



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2148895 - PR (2023/0170498-4)

RELATOR : MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE
RECORRENTE : ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR : LUIZ HENRIQUE SORMANI BARBUGIANI - PR048155
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. OBRIGAÇÃO DE FAZER. CONSTRUÇÃO DE CASA DE ALBERGADO. PROCESSO ESTRUTURAL. ELABORAÇÃO DE PLANO DIALOGICO. NECESSIDADE. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso especial interposto pelo Estado do Paraná contra acórdão do TJPR que, em juízo de retratação, determinou a construção de Casa do Albergado na comarca de Rolândia, com base no Tema 220/STF, que permite ao Poder Judiciário impor à Administração Pública a obrigação de realizar obras emergenciais em estabelecimentos prisionais.
2. Ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Estado do Paraná visando a condenação do Estado do Paraná à construção e manutenção de Casa do Albergado, foi julgada improcedente em primeiro grau, mas reformada em apelação pelo TJPR.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em saber se é possível impor ao Estado do Paraná a obrigação de construir a uma casa de albergado, considerando a possibilidade de alternativas menos onerosas e mais eficazes para a Administração Pública.
4. Há também a discussão sobre a negativa de prestação jurisdicional, alegada pelo recorrente, em relação à análise das alternativas à construção da Casa do Albergado.

III. RAZÕES DE DICIDIR

5. Reconhece-se que a decisão do TJPR não configurou negativa de prestação jurisdicional, pois a questão foi apreciada com base no Tema 220/STF.
6. A LINDB é uma lei de interpretação e estabelece balizas para a atuação do agente público, tanto na esfera administrativa como na controladora e na judicial, relatando as posições dos interessados e fundamentando tecnicamente a conclusão, assim como levando em consideração as alternativas passíveis de serem implementadas e a motivação pela escolha da que entende como a melhor solução.
7. O problema estrutural é uma situação contínua e estruturada de desconformidade e de não adequação a um estado de coisa ideal (não necessariamente ilícito), geralmente podendo ser decomposto em uma multiplicidade de problemas jurídicos específicos, mas que precisam, para sua solução, de uma reestruturação.
8. A solução de tais casos demanda a adoção de um processo estrutural, que é caracterizado por estabelecer uma discussão sobre o estado de desconformidade e por buscar uma transição para um estado ideal de coisas, removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada.
9. Esta Corte Superior reconhece o dano estrutural e a necessidade do procedimento bifásico, mas entende que a construção da Casa do Albergado não é a única solução possível e que devem ser consideradas alternativas como monitoramento eletrônico e outras medidas que respeitem a dignidade humana e sejam economicamente viáveis.
10. Foi determinado que o Juízo de origem elabore um plano dialógico para a solução do dano estrutural, considerando as alternativas possíveis e os recursos disponíveis.

IV. DISPOSITIVO E TESE

11. Recurso parcialmente provido para determinar a elaboração de um plano dialógico para a solução do dano estrutural.

Tese de julgamento: "1. A obrigação de construir a Casa do Albergado deve considerar alternativas menos onerosas e mais eficazes. 2. A decisão judicial deve ser baseada em normas concretas e considerar as consequências práticas e alternativas possíveis".

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 5º, XLIX; CPC/2015, arts. 489, 1.022, 1.025; LINDB, arts. 20, 22, 23.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE 592.581/RS, Tema 220; STF, ADPF 347.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Turma, por unanimidade, dar parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.

Os Srs. Ministros Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão e Maria Thereza de Assis Moura votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 15 de agosto de 2025.

MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2148895 - PR (2023/0170498-4)

RELATOR : MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE
RECORRENTE : ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR : LUIZ HENRIQUE SORMANI BARBUGIANI - PR048155
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. OBRIGAÇÃO DE FAZER. CONSTRUÇÃO DE CASA DE ALBERGADO. PROCESSO ESTRUTURAL. ELABORAÇÃO DE PLANO DIALÓGICO. NECESSIDADE. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso especial interposto pelo Estado do Paraná contra acórdão do TJPR que, em juízo de retratação, determinou a construção de Casa do Albergado na comarca de Rolândia, com base no Tema 220/STF, que permite ao Poder Judiciário impor à Administração Pública a obrigação de realizar obras emergenciais em estabelecimentos prisionais.
2. Ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Estado do Paraná visando a condenação do Estado do Paraná à construção e manutenção de Casa do Albergado, foi julgada improcedente em primeiro grau, mas reformada em apelação pelo TJPR.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em saber se é possível impor ao Estado do Paraná a obrigação de construir a uma casa de albergado, considerando a possibilidade de alternativas menos onerosas e mais eficazes para a Administração Pública.
4. Há também a discussão sobre a negativa de prestação jurisdicional, alegada pelo recorrente, em relação à análise das alternativas à construção da Casa do Albergado.

III. RAZÕES DE DICIDIR

5. Reconhece-se que a decisão do TJPR não configurou negativa de prestação jurisdicional, pois a questão foi apreciada com base no Tema 220/STF.
6. A LINDB é uma lei de interpretação e estabelece balizas para a atuação do agente público, tanto na esfera administrativa como na controladora e na judicial, relatando as posições dos

interessados e fundamentando tecnicamente a conclusão, assim como levando em consideração as alternativas passíveis de serem implementadas e a motivação pela escolha da que entende como a melhor solução.

