



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1914265 - DF (2020/0349293-5)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
AGRAVANTE : DISTRITO FEDERAL
ADVOGADO : GUSTAVO ASSIS DE OLIVEIRA - DF018489
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SISTEMA SOCIOEDUCATIVO DO DISTRITO FEDERAL. OBRIGAÇÃO DE FAZER. CONSTRUÇÃO DE ESTABELECIMENTOS DE SEMILIBERDADE. ART. 1.022 DO CPC. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL DO *PARQUET*. SÚMULA 7/STJ. POLÍTICAS PÚBLICAS. ALEGADA SUBMISSÃO DO PEDIDO À CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL. ACÓRDÃO ANCORADO EM PREMISSAS FÁTICAS E EM FUNDAMENTOS EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAIS.

1. Cuida-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em face do Distrito Federal, ora agravante, com o fim de compelir o ente público a construção de estabelecimentos de semiliberdade do Sistema Socioeducativo distrital.

2. Verifica-se não ter ocorrido ofensa ao art.1.022, II, do CPC, na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas e apreciou integralmente a controvérsia posta nos autos; não se pode, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

3. A alteração das premissas adotadas pela Corte de origem, tal como colocada a questão nas razões recursais, a fim de aferir a ausência de interesse processual do *Parquet*, demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

4. A tese de que não cabe ao Poder Judiciário se imiscuir em

políticas públicas, ante submissão das providências à cláusula da reserva do possível, foi decidida, nas instâncias ordinárias, com base no substrato fático dos autos e à luz de fundamentos eminentemente constitucionais, matéria incompatível com a via estreita do apelo nobre.

5. Agravo interno não provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 15/10/2024 a 21/10/2024, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 23 de outubro de 2024.

Sérgio Kukina
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1914265 - DF (2020/0349293-5)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
AGRAVANTE : DISTRITO FEDERAL
ADVOGADO : GUSTAVO ASSIS DE OLIVEIRA - DF018489
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SISTEMA SOCIOEDUCATIVO DO DISTRITO FEDERAL. OBRIGAÇÃO DE FAZER. CONSTRUÇÃO DE ESTABELECIMENTOS DE SEMILIBERDADE. ART. 1.022 DO CPC. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL DO *PARQUET*. SÚMULA 7/STJ. POLÍTICAS PÚBLICAS. ALEGADA SUBMISSÃO DO PEDIDO À CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL. ACÓRDÃO ANCORADO EM PREMISSAS FÁTICAS E EM FUNDAMENTOS EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAIS.

1. Cuida-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em face do Distrito Federal, ora agravante, com o fim de compelir o ente público a construção de estabelecimentos de semiliberdade do Sistema Socioeducativo distrital.

2. Verifica-se não ter ocorrido ofensa ao art.1.022, II, do CPC, na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas e apreciou integralmente a controvérsia posta nos autos; não se pode, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

3. A alteração das premissas adotadas pela Corte de origem, tal como colocada a questão nas razões recursais, a fim de aferir a ausência de interesse processual do *Parquet*, demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

4. A tese de que não cabe ao Poder Judiciário se imiscuir em

políticas públicas, ante submissão das providências à cláusula da reserva do possível, foi decidida, nas instâncias ordinárias, com base no substrato fático dos autos e à luz de fundamentos eminentemente constitucionais, matéria incompatível com a via estreita do apelo nobre.

5. Agravo interno não provido.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de agravo interno interposto pelo **Distrito Federal** desafiando a decisão que conheceu, em parte, do recurso especial e, nessa extensão, negou-lhe provimento, com base nos seguintes fundamentos: (I) não se verifica ofensa ao art. 1.022, II, do CPC, na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas; (II) incide a Súmula 7/STJ, tendo em vista que a aferição da alegada ausência de interesse processual do *Parquet* demanda o reexame de matéria fático-probatória; e (III) a tese de que a satisfação de direitos fundamentais se submete à cláusula da reserva do possível foi dirimida com base em alicerces eminentemente constitucionais, além de o Sodalício de origem considerar premissas fáticas.

