacidade de resolução dos principais conflitos sociais e a efetivação de direitos fundamentais, inicia-se uma crise de legitimidade do Estado Social, que, conforme Leite e Silva (2024, p. 07):

Desemboca no Estado Democrático de Direito, cuja finalidade é a transformação da realidade social que vai além com a implantação da igualdade material. Nesse Estado, a democracia é substancial com intuito de efetivar direitos fundamentais e preservar a dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, a elevação de valores democráticos fundamentais, como a cidadania e a dignidade da pessoa humana, sob a lógica constitucional do Estado Democrático de Direito, faz com que os atores políticos responsáveis pela execução de planos fundamentais ao alcance de direitos e pelo enfrentamento de problemas públicos passem a conviver com a atuação interventiva do Poder Judiciário. Consoante Fabiano Ribeiro Santos (2024, p. 28):

Nesse contexto, a atuação do Poder Judiciário como um ramo coordenado do governo, como destaca Fiss, assume papel relevante na proteção e na promoção dos direitos fundamentais. No entanto, essa atuação deve ser pautada pela independência em relação aos interesses individuais e políticos, a fim de fundamentar suas decisões em princípios publicamente aceitos e deliberações cuidadosas. Isso garante a legitimidade democrática da intervenção judicial, ao mesmo tempo que respeita a separação de poderes.

O referido enfrentamento de problemáticas centrais à coletividade social é a tradução do que seriam as políticas públicas. Segundo Secchi (2017, p. 2-3), a razão para o estabelecimento de uma política pública, compreendida como diretriz elaborada para enfrentar um problema público, é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. Não apenas Secchi, mas também Bucci (2006, p. 39) define a política pública da seguinte forma:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Compreendida como programa de ação governamental que busca realizar os objetivos da coletividade, as políticas públicas, no contexto da Constituição Federal Brasileira de 1988, que garantiu a autonomia e a independência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sofreram um processo intenso de judicialização, sob a qual não foi gerido limite à intervenção judiciária. Sem a baliza do controle e da limitação de quais os meios ou as determinações pelos quais o Poder Judiciário poderia decidir no contexto da garantia dos direitos fundamentais, o quadro de judicialização sofre intenso agravamento nos anos 2000, sendo certo que a multiplicidade de demandas buscando estabelecer um controle judicial a questões atinentes à execução do Poder Executivo, juridicamente relevantes e de repercussão constitucional, chegam ao Supremo Tribunal Federal - STF sob o crivo da Repercussão Geral.

A partir da Emenda Constitucional nº 45/2004 e da disciplina oficial no Regimento Interno do STF, a Repercussão Geral faz com que a temática da judicialização de políticas públicas seja discutida e sedimentada a partir da aplicação de dois filtros iniciais: o primeiro, a seleção prévia da questão como representativa de uma controvérsia, sendo de relevância jurídica, econômica, política ou social; o segundo, o próprio critério da Repercussão Geral, que, de acordo com a RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar (2024, p. 09):

De acordo com o artigo 1.035 do Código de Processo Civil (CPC) (Lei nº 13.105/2015), o STF deve realizar um julgamento preliminar para avaliar se

a questão constitucional abordada no litígio transcende os interesses individuais das partes e demonstra um impacto direto na comunidade ou nos órgãos governamentais. Uma vez reconhecida a repercussão geral, o próprio STF determinará a suspensão de todos os processos pendentes que versem sobre a mesma questão até o julgamento do Tema. Assim, um Tema surge para guiar decisões judiciais em casos semelhantes, prevenindo decisões conflitantes e assegurando a previsibilidade legal dos julgados. Ademais, a repercussão geral tem um papel crucial na escolha de casos emblemáticos, melhorando a eficácia da prestação jurisdicional e fortalecendo o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) como guardião da Constituição Federal.