7. O problema estrutural é uma situação contínua e estruturada de desconformidade e de não adequação a um estado de coisa ideal (não necessariamente ilícito), geralmente podendo ser decomposto em uma multiplicidade de problemas jurídicos específicos, mas que precisam, para sua solução, de uma reestruturação.

8. A solução de tais casos demanda a adoção de um processo estrutural, que é caracterizado por estabelecer uma discussão sobre o estado de desconformidade e por buscar uma transição para um estado ideal de coisas, removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada.

9. Esta Corte Superior reconhece o dano estrutural e a necessidade do procedimento bifásico, mas entende que a construção da Casa do Albergado não é a única solução possível e que devem ser consideradas alternativas como monitoramento eletrônico e outras medidas que respeitem a dignidade humana e sejam economicamente viáveis.

10. Foi determinado que o Juízo de origem elabore um plano dialógico para a solução do dano estrutural, considerando as alternativas possíveis e os recursos disponíveis.

IV. DISPOSITIVO E TESE

11. Recurso parcialmente provido para determinar a elaboração de um plano dialógico para a solução do dano estrutural.

Tese de julgamento: "1. A obrigação de construir a Casa do Albergado deve considerar alternativas menos onerosas e mais eficazes. 2. A decisão judicial deve ser baseada em normas concretas e considerar as consequências práticas e alternativas possíveis".

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 5º, XLIX; CPC/2015, arts. 489, 1.022, 1.025; LINDB, arts. 20, 22, 23.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE 592.581/RS, Tema 220; STF, ADPF 347.

RELATÓRIO

O Ministério Público do Estado do Paraná promoveu ação civil pública em desfavor do Estado do Paraná postulando a condenação do réu à obrigação de fazer consubstanciada na construção e manutenção de Casa do Albergado na comarca de Rolândia/PR.

O Juízo de primeiro grau julgou improcedente o pedido.

Interposta apelação pelo autor, a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná negou-lhe provimento, em acórdão assim ementado (e-STJ, fls. 117-124):

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRETENSÃO DE QUE SE DETERMINE AO ESTADO DO PARANÁ QUE IMPLANTE "CASA DO ALBERGADO", NO MUNICÍPIO DE ROLANDIA, NOS TERMOS DO ARTIGO 95 DA LEI DE EXECUÇÕES PENAS. CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ADMITIDO SOMENTE EM CASOS EXCEPCIONAIS. INVASÃO NO MÉRITO ADMINISTRATIVO. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. SENTENÇA ESCORREITA. RECURSO DESPROVIDO.

O Ministério Público estadual interpôs recurso especial (e-STJ, fls. 129-135) e recurso extraordinário (e-STJ, fls. 137-148). O primeiro não foi acolhido por esta Corte Superior (e-STJ, fls. 187-189), enquanto no segundo foi determinada a devolução dos autos à origem para observância do art. 1.036 do CPC/2015 em razão do julgamento do Tema n. 220/STF (e-STJ, fl. 293).

Em juízo de retratação, o TJPR reformou o acórdão anterior e reconheceu a possibilidade de o Poder Judiciário impor à Administração Pública a obrigação de fazer consistente na promoção de medidas ou execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais, determinando a imediata construção da Casa do Albergado.

O acórdão ficou assim ementado (e-STJ, fls. 268-281):

JUÍZO DE RETRATAÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRETENSÃO DE DETERMINAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO PELO ESTADO DO PARANÁ DA "CASA DO ALBERGADO" NO MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA. ACÓRDÃO PROFERIDO PELA 4ª CÂMARA CÍVEL QUE MANTÉM SENTENÇA NO SENTIDO DA PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. APLICAÇÃO DA TESE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DE QUE É LÍCITO AO PODER JUDICIÁRIO IMPOR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OBRIGAÇÃO DE FAZER CONSISTENTE NA PROMOÇÃO DE MEDIDAS OU NA EXECUÇÃO DE OBRAS EMERGENCIAIS EM ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS. SUPREMACIA DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA QUE LEGITIMA A INTERVENÇÃO JUDICIAL. TEMA COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA N. 220/STF. ACÓRDÃO REFORMADO. JUÍZO DE RETRATAÇÃO POSITIVO.

Opostos embargos de declaração (e-STJ, fls. 371-400), foram rejeitados em acórdão assim ementado (e-STJ, fls. 468-475):

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. JUÍZO DE RETRATAÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRETENSÃO DE DETERMINAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO PELO ESTADO DO PARANÁ DA “CASA DO ALBERGADO” NO MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA. ACÓRDÃO PROFERIDO PELA 4ª CÂMARA CÍVEL QUE MANTÉM SENTENÇA NO SENTIDO DA PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. APLICAÇÃO DA TESE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DE QUE É LÍCITO AO PODER JUDICIÁRIO IMPOR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OBRIGAÇÃO DE FAZER CONSISTENTE NA PROMOÇÃO DE MEDIDAS OU NA EXECUÇÃO DE OBRAS EMERGENCIAIS EM ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS. SUPREMACIA DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA QUE LEGITIMA A INTERVENÇÃO JUDICIAL. TEMA COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA N. 220 /STF. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCUIDADE NO ACÓRDÃO. INCONFORMISMO DA PARTE. PREQUESTIONAMENTO. ART. 1.025 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ACÓRDÃO MANTIDO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDO E NÃO ACOLHIDO.