Inconformada, a parte agravante sustenta que: (I) o acórdão vergastado incorre em negativa de prestação jurisdicional pois "*o ente público apontou especificamente omissão quanto à natureza não emergencial das obras determinadas, bem como sobre a natureza da unidade de internação, cuja apreciação poderá levar à distinção do caso dos autos com relação ao referido Tema 220-RG.*" (fl. 710); (II) deve ser afastada a Súmula 7/STJ, no tocante à alegada ofensa ao art. 485, VI, do CPC, pois ficou assentado no aresto recorrido que o recorrente celebrou termo de compromisso para a consecução das obras objeto da demanda, "*o que evidencia os esforços do Distrito Federal na adoção das providências necessárias para regularizar as condições das referida unidades de internação*" (fl. 711); e (III) "*ainda que se considere que a controvérsia encerra, também, discussão de cunho constitucional [...] o Distrito Federal interpôs o Recurso Extraordinário cabível, não se pretendendo, no Especial, alegar violação a qualquer artigo da Constituição Federal*" (fl. 711), ressaltando que o apelo nobre está fundamentado em legislação infraconstitucional, cuja violação pode ser constatada sem que se requeira o reexame de fatos e de provas.

Requer a reconsideração do decisório alvejado ou a submissão do feito ao julgamento colegiado.

Transcorreu *in albis* o prazo para impugnação, conforme certidão lavrada à fl. 719.

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): A insurgência não merece prosperar.

Cuida-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em face do Distrito Federal, ora agravante, com o fim de compelir o ente público a construção de estabelecimentos de semiliberdade do Sistema Socioeducativo distrital.

A sentença de piso julgou procedente o pedido, tendo sido confirmada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Nas razões do apelo nobre, a parte ora recorrente apontou ofensa aos arts. arts. 485, VI, e 1.022, II, do CPC; 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 120 e 124 da Lei 8.069/90; e 1º, § 3º, 15, I, 23, V, e 26, II, da Lei 12.594/2012. Sustentou a negativa de prestação jurisdicional e a ausência de interesse recursal do *Parquet*. Quanto ao mérito, defendeu que a satisfação de direitos fundamentais se submete à cláusula da reserva do possível.

A decisão agravada concluiu que não ficou configurada a omissão no acórdão recorrido e que a tese da ausência de interesse processual do MPDFT esbarra no óbice da Súmula 7/STJ, por demandar o reexame de matéria fático-probatória. Quanto à alegação de que não cabe ao *Parquet* e ao Poder Judiciário se imiscuir em políticas públicas ante submissão das providências à cláusula da reserva do possível, ficou consignado que o Sodalício de origem dirimiu a controvérsia a partir de premissas fáticas e de fundamentos eminentemente constitucionais.

Nas razões do agravo, a parte insurgente discorda dos referidos alicerces.

Sem razão, contudo.

Sobre a alegada omissão, afirma o agravante que "*o ente público apontou especificamente omissão quanto à natureza não emergencial das obras determinadas, bem como sobre a natureza da unidade de internação, cuja apreciação poderá levar à distinção do caso dos autos com relação ao referido Tema 220-RG*" (fl. 710).

Ocorre que Corte distrital enfrentou o tema tido como olvidado, conforme se constata do seguinte excerto (fl. 601):

O embargante defende ainda que o caso não se assemelha ao tema 220 de Repercussão Geral no STF, cuja tese é: "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". quanto à necessidade das obras, essas são imprescindíveis para garantir a dignidade da pessoa humana, principalmente se tratando de adolescentes, a que, a lei assegura primazia.

Não ficou configurada, pois, a alegada omissão.

Em relação ao indicado maltrato ao art. 485, VI, do CPC, colhem-se os seguintes alicerces do aresto recorrido (fl. 578):

Da arguição preliminar de falta de interesse processual Na contestação, o Distrito Federal arguiu questão preliminar de ausência de interesse processual, por falta de necessidade de intervenção do Poder Judiciário (id 14374502 – págs. 3/4). Argumentou que não há omissão estatal no trato da questão, pois, além da manutenção regular já realizada, celebrou termo de compromisso com o Conselho Nacional de Justiça. Todavia, as razões invocadas pelo ente público distrital relacionam-se, em verdade, com o mérito da pretensão, e o acolhimento ou a rejeição da tese defendida enseja a improcedência ou procedência do pedido. Importa lembrar que as condições da ação devem ser analisadas no âmbito das alegações (teoria da asserção). Considerando as alegações da inicial, para que o autor obtenha a tutela pretendida, está evidenciada a trilogia em que consiste o interesse de agir, fundada na necessidade/utilidade e adequação da pretensão deduzida perante o Estado Jurisdição, segundo o rito processual da Lei 7.347/85. Portanto, constatada a presença do interesse processual, rejeita-se a arguição preliminar .

E, ao adentrar no mérito da controvérsia, o Tribunal local asseverou (fls. 580/582):

Na situação em exame, ficou constatado nos autos que, nas unidades de cumprimento de medida de semiliberdade, há problemas de superlotação, inadequações estruturais e de localização, bem como ficou evidenciado o dispêndio de valores em aluguéis de imóveis que não atendem regularmente as necessidades, sem perspectiva de uma solução definitiva que contemple uma otimização no emprego de recursos públicos.