Nesse sentido, o instrumento da Repercussão Geral é utilizado para a análise do controle judicial de políticas públicas a partir do julgamento do Tema 698, que versou sobre a possibilidade do Poder Judiciário determinar a realização de Concurso Público de Provas e Títulos e demais medidas aptas a garantir o direito fundamental à saúde no Município do Rio de Janeiro. Após ampla discussão, foi proferida decisão no sentido de que o controle das políticas públicas passa por mandados de parametrização de ações e não por determinações expressas de fazer e não fazer, a fim de se verificar um equilíbrio entre a garantia dos direitos fundamentais e a manutenção das decisões técnicas e expertises administrativas pelo Poder Executivo. A tese de repercussão geral foi assim expedida (Supremo Tribunal Federal, 2023):

Tese

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 sedimentação da temática da judicialização de políticas públicas através da tese desenvolvida a partir do Tema 698 do STF reacendeu o debate acerca dos processos judiciais que foram analisados sem a parametrização das decisões, com a indicação de ações e medidas diretamente pelo Poder Judiciário para o cumprimento de sentenças e tutelas pelo Poder Executivo. Além disso, outro questionamento levantado foi a dificuldade no cumprimento das decisões judiciais e a indefinição das ações judiciais no tempo em razão da ausência de uma análise técnica acurada dos casos concretos para a indicação dos meios a serem utilizados e de procedimentos próprios à condução de demandas tão complexas, que abarcam direitos coletivos e transindividuais.

Diante do panorama apresentado, verificou-se que tais ações judiciais não eram resolvidas pela simples aplicação do procedimento comum, eis que protocoladas nos tribunais através de instrumentos coletivos de efetivação de direitos, tais como as Ações Civas Públicas, as quais necessitariam de uma análise diferenciada para a tramitação processual, em razão da dificuldade de resolução de tais conflitos. Em razão dessa categoria de direitos reconhecidos constitucionalmente e da amplificação de demandas coletivas de difícil pacificação, foi identificada uma nova forma processual no cenário brasileiro, para a qual não existiria um procedimento específico de tramitação.

A partir da complexidade da demanda e do necessário diálogo institucional entre diversos atores políticos, bem como da necessária instrumentalização de diversas medidas integradas, surge o processo estrutural, procedimento que vem densificando o debate judicial em razão da afetação negativa da alteração do conteúdo da prova e seu ônus em razão da modificação do pedido ao longo das demandas estruturais.

4. O FENÔMENO DO PROCESSO ESTRUTURAL: CONCEITOS E EXEMPLIFICAÇÕES

Fenômeno comum no direito estrangeiro, o Processo Estrutural representa uma tendência de o Poder Judiciário controlar as instituições públicas mais importantes do país de forma detalhada e por períodos de tempo mais extensos do que a média de um processo comum (Mascarenhas, 2025, p. 19). Visto como resultado do processo de judicialização das políticas públicas, o processo estrutural veio como resposta ao crescimento de demandas multipolares e coletivas, que impõe ao juiz a necessidade de revisão de decisões durante o curso do processo para o alcance da real efetividade (Alves Pinto e Borges Alves, 2025, p. 212).

Em busca de uma definição mais precisa, Cremonezi e Santos (2024, p. 07) informam que o Processo Estrutural possui um cerne, que se refere à reorganização de uma estrutura, “sobrelevando, por consequência, o enfoque prospectivo da atuação jurisdicional, que não se atém à solução das consequências do problema”. Além disso, o Processo Estrutural é um verdadeiro instrumento irradiador, posto que afeta diferentes grupos sociais, que não necessariamente são coletividade ou interação entre si, afetando, em menor ou igual medida, direitos fundamentais que envolvem os atores sociais.

Sob uma perspectiva comparada, o Processo Estrutural teve sua manifestação inicial no Caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, no qual, interpretando-se a Décima Quarta Emenda da Constituição dos Estados Unidos da América, foi verificada a busca pela criação de um Sistema Educacional Público, que assegurasse a igualdade racial. Entretanto, o caso não provocou o desfecho necessário, alcançando apenas o viés declaratório da ilegalidade da segregação, sem adentrar no desmantelamento da estrutura discriminatória. Conforme destaca Vitorelli (2022, p. 82), “o caso Brown, portanto, não é um exemplo de processo estrutural. Foi a sua implementação que, em algumas localidades e por iniciativa dos juízes locais, adquiriu gradativamente, essa característica”.

