



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.437.344 - SP (2014/0037567-9)

RELATOR : **MINISTRO OG FERNANDES**
AGRAVANTE : FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : MIRNA CIANCI E OUTRO(S) - SP071424
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SUPERPOPULAÇÃO CARCERÁRIA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PROCESSO ESTRUTURAL (ESTRUTURANTE). SEPARAÇÃO DE PODERES. PERDA DE OBJETO. *ASTREINTES*. EXORBITÂNCIA. OMISSÃO. INSURGÊNCIA CONTRA O QUE NÃO SE DECIDIU. SÚMULAS 7, 126 e 182 DO STJ. SÚMULA 284/STF.

1. A omissão do acórdão da origem foi afastada expressamente, sem aplicação do óbice da Súmula 7/STJ ("A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial") à alegação. A insurgência quanto ao que não foi decidido atrai a incidência da Súmula 284/STF ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia").

2. A assertiva de perda de objeto pelas providências administrativas foi rejeitada pelo Colegiado local. Reverter o entendimento com base em documentos carreados aos autos enseja pretensão vedada pela Súmula 7/STJ.

3. A discussão acerca da Súmula 126/STJ ("É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário") não tem nenhuma utilidade, na medida em que a agravante não indica de que modo a lei impediria ao Judiciário o controle das políticas públicas, ademais em hipótese de ação coletiva com caráter de processo estrutural ou estruturante.

4. Rever o valor fixado de *astreintes*, alegadamente capazes de levar o Estado de São Paulo à bancarrota, demanda demonstração de que as balizas fáticas ou legais foram exorbitantemente extrapoladas, com base em elementos concretos. A argumentação absolutamente genérica mostra-se descabida para viabilizar a revisão dos valores por esta Corte.

5. A decisão impugnada ainda considerou que, como a recorrente sustenta não haver mais preso algum nas condições vedadas no acórdão recorrido e que as *astreintes* somente terão incidência passados 150 dias do trânsito do julgamento, a sanção simplesmente não terá aplicação. A agravante, entretanto, não deduziu argumento acerca do ponto.

6. A falta de impugnação específica aos fundamentos da decisão combatida atrai a incidência da Súmula 182/STJ ("É inviável o agravo do art. 545 do CPC que deixa de atacar especificamente os fundamentos da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decisão agravada").

7. Agravo interno não conhecido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, não conhecer do agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Francisco Falcão e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 05 de março de 2020(Data do Julgamento)

Ministro Og Fernandes
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.437.344 - SP (2014/0037567-9)

AGRAVANTE : FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : MIRNA CIANCI E OUTRO(S) - SP071424
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES: Trata-se de agravo interno manejado pela Fazenda do Estado de São Paulo contra decisão que conheceu em parte do recurso especial da ora agravante e, nessa extensão, negou-lhe provimento, ao fundamento de (i) ausência de omissão; (ii) incidência da Súmula 7/STJ ("A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial"); (iii) possibilidade de controle judicial de políticas públicas; e (iv) incidência das Súmulas 126/STJ ("É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário") e 284/STF ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia") (e-STJ, fls. 3.787-3.795).

A parte agravante aduz, em suma: i) não incidência da Súmula 7/STJ sobre a alegação de omissão; ii) perda superveniente de objeto; iii) não incidência da Súmula 126/STJ, porquanto o argumento é acessório; e iv) não incidência das Súmulas 7/STJ e 284/STF quanto às *astreintes*.

Requer, assim, a submissão do feito ao colegiado.

Impugnação às fls. 3.811-3.818 (e-STJ).

Processo com prioridade legal (art. 12, § 2º, VII, do CPC/2015, combinado com as Metas 2/CNJ/2019 – "Identificar e julgar, até 31/12/2019, pelo menos, 99% dos processos distribuídos até 31/12/2014 e 95% dos distribuídos em 2015" – e 6/CNJ/2019 – "Identificar e julgar até 31/12/2019 80% dos recursos oriundos de ações coletivas distribuídos a partir de 1º/1/2015").

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.437.344 - SP (2014/0037567-9)

VOTO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES (Relator): No que tange à omissão, a agravante se insurge contra o que não foi decidido, na medida em que se rejeitou sua ocorrência, com longa transcrição e discussão dos trechos do acórdão respectivos, e não se aplicou a Súmula 7/STJ ao ponto.

Esta somente incidiu quanto à alegação de mérito alusiva aos mesmos fatos, o que não se confunde, evidentemente, com a afirmação da recorrente de falta de fundamentação no acórdão da origem.

Em particular, afirmou-se ter a origem assim delineado os fatos (e-STJ, fls. 3.788-3.789):

[...] nota-se que as cadeias apresentam inúmeros irregularidades, precárias e aviltantes condições físicas, de segurança, salubridade e superlotação (fls. 2420/2955). Ainda que as informações não sejam recentes, não se tem notícia que tal situação tenha se alterado. O excesso de presos e as condições desumanas envergonham o Estado de São Paulo, máquina motriz da economia do Brasil, com a terceira maior cidade do mundo

[...]

A Fazenda do Estado, em respeitável defesa, afirma que está em andamento processo de desapropriação de área para a construção de novos estabelecimentos carcerários.

Contudo, a construção pode levar anos e as pessoas que estão sob a custódia Estatal, em todo o Estado de São Paulo, não têm esse tempo, e a tutela deve ser imediata.

[...]

A desativação do "complexo do Carandiru", criando-se novos estabelecimentos prisionais é um dado positivo, ainda que insuficiente.