Diante disso, o **Estado do Paraná** interpõe recurso especial, fundamentado na alínea a do permissivo constitucional, apontando violação aos arts. 489, § 1º, IV, V e VI, 927, II, e 1.022, I, II e III, do CPC de 2015; e 20, 22 e 23 da LINDB.

Sustenta, em síntese, ter havido negativa de prestação jurisdicional por parte do Tribunal de origem ao deixar de se manifestar sobre a prescindibilidade da medida. Aduz, ainda, a necessidade de se analisar as consequências práticas da determinação sem ponderar as possíveis alternativas e os obstáculos reais do gestor, devendo a obrigação ser efetivada de modo proporcional, equânime e eficiente, sem prejuízo dos interesses gerais.

Contrarrazões às fls. 528-538 (e-STJ).

É o relatório.

VOTO

O propósito recursal consiste em definir, para além da negativa de prestação jurisdicional, os parâmetros e consequências da decisão judicial que impõe obrigação de fazer à Administração Pública, consubstanciada na melhoria do sistema prisional.

1. Negativa de prestação jurisdicional

Inicialmente, o recorrente sustenta a ocorrência de negativa de prestação jurisdicional por parte do Tribunal de origem no julgamento da apelação, porquanto teria recusado a se manifestar sobre a prescindibilidade da construção de Casa do Albergado, já que haveria outras alternativas capazes de cumprir os comandos legais.

O argumento, todavia, não procede. Isso porque – do exame dos autos – verifica-se que a Corte de origem apreciou a questão, justificando o provimento da apelação com base no Tema n. 220/STF, destacando a possibilidade de o Poder Judiciário impor à Administração Pública a obrigação de promover medidas ou executar obras emergenciais em estabelecimentos prisionais, em homenagem ao princípio da dignidade humana.

Portanto, de forma certa ou errada, a matéria foi apreciada pelo TJPR, não havendo, assim, a apontada negativa de prestação jurisdicional, motivo pelo qual se afasta a violação aos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil de 2015.

Ainda que assim não fosse, mostra-se possível a superação da preliminar de negativa de prestação jurisdicional para a análise da questão de fundo do recurso especial, porquanto, ainda que se sustente a ocorrência de omissão no aresto de origem, está configurado o seu prequestionamento ficto, nos termos do art. 1.025 do CPC/2015.

Importante relembrar que, em paradigmático julgamento do Superior Tribunal de Justiça, estabeleceu-se que "a admissão de prequestionamento ficto (art. 1.025 do CPC/2015), em recurso especial, exige que no mesmo recurso seja indicada violação ao art. 1.022 do CPC/2015, para que se possibilite ao Órgão julgador verificar a existência do vício inquinado ao acórdão, que uma vez constatado, poderá dar ensejo à supressão de grau facultada pelo dispositivo de lei" (REsp n. 1.639.314/MG, Relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJe 10/4/2017).

Em face disso, como o recorrente oportunamente opôs embargos de declaração para que o Tribunal de origem enfrentasse as disposições recém-incluídas na LINDB (e-STJ, fls. 371-400) e houve a efetiva alegação de ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015, não há dúvidas de que a matéria foi fictamente prequestionada, o que, inclusive, está em harmonia com o princípio da primazia de julgamento do mérito.

2. Controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário

Passando-se à questão de fundo da insurgência, cabe relembrar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE n. 592.581/RS, julgou o Tema de Repercussão Geral n. 220, fixando a seguinte tese:

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

Em sua fundamentação, a Suprema Corte faz um histórico da realidade carcerária no País e constata a já conhecida degradação dos seus estabelecimentos prisionais, de modo que, amparado no princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CRFB), o Estado-juiz pode impedir que lesões sejam perpetuadas ou que ameaças de lesões sejam concretizadas.

Sob esse prisma, é possível que o Poder Judiciário imponha a realização de medidas concretas a fim de dar eficácia aos direitos fundamentais, que não são meras recomendações de caráter moral ou ético, mas consubstanciam regras jurídicas de caráter prescritivo.

Dessa forma, não se trata da implementação direta, pelo Judiciário, de políticas públicas, amparadas em normas programáticas, em alegada ofensa ao princípio da reserva do possível, mas sim do cumprimento de obrigação elementar do Poder Judiciário, qual seja, o de dar concreção aos direitos fundamentais, abrigados em normas constitucionais, ordinárias, regulamentares e internacionais.

Destaca-se que a omissão inconstitucional deve ser entendida, também, mediante a análise dos direitos fundamentais a que visa proteger, pois a proteção deficiente enseja o reconhecimento da omissão estatal, dando origem à insuficiência das políticas públicas e à falta de coordenação entre lei e ação administrativa.

Diante dessas considerações, vê-se que o entendimento adotado pelo acórdão recorrido foi correto ao reconhecer a necessidade de o Estado do Paraná construir a Casa do Albergado na comarca de Rolândia/PR.