Noutro ponto, observa-se que o Poder Judiciário Brasileiro vivenciou, a partir dos anos 1990, o peticionamento de processos judiciais complexos, os quais envolviam atores e provas que não se desenvolviam plenamente com a instauração do Procedimento Comum, dada a necessária modificação da estrutura de um problema social, econômico ou cultural que necessita de reformulação. Nesse sentido, pode-se citar como um dos primeiros Processos Estruturais no Brasil a ACP do Carvão, que envolveu a falha no respeito ao princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal, em razão da poluição e dos danos à sociedade causados pela atividade Mineradora em Santa Catarina.

De acordo com Cadó, Guglielmin e Mundstock (2024, p. 15-16), a ACP do Carvão apresenta as características necessárias à eleição de um Processo Estrutural, a partir do próprio relato de caso:

O problema estrutural em questão era, conforme relatório da sentença de 5 de janeiro de 2000, que no período entre 1972 e 1989, baseado em dados do Departamento Nacional da Produção Mineral-DNPM, a extração de carvão na região carbonífera de Santa Catarina, em especial nos Municípios de

Criciúma, Forquilha, Lauro Müller, Urussanga, Siderópolis, Içara e Orleans, elevou-se de forma exponencial, correspondendo a 80,19% do carvão minerado até então.

(...)

Os danos resultantes de tantas agressões ao ambiente natural são inestimáveis, mas a sentença relata sérios prejuízos à saúde da população, aumentando inclusive os índices de anencefalia. Sendo que só a partir de 1980 houve a normatização de programas de conservação ambiental e controle de poluição destinados à região carbonífera, além da instituição em 1992 do Projeto de Recuperação da Qualidade de Vida na Região Sul de Santa Catarina, PROVIDA-SC.

Nesse sentido, a partir da descrição supracitada, é possível verificar, conforme Didier Jr. (2022, p. 114), características não essenciais, mas indicativas de que um Processo seja estrutural, a saber, a multipolaridade, a coletividade e a complexidade, e as essenciais, presentes em todo Processo Estrutural:

Eis o que nos parece ser essencial à caracterização do processo estrutural: (i) o fato de nele se discutir um problema estrutural; (ii) o fato de ele buscar a implementação de um estado ideal de coisas, substituindo o estado de desconformidade que caracteriza o problema estrutural; (iii) o fato de ele precisar desenvolver-se num procedimento bifásico; (iv) a intrínseca flexibilidade do procedimento; e (v) a consensualidade, inclusive em relação à adaptação do processo.

Diante da compreensão de que o Processo Estrutural reflete questões que necessitam de uma remodelação, a qual não consegue ser alcançada pela aplicação espelhada do Procedimento Comum, bem como sofre a influência do fator tempo e divide-se em duas fases, a saber, constatação do estado de desconformidade e a decisão estrutural e a implementação da meta estabelecida na decisão estrutural, o Núcleo de Estudos de Direito Processual e de Meios de Solução Extrajudicial de Conflitos - NEPRO, vinculado ao Centro de Estudos - CES da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro - PGM-RJ passou a investigar a permanência da litigiosidade em ações judiciais que tramitam em espaço de tempo considerável.

A partir da pesquisa desenvolvida pelo NEPRO, foi possível compilar e compreender o fenômeno da litigiosidade e refletir acerca dos Processos Estruturais que

tramitam na Procuradoria, especificamente no que concerne à prejudicialidade enfrentada pela advocacia pública no que concerne à modificação dos pedidos frente o ônus da prova, informações que serão apresentadas detalhadamente na sequência.

5. O IMPACTO DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS NA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO A PARTIR DA ANÁLISE DO ÔNUS DA PROVA POR DADOS ESTATÍSTICOS

O Núcleo de Estudos de Direito Processual e de Meios de Solução Extrajudicial de Conflitos - NEPRO, Coordenado pelos(as) Procuradores(as) da PGM-RJ Ricardo Lopes Limongi e Bruna Rodrigues Tschaffon, vinculado ao Centro de Estudos - CES da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro - PGM-RJ desenvolveu, nos anos de 2024 e 2025, estudo sobre a permanência da litigiosidade em ações judiciais, principalmente ações civis públicas, que tramitam em espaço de tempo considerável.