No mais, a apelada traz estatística sobre o crescimento da população carcerária no Brasil e a dificuldade de se equacionar o elevado contingente de presos. Esse argumento não justifica, de forma alguma, a manutenção de seres humanos em condições subumanas e degradantes. O Estado deve adiantar-se aos fatos para que o caos não se instale no sistema penitenciário brasileiro. Se existe a estatística da população carcerária, o Estado sabe qual será ela nos próximos 10, 15 ou 20 anos, devendo adiantar-se a esse evento, e não aguardar a hipertrofia do sistema, banalizando as instituições democráticas.

O óbice referido foi aplicado no ponto em que a insurgente pretende fazer



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

valer a afirmação de que o problema de superlotação no sistema prisional paulista encontra-se resolvido, o que não se extrai do acórdão, como se percebe.

De toda sorte, ao voltar-se contra o que não foi decidido, incorre a agravante na hipótese da Súmula 284/STF ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia").

Quanto à não incidência da Súmula 126/STJ ("É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário"), a agravante não indica nenhum ponto de lei federal que teria sido discutido no especial de modo a sustentar a alegação de que descabe ao Poder Judiciário controlar a implementação de políticas públicas. Também incide a Súmula 284/STF na hipótese.

De resto, sobre o ponto, afirmou-se monocraticamente (e-STJ, fls. 3.789-3.790):

Quanto à incompetência do Poder Judiciário para impor alterações na política pública de gestão penitenciária, verifica-se tratar-se de matéria típica dos chamados processos estruturais ou estruturantes (*structural litigation*). As causas dessa natureza se caracterizam pela demanda de uma atuação jurisdicional que reorganize o réu, posto que o direito subjacente é violado pelo seu próprio modo de funcionamento (VITORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. REPRO: 284/2018, p. 333-369).

[...]

Assim, é certo que compete, primariamente, ao gestor público a condução de opções políticas e orçamentárias. De modo similar, compete ao Juízo penal a apreciação de questões particulares de apenados. Porém, é certo também que a providência singular pouco significaria no contexto global da administração.

Tal visão, embora pretendendo prestigiar as escolhas políticas do administrador, acaba por introduzir disfunções na própria gestão dos serviços públicos. O caso de vagas em creches em São Paulo é marcante: determinada mãe, cujo filho aguardava na 5ª colocação da fila, passou para a 27ª posição no ano seguinte; as vagas prioritárias haviam sido destinadas a beneficiários de ações individuais ajuizadas pela Defensoria Pública (que somam o número de 20 mil por ano) (VITORELLI, op. cit.).

A solução individual, em casos tais, é uma não-solução. [...]



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Portanto, nesse tipo de ação, o que se visa não é a mera correção de incidentes que perturbam o estado das coisas; visa-se à mudança do próprio estado das coisas (FISS, Owen. Fazendo da Constituição uma verdade viva. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco (orgs.). Processos Estruturais. Salvador: JusPodivm, 2017).

[...]

E o controle judicial de políticas públicas é plenamente admitido em nosso sistema, ainda que em caráter extraordinário, em especial quando as opções administrativas são antecipadas, limitadas e vinculadas pelo legislador.

Idêntico óbice incide quanto aos valores de *astreintes*, porquanto o agravo, no ponto, é absolutamente genérico. Transcrevo (e-STJ, fl. 3.801):

Neste passo, também inaplicável a súmula 284 do STF, considerando que os valores arbitrados a título de *astreintes* são desarrazoados/desproporcionais, diante da efetiva atuação estatal, demonstrada nos autos e também merecem cotejo em conjunto com as provas dos autos pela instância “a quo”. Não incide, *data máxima venia*, por sua vez, a súmula 7, considerando que não se pede o revolvimento de fatos e provas, mas sim a observância das balizas legais e jurisprudenciais atinentes ao tema.

Em nada tal impugnação se presta a contrapor o quanto afirmado na decisão singular, cujo trecho essencial transcrevo (e-STJ, fl. 3.792):

É certo que o valor arbitrado para a multa é significativo e impressiona à primeira vista. Entretanto, para revisá-lo, de modo a considerá-lo desarrazoado a ponto de levar o Estado de São Paulo à bancarrota, conforme alegado (e-STJ, fl. 3.750), ou desproporcional em razão da obrigação principal, seria necessária a demonstração objetiva da exorbitância, ante a colação de elementos concretos para balizamento do valor.

Além disso, nada debate a insurgente no que se refere ao fato de que as *astreintes* somente terão incidência passados 150 (cento e cinquenta) dias do trânsito do acórdão. Como afirma não manter nenhum preso nas condições vedadas pela decisão, a multa simplesmente não terá aplicação.

Vale ressaltar que a parte agravante deve desconstituir os fundamentos utilizados na decisão impugnada, sob pena de vê-los mantidos. Desse modo, torna-se imprescindível o confronto entre eles, a fim de que seja demonstrado o desacerto da decisão. A hipótese atrai a incidência da Súmula 182/STJ (“É inviável o agravo do art.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

545 do CPC que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada").

Ante o exposto, não conheço do agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2014/0037567-9

AgInt no
REsp 1.437.344 / SP

Números Origem: 2605455700 90927474520028260000

PAUTA: 05/03/2020

JULGADO: 05/03/2020

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ODIM BRANDÃO FERREIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : MIRNA CIANCI E OUTRO(S) - SP071424
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Responsabilidade da Administração

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : MIRNA CIANCI E OUTRO(S) - SP071424
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

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, não conheceu do agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Francisco Falcão e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.