Entretanto, importante destacar que aquele entendimento vinculante firmado pelo Supremo Tribunal Federal deve ser concretizado mediante prudente análise do caso concreto, até mesmo porque o julgado expressamente consignou não ser lícito ao Poder Judiciário implementar políticas públicas de forma ampla ou impor sua própria convicção política, quando há várias possíveis e a maioria escolheu uma determinada, sendo lícita a intervenção apenas naquelas situações em que, depois de provocado, fique evidenciado um "não fazer" comissivo ou omissivo por parte das autoridades estatais que coloque em risco, de maneira grave e iminente, os direitos dos jurisdicionados.

Imprescindível deixar claro que não se está aqui pretendendo arvorar-se na competência do STF – o que seria nitidamente inconstitucional – e interpretar o seu precedente vinculante a fim de limitar ou estabelecer balizas não impostas por aquela Corte.

Na verdade, conforme será melhor explicitado adiante, busca-se unicamente elucidar a interpretação da legislação infraconstitucional (arts. 20, 22 e 23 da LINDB) em conformidade com a aplicação da Constituição da República já estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral n. 220.

Deve-se relembrar que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – DL n. 4.657/1942), que consiste em um conjunto de normas voltadas a disciplinar a aplicação de outras normas jurídicas do ordenamento, foi alterada em 2018 e acrescentou 10 (dez) novos artigos, os quais tiveram, principalmente, a pretensão de interferir na interpretação do Direito Público.

Acresça-se que a justificativa da proposta de reforma, apresentada pelo Senador Antonio Anastasia no PLS n. 349/2015, era exatamente melhorar os níveis de segurança jurídica, submetendo a regulamentação e aplicação das leis pelo Poder Público a novas balizas interpretativas, processuais e de controle, melhorando, consequentemente, a criação e aplicação do direito público, assim como a neutralização de importantes fatores de distorção da atividade jurídico-decisória pública, tais como o alto grau de indeterminação de parte das normas públicas, a relativa incerteza inerente ao Direito quanto ao verdadeiro conteúdo de cada norma (disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2919883&ts=1630433024434&disposition=inline> >, acesso em 16 de junho de 2025).

Por conseguinte, buscou-se superar a incapacidade do Estado em gerar confiança nos jurisdicionados e melhorar o ambiente institucional, mas sem criar a ideia enganosa de que os dispositivos inseridos na LINDB inaugurariam um novo Direito Administrativo, até mesmo porque sua interpretação ainda permanece vinculada à ideia da força normativa da Constituição da República, e dela não pode se afastar.

Desse modo, tratando-se de uma lei de interpretação, ela estabelece balizas para a atuação do agente público, tanto na esfera administrativa como na controladora e na judicial, relatando as posições dos interessados e fundamentando tecnicamente a conclusão, assim como levando em consideração as alternativas passíveis de serem implementadas e a motivação pela escolha da que entende como a melhor solução.

Percebe-se que o art. 20 da LIDNB permite que a autoridade pública tome decisões com base em valores jurídicos abstratos, desde que leve em consideração as consequências práticas da decisão e demonstre a necessidade e a adequação da medida.

No entanto, esse dispositivo não pode dar azo a um ativismo administrativo, controlador ou judicial, em que a vontade da lei possa ser substituída por valores jurídicos abstratos sem um prévio debate jurídico qualificado, utilizando-se de princípios como mera retórica para se atingir uma finalidade camouflada, até mesmo porque a própria Constituição da República prevê a vinculação da Administração Pública ao princípio da legalidade, não podendo a lei infraconstitucional se afastar desse comando.

Mas no caso dos autos, a questão que ganha maior relevo é a previsão legislativa de que as decisões das autoridades públicas deverão levar em consideração as consequências práticas do ato jurídico e sua motivação demonstrará o interesse

público da medida imposta ou da sua invalidação, isto é, da sua necessidade e adequação, inclusive considerando as possíveis alternativas.

Em vista disso, imprescindível que a decisão da autoridade pública esteja fundada em normas concretas, e não em uma cláusula transcendente incapaz de justificar um argumento com autoridade hermenêutica, devendo, em verdade, ser a consequência de uma atividade interpretativa que, efetivamente, concretize a norma jurídica e abranja tantos os objetivos formais como os impactos materiais da opção por ele feita.

No mesmo sentido caminha o art. 22 da LINDB, em que o legislador, sob o argumento de que a autoridade pública se depararia corriqueiramente com o difícil dilema entre cumprir cegamente a lei e deixar perecer uma necessidade pública ou a implementação de uma política pública mais eficiente, buscou privilegiar a boa intenção do gestor, minimizando os riscos de punição.

Contudo, "o perigo dessa disposição é que ela perverte a lógica e o cerne da Constituição de 1988, que instituiu um Estado Social e Democrático de Direito fincado no princípio da legalidade, dentre outros princípios constitucionais. No seu lugar, passaria a valer a vontade e as boas intenções do administrador. Em última análise, o que está por trás do art. 22 é a máxima pragmática que atenta contra a ideia de Estado de Direito: os fins justificam os meios" (BERTONCINI, Mateus. *LINDB – Constituição e as alterações implementadas pela Lei 13.655/2018*. Curitiba: Juruá, 2022, p. 103).

Por último, o art. 23 da LINDB pretendeu afastar a antiga ideia de soluções binárias sobre os atos administrativos, isto é, a escolha entre a sua retirada definitiva do mundo jurídico ou a sua convalidação, caminhando com a ideia de implementação de instrumentos capazes de manter a segurança jurídica, observando-se as peculiaridades de cada caso concreto e a necessidade pontual de se implementar modificações graduais.