Na primeira fase, foi realizado o levantamento de dados dos Processos Judiciais, a partir de filtros e com o auxílio da Seção de Fichário e Controle da PGM-RJ. As especializadas selecionadas foram a Procuradoria de Pessoal - PPE, a Procuradoria de Atenção à Saúde - PAS, a Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente - PUMA e a Procuradoria de Serviços Públicos - PSE.

Na segunda fase, obteve-se a classificação dos dados anteriormente levantados, a partir do preenchimento de formulário online e da resposta de questionário específico, que abarcava as seguintes indagações principais acerca dos Processos Judiciais:

a) Síntese do objetivo e do objeto da ação. Identificar se é possível perceber se há beneficiários individualizados ou não; b) Especializada perante o qual o PAV tramita (sigla); c) Autor(es); d) Ré(us); e) Data da petição inicial; f) Data da citação; g) Data da liminar, se houver; h) Caso tenha sido prolatada a liminar, foi interposto Agravo de Instrumento? Em caso positivo, informar o número judicial do Agravo; i) Houve intimação prévia do Município para falar sobre o pedido liminar ou designação de audiência especial com o Poder Público pelo juízo? j) Data da sentença, se houver; k) Houve cumprimento provisório do título judicial? Caso tenha havido, informar o número do judicial; l) Data do acórdão de 2ª instância (apelação), se houver; m) Data do trânsito em julgado, se houver; n) Data do início do cumprimento definitivo de sentença, se houver; o) Data da extinção da ação, se houver; p) Juízo perante o qual tramitou o feito (1ª instância); q) Lista de pedidos constantes da inicial; r) Há algum pedido elaborado na

petição inicial de caráter genérico/indeterminado? s) Dispositivo da sentença, caso tenha sido prolatada + Dispositivo do acórdão, apenas caso tenha anulado ou reformado a sentença. Identificar qual é o da sentença e qual é o do acórdão (em apelação, Resp, RE, etc.); t) Houve modificação dos pedidos ao decorrer da ação (seja na fase de conhecimento, seja no cumprimento de sentença)? Em caso positivo, mencionar os novos pedidos em relação ao postulado na inicial; u) Houve postura inquisitorial da parte autora no feito, com elaboração de novos pedidos em relação ao inicialmente postulado ou instigação à contínua litigiosidade do feito? v) Houve postura judicial proativa em detrimento da estabilização da demanda? Ex: o juízo permitiu ou levou em conta fatos e pedidos novos após a decisão saneadora; w) A Administração Pública deixou de cumprir ou demorou excessivamente (em comparação ao tempo fixado pela decisão para cumprimento) para efetivar os comandos judiciais? x) Houve manifestação do juízo (seja pela aplicabilidade ou pela inaplicabilidade) acerca do Tema nº 698 da RG? y) Quais temas processuais o Município suscitou em sua defesa e em sede recursal no decurso da ação? Ex: incompetência, ilegitimidade passiva, ausência de estabilização, necessidade de chamar outro ente ao polo passivo como corréu ou interessado, conexão, litispendência, violação a limites da coisa julgada, ausência de intimação válida, etc. OBS: se o Município estiver no polo ativo, elencar os argumentos processuais utilizados pelo MRJ em contrarrazões, réplicas ou em recursos próprios.

Ainda na segunda fase, considerou-se que as ações eram coletivas em sentido estrito¹, sem beneficiários individualizados ou individualizáveis. Entretanto, a partir dos dados estatísticos alcançados com a pesquisa, realizada no banco de Processos Judiciais da PGM-RJ, verifica-se que a maioria dos Processos analisados alcançam a categoria de Processos Estruturais, pela presença das características irradiantes, complexas, de

¹ A definição das ações coletivas se encontra no art. 81 do Código de Defesa do Consumidor, a saber: Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (CDC, art. 81).

problemática estrutural e que envolvem o desenvolvimento de políticas públicas municipais.

Tal fato se deve à terceira fase da pesquisa alcançar os seguintes dados estatísticos:

Dos 546 processos analisados em todas as especializadas, identificou-se:

Tabela 1 - dados estatísticos alcançados pelo NEPRO sobre litigiosidade processual

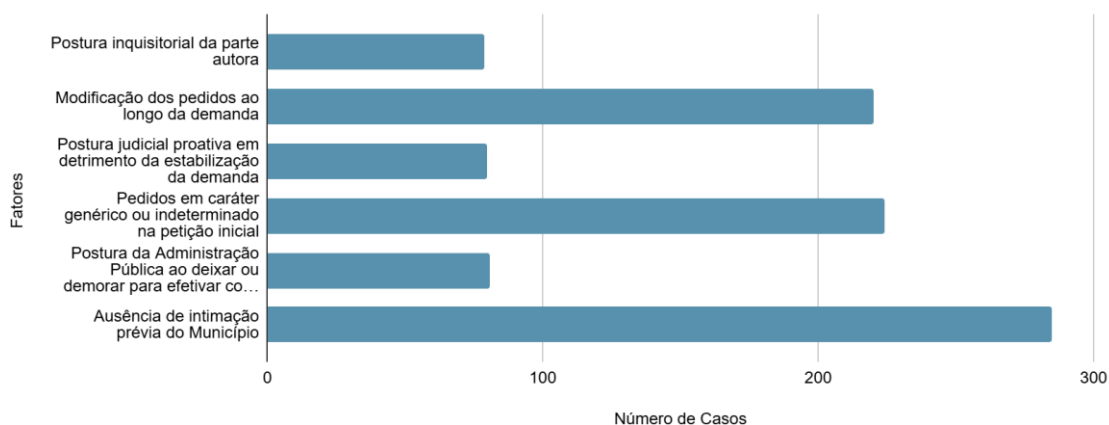
Dado analisado	Número de casos	Percentual (pelo total)
Postura inquisitorial da parte autora	79 (setenta e nove)	14,47% (quatorze vírgula quarenta e sete por cento)
Modificação dos pedidos ao longo da demanda	220 (duzentos e vinte)	40,29% (quarenta vírgula vinte e nove por cento)
Postura judicial proativa em detrimento da estabilização da demanda	80 (oitenta)	14,65% (quatorze vírgula sessenta e cinco por cento)
Pedidos em caráter genérico ou indeterminado na petição inicial	224 (duzentos e vinte e quatro)	41,03% (quarenta e um vírgula três por cento)
Ausência de intimação prévia do Município para se manifestar sobre o pedido liminar/designação de audiência especial	285 (duzentos e oitenta e cinco)	52,19% (cinquenta e dois vírgula dezenove por cento)

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados estatísticos do NEPRO (2025).

A representação gráfica de tais fatores também pode ser melhor visualizada a partir da figura a seguir:

Figura 1 - dados estatísticos alcançados pelo NEPRO: número de casos versus fatores

Número de Casos versus Fatores



Fonte: elaborada pela Coordenadora do NEPRO, Bruna Rodrigues Tschaffon (2025).

Diante do panorama apresentado, a quarta e quinta fase do estudo direcionaram a pesquisa para a análise jurídica das principais distorções processuais identificadas na terceira fase, sendo este trabalho responsável por analisar a perspectiva do ônus da prova frente os dados sobre litigiosidade processual colhidos, como se verá a seguir nos resultados.

5.1. RESULTADOS OBTIDOS A PARTIR DA ANÁLISE DO ÔNUS DA PROVA E DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS COLHIDOS PELO NEPRO

A partir do desenvolvimento do conceito de Processo Estrutural e dos dados estatísticos apresentados, a pesquisa alcança a confirmação de que, diante de um problema estrutural, que envolve a irradiação a diversos grupos sociais, econômicos e culturais, e que necessita da elaboração de um plano de ação, a ser acompanhado a curto, médio ou longo prazo, a aplicação replicada do Procedimento Comum para a perseguição e a garantia de uma política pública representada um entrave na efetivação dos direitos fundamentais envolvidos.

Nesse sentido, a presença de problemas estruturais requer maior esforço colaborativo dos poderes envolvidos, sendo certo que o Poder Judiciário deve exercer um papel articulador, que permita às partes serem ouvidas e apresentarem, diante de sua expertise técnica, planos de ação dialógicos para a perseguição e a garantia dos direitos em litígio.