Verifica-se que os aludidos dispositivos da legislação federal podem, ou devem, auxiliar as autoridades públicas administrativas, controladoras e judiciais na solução de problemas jurídicos estruturais, interpretando as normas sobre gestão pública, ponderando os obstáculos, as dificuldades reais do agente público e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados, conforme prevê o art. 8º do Decreto n. 9.830/2019, que regulamentou os arts. 20 a 30 da LINDB.

Nesse ponto, oportuno enfatizar que o problema estrutural pode ser definido como uma situação contínua e estruturada de desconformidade e de não adequação a um estado de coisa ideal (não necessariamente ilícito), geralmente podendo ser decomposto em uma multiplicidade de problemas jurídicos específicos, mas que precisam, para sua solução, de uma reestruturação, conforme muito bem explicado nos seguintes excertos doutrinários:

O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação).

Estado de desconformidade, como dito, não é sinônimo necessariamente de estado de ilicitude ou de estado de coisas ilícito. Estado de desconformidade é situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante. Essa desorganização pode, ou não, ser consequência de um conjunto de atos ou condutas ilícitas.

Pode ser que o problema estrutural venha a gerar situações ilícitas e cada situação isolada mereça um tratamento pelo ordenamento jurídico; pode ser inclusive que se vislumbrem graus mais ou menos graves de ilicitude ligados ao problema estrutural (ilicitude estrutural).

O que queremos frisar é que o problema estrutural não necessariamente se assenta na noção de ilicitude e, quando eventualmente nela se assenta, não se confunde, ele mesmo, com as situações ilícitas que dela advêm. O seu tratamento não é a partir da noção de ilicitude, muito embora ela possa ocorrer e quase sempre ocorra.

(DIDIER JUNIOR, Freddie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicado ao processo civil brasileiro*. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 75, jan./mar. 2020)

Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empíricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro.

(VITORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. Revista de Processo: RePro, ano 43, vol. 284, São Paulo: Revista dos Tribunais, out. 2018)

Assim sendo, deve-se ter em mente que esse estado de desconformidade é definido não somente pela ausência de lei, mas também pela inexistência de estrutura apta a tornar realidade os comandos legais, acarretando a insuficiência da atuação da norma de direitos fundamentais e cuja concretização se impõe.

Essa situação de inexistência de norma e de estrutura adequadas para a concretização de direitos constitucionais é verificada de forma reiterada no

ordenamento pátrio, na qual os poderes representativos não demonstram capacidade institucional nem vontade política para revertê-la, configurando um quadro de falhas estruturais, exatamente como nos casos que debatem melhorias no sistema carcerário.

Dessa maneira, a solução de tais casos demanda a adoção de um processo estrutural, que é caracterizado por estabelecer uma discussão sobre o estado de desconformidade e por buscar uma transição para um estado ideal de coisas, removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada.

A doutrina também aventa o desenvolvimento de um procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido, caracterizado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária, assim como esteja presente a consensualidade para a adaptação do processo e a concretização do direito (DIDIER JUNIOR; ZANETI JUNIOR; OLIVEIRA. *op. cit.*).

Tal procedimento se mostra necessário porque a inércia do gestor público, sob uma ótica tradicional, favorece a debilidade dos direitos fundamentais diante de casos de inércia deliberada dos políticos, de impossibilidade real de consenso parlamentar (*deadlock*), configuração de "pontos-cegos legislativos" (*legislative blind spots*) e de bloqueios institucionais, de forma que a ausência de efetividade dos direitos fundamentais pode não decorrer, necessariamente, da inexistência de norma, mas sim da falta de coordenação entre os órgãos públicos responsáveis pela sua concretização.

Esse tema dos processos e decisões estruturais tem origem histórica no paradigma proferido pela Suprema Corte norte-americana no caso *Brown vs. Board of Education*, em que alguns pais de alunos promoveram uma ação coletiva contra a política de segregação racial nas escolas fundamentais no município de Topeka, Kansas, tendo sido reconhecida a constitucionalidade da prática e colocando fim à política até então conhecida como *separated but equal* ("iguais mas separados").

Todavia, em virtude da dificuldade encontrada por diversas escolas para implantar essa nova política de não discriminação, foi proferida nova decisão conhecida como *Brown vs. Board of Education II*, em que se reconheceu a necessidade de se estabelecer medidas progressivas para eliminação dos obstáculos criados pela discriminação, por intermédio da supervisão das Cortes locais acerca de sua execução.

Naturalmente, a questão racial nos Estados Unidos não foi solucionada com essa decisão, mas se abriu caminho para a implementação da ideia de processo e decisão estruturais, mostrando-se uma alternativa mais maleável e dialógica para a solução das controvérsias mediante a adoção desse procedimento bifásico.

Diante dessas ponderações, percebe-se a complexidade que é analisar e aplicar os efeitos do processo estrutural, notadamente na experiência brasileira, levando-se em consideração que não há uma cultura nem um arcabouço jurídico capaz de lidar adequadamente com as demandas que exigem medidas estruturantes, o que, porém, não pode servir de fundamento para não as implementar.