De acordo com Lima e França (2021, p. 181):

Entende-se que a concretização dos direitos fundamentais pelo Poder Judiciário exige uma postura consciente do magistrado, o que reivindica uma prognose das consequências de sua decisão. Em litígios estruturais, o magistrado deve adotar uma postura que seja, concomitantemente, conciliatória, dialogal e estrategista. Afinal, um amplo rol de valores, interesses e consequências estão entrelaçados.

Em que pese se identifique a necessidade do exercício do equilíbrio entre os poderes e do desenvolvimento de um processo fluido, diante da complexidade do problema estrutural, tais ações não conseguem ser alcançadas em razão da utilização de procedimento inadequado nos processos judiciais analisados pelo NEPRO na PGM-RJ. Somados à instabilidade processual, o que se verifica é uma onerosidade excessiva para o ente municipal quando na fase de provar o alegado, quando do ônus probatório, e no cumprimento das obrigações.

A partir dos dados estatísticos no NEPRO, 41,03% (quarenta e um vírgula três por cento) dos processos ingressaram judicialmente a partir de pedidos genéricos ou indeterminados e 40,29% (quarenta vírgula vinte e nove por cento) sofreram modificações no pedido ao longo da demanda. Tal cenário revela uma afetação negativa do conteúdo da prova a ser elaborada como ônus para a Municipalidade, tendo em vista que a alteração sequencial do conteúdo diminui o poder de influência e o exercício do contraditório a ser exercido pelo ente municipal.

A prova, vista como o momento processual em que se busca a estabilização das relações jurídicas e a garantia da preservação dos fatos tal como postos desde a petição inicial, toma contornos ainda mais fundamentais quando vista a partir da inversão do ônus.

Dessa forma, a afetação negativa do conteúdo da prova e seu ônus, em razão da intensa modificação dos pedidos, atinge não só a Municipalidade, mas também interage negativamente com a coletividade, tendo em vista que o estado de coisas estrutural, sendo este um desastre ambiental ou a ausência da efetiva garantia do direito à educação para grupos vulneráveis e invisibilizados, torna mais enraizado o problema estrutural e distante a possibilidade de elaborar um plano de ação viável à alteração de tal estrutura.

Deparando-se com uma falha na fase de provas e na construção dos fatos relatados, o processo estrutural, dada a complexidade e a multipolaridade das consequências, torna o cenário ainda mais frágil.

Consoante Cremonesi e Santos (2024, p.14), Vitorelli elenca como um dos principais desafios do processo estrutural a necessidade de “avaliação dos resultados da implementação” do plano inicialmente planejado e sua “reelaboração” em processos cíclicos até a regularização da estrutura burocrática e “obtenção do resultado social desejado” (2018), o que torna tais processos tão complexos.

Nesse ponto, a partir da verificação do problema estrutural e em momento anterior à decisão que direciona quais as medidas a serem implementadas para garantir resultados favoráveis à reorganização da estrutura, o momento da elaboração de provas se mostra fundamental à construção do referido plano de ação, sendo certo que a complexidade envolvida necessita ser aferida casuisticamente, sem critérios inflexíveis.

Assim também compreendeu Toledo e Copi (2024, p. 5.071):

Como afirmam Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart², “a regra do ônus da prova se apresenta como regra destinada a viabilizar a decisão do juiz em caso de dúvida ou, em outros termos, a dar ao juiz não convencido a possibilidade de decidir”. Ao se partir da premissa de que não há espaço para dúvida no processo estrutural, diante da complexidade do problema judicializado e das próprias medidas a serem executadas, mostra-se demasiadamente sensível a aplicação de tal norma processual nesse âmbito, corroborando a proposta de que é necessária a análise individual de cada demanda estrutural sob um enfoque futurístico das consequências da dinamização do ônus da prova.

A par do exposto, fica evidente que, assim como o procedimento que envolve o processo estrutural, o qual ainda não possui regulamentação específica aprovada, a análise probatória também deve ser balizada pela perspectiva da fluidez, da consensualidade e da escuta ativa e dialógica, sendo certo que a modificação processual demasiada do pedido constitui um entrave à construção de tal caminho prospectivo e articulador, ante a insegurança jurídica e a ausência de estabilidade processual.