É indiscutível que a implementação de processos estruturantes, ante a ausência de norma formal sobre a matéria, exige um sistema jurídico maduro e capaz de perceber a necessidade de se mitigar, com parcimônia, a rigidez da ideia de separação de Poderes, sendo tal requisito preenchido pelo direito pátrio, haja vista que o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência sedimentada quanto à possibilidade de as políticas públicas serem controladas pelo Poder Judiciário, exatamente como reconhecido no Tema RG n. 220.

Portanto, vê-se que, por ser insuficiente uma intervenção pontual, o processo estrutural dará origem a uma decisão também estrutural, a qual, originando-se de um estado de desconformidade, vislumbra o estado ideal que se busca alcançar e os meios pelos quais esse resultado deverá ser auferido, o que, naturalmente, envolve uma complexidade peculiar.

Em um primeiro momento, a decisão deverá consagrar uma norma jurídica de conteúdo aberto, delineando diretrizes gerais voltadas à salvaguarda do direito tutelado, revestida da estrutura deônica própria das normas-princípio; em seguida, incumbir-se-á de estabelecer os meios necessários à consecução do resultado almejado, assumindo, neste ponto, a configuração peculiar das normas-regra.

Considerando-se que, na maioria das vezes, não se consegue prever as consequências dos atos praticados e se os próximos passos deverão ser mantidos ou se serão necessários alguns ajustes, é imperioso que se aguarde a sequência de atos, como provimentos em cascata, de maneira que a solução vai se apresentando gradualmente.

A fim de corroborar com esse argumento:

Todo processo de conhecimento almeja um momento em que se espera a aplicação do Direito ao caso, de modo a “solucionar” a controvérsia posta à análise judicial. O processo estrutural, porém, trabalha com lógica um pouco diversa: embora seja importante o momento do “pronunciamento judicial”, não é ele o ápice da prestação jurisdicional. Aliás, muito comumente, sequer será possível dizer que há um único pronunciamento a ser prestado pelo órgão jurisdicional nesse campo processual.

De fato, em razão das próprias características do problema estrutural, é muito provável que a reforma institucional seja realizada através de várias decisões em cascata, que se sucederão na identificação do problema e na apresentação de possíveis respostas. Assim, é típico das medidas estruturais que se profira uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o

núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase “principiológica”, no sentido de que terá como principal função estabelecer a “primeira impressão” sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e de questões pontuais, surgidas na implementação da “decisão-núcleo”, ou para a especificação de alguma prática devida. Possivelmente, isso se sucederá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto. Não raras vezes, esses provimentos implicarão técnicas semelhantes à negociação e à mediação.

(ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. 3 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025)

Tal sistemática demanda uma flexibilização dos princípios da demanda e da congruência, possibilitando ao Magistrado certa margem de discricionariedade na eleição da forma de atuação do direito a ser protegido, levando-se em consideração as contingências e necessidades do caso, em sintonia com a pretensão que se busca reparar para que não se extrapole demasiada e injustificadamente os limites do pedido.

Portanto, a gradual implementação da decisão judicial torna mais concreta a solução, sendo comum a adoção de vários remédios para o problema, até que se encontre aquele que melhor ataque o problema, em uma técnica de tentativa-erro-acerto.

O Poder Judiciário retém jurisdição também sobre a fase de execução, devendo criar formas de monitoramento durante todo o processo de implementação e possibilitando que a Corte modifique suas ordens originais e as adaptem de acordo com o desenvolvimento do processo. Logo, a pretensão é corrigir não somente a atuação defeituosa da Administração Pública, mas também retificar as próprias decisões que se mostrem de difícil cumprimento.

Esse monitoramento pode ser efetivado, por exemplo, mediante a criação de comissões específicas, auxílio de *experts* no assunto, exigência de relatórios periódicos e audiências públicas. Assim, com a interação entre o Judiciário, as partes do processo e a sociedade, a chance de sucesso da decisão cresce exponencialmente, criando-se, assim, uma "microinstitucionalidade", isto é, forma-se uma espécie de "nova instituição", constituída para organizar a concretização da tutela.

Veja-se:

Como afirma Owen Fiss, essa gradual implementação da decisão judicial é própria dos litígios estruturais. Somente à medida que a decisão judicial vai sendo implementada é que se terá a exata noção de eventuais problemas surgidos e, assim, de outras imposições que o caso requer. Aliás, a complexidade da causa implicará, comumente, a necessidade de se tentar

várias soluções para o problema. Essa técnica de tentativa-erro-acerto é que permitirá a seleção da melhor técnica e do resultado ótimo para o caso.

Em razão disso, essas decisões podem (e, muitas vezes, devem) ir além da simples especificação do resultado a ser obtido, esclarecendo os meios para tanto. A sentença judicial, ao fixar a consequência esperada, pode impor um plano de ação, ou mesmo delegar a criação desse plano a outro ente, de forma a atingir, de maneira mais pronta e com o menor sacrifício aos interesses envolvidos, o resultado almejado. É o que Ricardo Lorenzetti chama de microinstitucionalidade. O provimento estrutural, de fato, muitas vezes deverá assumir a forma de uma "nova instituição", criada para acompanhar, implementar e pensar sobre a realização do escopo da tutela judicial oferecida. Imagine-se uma demanda de reintegração de posse de área ocupada por uma coletividade. Uma sentença que se limitasse a desalojar essa comunidade pode, muitas vezes, criar um problema muito maior do que aquele que existia com a violação do direito de propriedade. A solução melhor do problema, sem dúvida, exigirá que o juiz pense em mecanismos de remoção pacífica da coletividade, atrelada a medidas para seu reassentamento em outra área.

Em outros casos, porém, será impossível estabelecer de pronto quais serão esses meios adequados. Aí a revisão periódica da decisão, e de sua eficácia, será essencial.

Essa característica importa, normalmente, a constante fiscalização e o acompanhamento do cumprimento das linhas gerais estabelecidas pelo Poder Judiciário. Embora isso possa ser feito pelo próprio magistrado, às vezes esse controle imediato será difícil. Por isso, é preciso certa dose de imaginação para criar instrumentos constantes de fiscalização e de acompanhamento do cumprimento da(s) decisão(ões) estrutural(is).

(ARENHART, Sérgio Cruz. *Decisões estruturais no Direito Processual Civil brasileiro*. In: Revista de Processo. v. 225. São Paulo: Ed. RT, 2013)

Essa alternativa lateraliza qualquer discussão sobre ativismo judicial, pois instala um ambiente de diálogos institucionais e busca um ponto de equilíbrio entre a supremacia judicial e a soberania legislativa, em que, segundo o professor Conrado Hübner Mendes, o Poder Judiciário dá apenas a *última palavra provisória*, já que marca apenas o início ou a continuidade de uma nova rodada de diálogos entre os Poderes que, ao invés de fomentar o embate, acaba por reforçar a legitimidade democrática das instituições e das decisões por elas tomadas (*in Direitos fundamentais, separação dos Poderes e deliberação*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011).

Nessa perspectiva, ganha maior importância o comando do art. 190 do CPC /2015, que expressamente passou a prever a possibilidade de se firmar negócios jurídicos processuais, sobretudo porque um desfecho acordado entre as partes sempre é mais indicado, estabelecendo-se um diálogo capaz de identificar e implementar os meios necessários à consecução da finalidade.

Após o reconhecimento da violação ao direito, a segunda etapa do procedimento estrutural poderá ser iniciada com o diálogo entre os atores que devam estar envolvidos a fim de definir, por exemplo, o prazo para implementação das medidas, até mesmo porque, em regra, a reestruturação desse estado de desconformidade demanda um tempo considerável, nada impedindo que tutelas de urgência possam ser concedidas para o atendimento de necessidades mais prementes.

Também será estabelecido o modo como as medidas serão efetivadas, podendo o Magistrado ser o gestor dessa reestruturação ou mediante a criação da "nova instituição", sempre se atentando para que a matéria seja apreciada sob a ótica do Poder Público, em todos os níveis de atuação, ante a sua dificuldade de fomentar e implementar políticas públicas adequadas e eficientes para adoção de melhorias, notadamente no sistema carcerário.

Por fim, reafirme-se a necessidade de ser estabelecido um regime de transição, conforme prevê o art. 23 da LINDB, a fim de evitar uma ruptura repentina de uma situação até então consolidada ou estabilizada (ainda que inconstitucional ou ilegal) e suavizar a adaptação a uma nova realidade, abrindo o processo à participação de terceiros, até mesmo como forma de assegurar sua legitimidade democrática.

3. Aplicação ao caso concreto

Estabelecidas tais premissas, passa-se à sua aplicação ao caso dos autos, destacando que a ação civil pública subjacente ao presente recurso especial foi promovida pelo MPPR postulando a condenação à obrigação de fazer consubstanciada na construção de Casa do Albergado pelo Estado do Paraná na comarca de Rolândia, colocando-a em funcionamento no prazo de 6 (seis) meses, a contar do início da execução das obras.

Dessa maneira, importante relembrar que, de acordo com os arts. 93 a 95 da Lei n. 7.210/1984 (Lei de Execução Penal – LEP), a casa de albergado é a base física destinada ao cumprimento de pena privativa de liberdade no regime aberto e da pena de limitação de final de semana, situada em centro urbano e separada dos demais estabelecimentos.

Ademais, a aludida instalação se caracteriza pela ausência de obstáculos físicos contra a fuga, haja vista que o cumprimento da pena privativa de liberdade em regime aberto se baseia na autodisciplina e senso de responsabilidade do condenado, consoante arts. 36 do CP e 113 a 117 da LEP.

Salienta-se que o sistema penitenciário pátrio é reconhecidamente precário e costumeiramente violador dos direitos fundamentais dos presos, conforme declarado pelo próprio Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema RG n. 220 e também em outras inúmeras oportunidades, como por exemplo, no julgamento da ADPF n. 347.

Na referida ADPF foi reconhecido o estado de coisa inconstitucional das prisões brasileiras e homologado o plano Pena Justa, o qual é coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pela União, abordando 4 (quatro) eixos principais, quais sejam: i) controle de vagas no sistema prisional e redução da superlotação; ii) melhorias nas condições estruturais das prisões, como saneamento, higiene e alimentação; iii) reintegração social de pessoas egressas do sistema prisional; e iv) medidas para evitar a recorrência do estado de coisas inconstitucional (disponível em < <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/> > acesso em 16 de junho de 2025).