Dessa forma, o Município do Rio de Janeiro sofre impacto significativo na fase de escolha dos meios de prova, seu ônus e, conseqüentemente, no cumprimento das decisões judiciais que balizam a elaboração de um plano de ação a ser executado para a garantia de direitos fundamentais e a implementação de políticas públicas.

² apud Toledo e Copi, 2024, p. 5.071.

A partir da falha procedimental, da dificuldade de construção dialógica e colaboração entre os poderes e da ausência de um olhar individualizado e crítico diante de um problema estrutural, este ganha força e possui efeitos irradiadores sobre uma coletividade e uma Municipalidade igualmente prejudicadas.

CONCLUSÃO

A partir dos dados apresentados, verificou-se que o comportamento jurisdicional apresentado em processos estruturais da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro - PGM-RJ, além de influenciar na permanência da litigiosidade e na indefinição das demandas processuais, é retrato da falha aplicação procedimental replicada de meios de resolução de conflitos do procedimento comum.

Noutro ponto, constatou-se, sob a perspectiva da separação de poderes, que a garantia de determinados direitos inverteu a lógica tradicional dos freios e contrapesos, ocasionando uma tensão entre os poderes que culmina com a presença da judicialização de políticas públicas, sedimentada a partir do julgamento do Tema 698 do STF, o qual indicou a impossibilidade do Poder Judiciário intervir em comandos específicos à execução de ações pelo Poder Executivo.

Na sequência, em sua íntima ligação com a implementação de políticas públicas, foi possível perceber que, a partir da complexidade da demanda e do necessário diálogo institucional entre diversos atores políticos, bem como da necessária instrumentalização de diversas medidas integradas, surge o processo estrutural, procedimento que intensificou o debate judicial em razão da afetação negativa da alteração do conteúdo da prova e seu ônus em razão da modificação do pedido ao longo das demandas estruturais.

Diante da compreensão de que o Processo Estrutural reflete questões que necessitam de uma remodelação, a qual não consegue ser alcançada pela aplicação espelhada do Procedimento Comum, bem como sofre a influência do fator tempo e divide-se em duas fases, a saber, constatação do estado de desconformidade e a decisão estrutural e a implementação da meta estabelecida na decisão estrutural, o Núcleo de Estudos de Direito Processual e de Meios de Solução Extrajudicial de Conflitos - NEPRO, vinculado ao Centro de Estudos - CES da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro - PGM-RJ passou a investigar a permanência da litigiosidade em ações judiciais que tramitam em espaço de tempo considerável.

A partir da apresentação de dados estatísticos alcançados pelo NEPRO e da metodologia de pesquisa, demonstrou-se, a partir de cada fase da pesquisa, a afetação negativa da alteração do conteúdo da prova e seu ônus em razão da modificação do pedido ao longo das demandas estruturais, corporificadas na Procuradoria do Município do Rio de Janeiro em ações civis públicas.

Verificou-se que a análise probatória deve ser balizada pela perspectiva da fluidez, da consensualidade e da escuta ativa e dialógica, tal qual as características dos processos estruturais, sendo certo que a modificação processual demasiada do pedido constitui um entrave à construção de tal caminho prospectivo e articulador, ante a insegurança jurídica e a ausência de estabilidade processual.

Dessa forma, o Município do Rio de Janeiro sofre impacto significativo na fase de escolha dos meios de prova, seu ônus e, conseqüentemente, no cumprimento das decisões judiciais que balizam a elaboração de um plano de ação a ser executado para a garantia de direitos fundamentais e a implementação de políticas públicas, diante da falha procedimental, da dificuldade de construção dialógica e colaboração entre os poderes e da ausência de um olhar individualizado diante de um problema estrutural com possui efeitos irradiadores complexos.

REFERÊNCIAS

ALVES PINTO, Henrique; BORGES ALVES, Giselle. Processo estrutural: mecanismo de equilíbrio e fortalecimento dos direitos fundamentais. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 5, n. Especial, p. 203–231, 2025. DOI: 10.53798/suprema.2025.v5.nEspecial.a342. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/342>. Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 684.612/RJ**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Relator para o acórdão: Min. Roberto Barroso, 3 de julho de 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP&classeNumeroIncidente=RE%20684612. Acesso em: 21 out. 2025.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicolau; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, 1ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CADÓ, S.; GUGLIELMIN, Érica F.; MUNDSTOCK, F. de O. ACP DO CARVÃO, PROCESSO ESTRUTURAL?. **Revista Contemporânea**, [S. l.], v. 4, n. 8, p. e5400, 2024. DOI: 10.56083/RCV4N8-075. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/5400>. Acesso em: 8 out. 2025.

CREMONEZI, A. C.; SANTOS, A. C. F. V. D. M. Processo estrutural: uma abordagem prospectiva e dialógica em demandas que envolvem a administração pública. **OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA**, [S. l.], v. 22, n. 4, p. e4181, 2024. DOI: 10.55905/oelv22n4-105. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/4181>. Acesso em: 8 out. 2025.

DEMIRDJIAN, Liliana A.; GONZÁLEZ, Sabrina T. A República entre o antigo e o moderno. In: BÓRON, Atilio A. **Filosofia política moderna: de Hobbes a Marx**. São Paulo: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 331-346.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 4. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 459–492.

FABIANO RIBEIRO SANTOS, Alexander. PROCESSO ESTRUTURAL COMO MEDIDA DE LEGITIMAÇÃO DA INTERVENÇÃO JUDICIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS. **REVISTA ESMAT**, [S. l.], v. 16, n. 27, p. 15–32, 2024. DOI: 10.29327/270098.16.27-1. Disponível em: https://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/619. Acesso em: 7 out. 2025.

GUEDES, Maurício Pires. A Separação de Poderes e a Função Judiciária em John Locke, Montesquieu e Hamilton, Madison e Jay. **Revista de Teorias e Filosofias do Estado**, Florianópolis, Brasil, v. 1, n. 1, p. 36–53, 2015. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9652/2015.v1i1.669. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistateoriasfilosofias/article/view/669>. Acesso em: 9 out. 2025.

LEITE, W. L. P.; SILVA, J. B. O processo estrutural como instrumento de efetivação de políticas públicas. **Cuadernos de Educación y Desarrollo - QUALIS A4**, [S. l.], v. 16, n. 6, p. e4559, 2024. DOI: 10.55905/cuadv16n6-138. Disponível em: <https://ojs.cuadernoseducacion.com/ojs/index.php/ced/article/view/4559>. Acesso em: 8 out. 2025.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Processo coletivo, estrutural e dialógico: o papel do juiz-articulador na interação entre os partícipes na ação civil pública. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 21, n. 84, p. 169–198, 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i84.1366. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1366>. Acesso em: 7 out. 2025.

MASCARENHAS, C. G. A autocontenção estrutural do Poder Judiciário. Legitimidade, capacidade e Tema 698 do STF. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, [S. l.], v. 6, n. 2, 2023. DOI: 10.46818/pge.v6i2.358.

Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/358>. Acesso em: 23 set. 2025.

MELGAR, Adalid, Mario. **Separación de poderes**. Ciudad de México: UNAM, 2016.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O espírito das leis. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; JORGE PEREIRA DA MOTA, Mauricio; DE AZEVEDO TORRES, Marcos Alcino. Da política à ordem urbana na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 16, n. 2, p. 48–61, 2025. DOI: 10.12957/rdc.2024.89410. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/89410>. Acesso em: 22 out. 2025.

O JUDICIÁRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DO TEMA 698 DO STF E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A SEPARAÇÃO DOS PODERES NO BRASIL. **RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar - ISSN 2675-6218**, [S. l.], v. 5, n. 12, p. e5126041, 2024. DOI: 10.47820/recima21.v5i12.6041. Disponível em: <https://recima21.com.br/recima21/article/view/6041>. Acesso em: 23 set. 2025.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. Michigan Law Review, Michigan, 2003.

TOLEDO, Thaís Lunardon; COPI, Lygia. Perspectivas e limites da flexibilização do ônus da prova nos processos estruturais. **Revista Sociedade Científica**, vol.7, n. 1, p.5063-5077, 2024. DOI: 10.61411/rsc202483817. Disponível em: <https://show.scientificsociety.net/2024/10/perspectivas-e-limites-da-flexibilizacao-do-onus-da-prova-nos-processos-estruturais/>. Acesso em: 05 out. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 3. ed. São Paulo: JusPODIVM. 2022.