Esse julgamento vem a corroborar com o fato de que a casa de albergado exerce papel fundamental para o alcance das finalidades da pena, que não é somente a de punir (prevenção geral), mas também a de prevenir o crime (prevenção especial negativa) e de promover a reintegração social do condenado (prevenção especial positiva).

Entretanto, exige da Administração Pública uma dedicação que não se limita apenas a determinar a construção do prédio físico, o que – por si só – já demanda inúmeras providências anteriores, tal como licitação para aquisição do imóvel e para construção das estruturas necessárias, mas também a contratação de servidores especializados e capacitados para o exercício das funções específicas, mediante concurso público, acrescentando-se que tudo isso demanda esforços financeiros consideráveis, sobretudo em área na qual os recursos orçamentários são ainda mais escassos.

Por conseguinte, não há dúvidas de que a norma jurídica de conteúdo aberto a ser fixada no caso é no sentido de condenar o Estado do Paraná à promoção de políticas públicas capazes de cumprir as funções da pena, sobretudo quanto à ressocialização dos presos.

Contudo, deve-se primeiro perquirir se a construção da Casa do Albergado é a única solução para o caso ou se há outras alternativas capazes de resolver o dano estrutural que sejam mais vantajosas para a Administração Pública e se alcance resultado semelhante para os condenados, da mesma forma que seria o cumprimento da pena privativa de liberdade em regime aberto.

Nesse ponto, deve-se salientar que, de acordo com informações constantes no Painel Interativo de Repasses FUNPEN do sítio eletrônico da Secretaria Nacional de Políticas Públicas Penais (<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/funpen>), no Ranking dos Estados de 2016 a 2025 o ora recorrente encontra-se na quinta colocação entre os Estados que mais receberam repasse do fundo, aproximadamente R\$ 115.000.000,00 (cento e quinze milhões de reais), mas assume a vigésima posição no ranking de execução, tendo aplicado apenas R\$ 52.000.000,00 (cinquenta e dois milhões de reais), ou seja, apenas 45,42% do valor repassado.

Constata-se, pois, que, a despeito de haver limites legais de aplicação dos recursos a serem observados, a gestão orçamentária se mostra ineficiente e precisa ser otimizada para cumprir corretamente as finalidades da pena, enfraquecendo o argumento de escassez orçamentária, o que deverá ser ponderado concretamente pelo Magistrado *a quo* conjuntamente com as áreas responsáveis pela administração financeira e penitenciária estadual.

De outro lado, é assente na jurisprudência pátria que, em caso de inexistir casa de albergado, pode ser permitido o cumprimento da pena mediante o monitoramento eletrônico e o estabelecimento de medidas como o recolhimento noturno, proibição de frequentar determinados locais e comparecimento periódico em juízo.

Nota-se que essas alternativas inclusive podem ser mais vantajosas ao próprio apenado e observa o princípio da dignidade da pessoa humana, parecendo, ao menos em um primeiro momento, economicamente mais viável à Administração Pública.

Desse modo, caberá ao Juízo *a quo*, no cumprimento de sentença, estabelecer provimentos em cascata, mediante a elaboração de um plano pelo Estado do Paraná, em diálogo com as autoridades públicas e atores da sociedade que tenham interesse na resolução do dano estrutural, com a indicação dos problemas a serem enfrentados; os recursos necessários e disponíveis para sua execução (físicos, financeiros, humanos); e as atividades diretas e indiretas necessárias para a execução da política.

Todavia, caso a implementação de outras alternativas à construção da Casa do Albergado não seja possível ou insuficiente, deverá ser determinada a elaboração de um plano para sua construção, dado que não haverá outra alternativa capaz de suprir a falha estrutural já reconhecida.

Diante dessas considerações, mostra-se oportuna a fixação de prazo para que as partes e os demais atores sociais promovam a elaboração e implementação do aludido plano para que haja uma solução mais concreta do dano, eliminando-se qualquer alegação de que o comando seria demasiadamente abstrato, de maneira que parece razoável estabelecer o prazo de até 12 (doze) meses, partir da publicação deste acordão.

Ante o exposto, conheço do recurso especial para dar-lhe parcial provimento a fim de, reconhecendo a obrigação do Estado do Paraná em promover políticas públicas voltadas à população carcerária que cumpre pena privativa de liberdade no regime aberto na Comarca de Rolândia, determinar que seja elaborado e implementado um plano dialógico para solução do dano estrutural, no prazo de 12 (doze) meses.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2023/0170498-4

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.148.895 / PR

Números Origem: 00064110220118160148 000641102201181601481 000641102201181601483
000641102201181601484 000641102201181601485 000641102201181601486
000641102201181601487 10914064 1091406400 1091406401 201100010335
201300155117 201501108960 59892720118160148 64110220118160148
641102201181601481 641102201181601483 641102201181601484
641102201181601485 641102201181601486 641102201181601487

PAUTA: 12/08/2025

JULGADO: 12/08/2025

RelatorExmo. Sr. Ministro **MARCO AURÉLIO BELLIZZE**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI

Secretaria

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ESTADO DO PARANÁ

PROCURADOR : LUIZ HENRIQUE SORMANI BARBUGIANI - PR048155

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Garantias Constitucionais - Sistema Prisional**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão e Maria Thereza de Assis Moura votaram com o Sr. Ministro Relator.

C502542004 2023/0170498-4 - REsp 2148895