[...]

Conforme o documento, ficou convencionado que, no prazo de dois anos a contar da assinatura, o Distrito Federal implementaria quatro novas unidades de semiliberdade, inclusive na área norte.

Apesar de firmado o termo, a verdade é que, passados mais de quatro anos do prazo convencionado, o Distrito Federal não cumpriu com a obrigação avençada, pois não foram construídos os estabelecimentos ajustados.

Nesse contexto, está inequivocamente evidenciada a omissão estatal. E mesmo que o Distrito Federal argumente que não houve omissão, haja vista ter celebrado o termo de compromisso, o descumprimento do que fora convencionado nas cláusulas do instrumento, ao invés de demonstrar atitude, revela que o ente público está negligenciando a questão

Verifica-se que a instância de origem, com base nos elementos probatórios da lide, conclui que "[a]pesar de firmado o termo, a verdade é que, passados mais de

quatro anos do prazo convencionado, o Distrito Federal não cumpriu com a obrigação avançada, pois não foram construídos os estabelecimentos ajustados" (fl. 582). Nesse contexto, a alteração das premissas adotadas pela Corte de origem, tal como colocada a questão nas razões recursais, a fim de aferir a ausência de interesse processual do Parquet, demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

Por fim, nas razões do apelo nobre, o Distrito Federal sustentou a afronta aos arts. 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 120 e 124 da Lei 8.069/90; e 1º, § 3º, 15, I, 23, V, e 26, II, da Lei 12.594/2012, ao argumento de que não cabe ao *Parquet* e ao Poder Judiciário se imiscuir em políticas públicas ante submissão das providências à cláusula da reserva do possível.

Já o acórdão recorrido rechaçou essas alegações, nestes termos (fl. 582):

Primeiramente, não se pode arguir limitação à reserva do financeiramente possível se não está observado o mínimo existencial, pois, do contrário, poderse-ia justificar toda e qualquer inação estatal, mesmo nas áreas mais sensíveis em que a Constituição estabelece a absoluta primazia, com o simples argumento de falta de recursos. Ademais, conforme acima fundamentado, o pagamento de aluguéis mensais em cerca de R\$ 12.000,00 sem uma solução definitiva revela uma ineficiência no emprego de verba pública, o que faz transparecer que o problema não é a falta de recursos, mas ausência de prioridade.

Verifica-se que o Tribunal de origem, além de considerar premissas fáticas, decidiu a controvérsia à luz de fundamentos eminentemente constitucionais, matéria insuscetível de ser examinada em sede de insurgência especial.

A propósito:

TRANSFERÊNCIA DE PRESOS QUE EXCEDAM O LIMITE DE LOTAÇÃO DE CADEIA PÚBLICA E DESTINAÇÃO EXCLUSIVA À CUSTÓDIA DE PRESOS PROVISÓRIOS. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO DE ESPECIAL POR ESTA CORTE. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. DECISÃO MANTIDA.

- 1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.*
- 2. Trata-se de ação civil pública intentada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo o objetivando compelir a Fazenda Pública do mesmo estado a proceder à remoção de todos os presos excedentes à lotação máxima considerada para a Cadeia Pública de Serra Negra e a destinar tal cadeia exclusivamente à custódia de presos provisórios.*
- 3. Ausência de prequestionamento. Súmula 211/STJ.*
- 4. Ademais, o acórdão proferido pelo Tribunal a quo denegou o pedido sob o fundamento de que não seria possível a intervenção judicial na implementação de políticas públicas especificamente para a questão carcerária, em razão: i) da separação dos poderes; ii) da natureza dos direitos sociais, apesar do princípio da dignidade da pessoa humana; iii) do princípio da reserva do*

possível. Tendo o Tribunal de origem decidiu a controvérsia com base em fundamentos eminentemente constitucionais, não cabe à esta Corte examinar a matéria em Recurso Especial, sob pena de usurpação da competência atribuída ao Supremo Tribunal Federal.

5. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1.323.250/SP, rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/2/2015, DJe de 19/3/2015.)

Assim, não há motivos para a reforma da decisão agravada, que deve ser confirmada pelo colegiado.

ANTE O EXPOSTO, nega-se provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

**AgInt no REsp 1.914.265 / DF
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2020/0349293-5

Número de Origem:

00089818020188070013 89818020188070013

Sessão Virtual de 15/10/2024 a 21/10/2024

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : DISTRITO FEDERAL

PROCURADOR : GUSTAVO ASSIS DE OLIVEIRA - DF018489

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : DISTRITO FEDERAL

ADVOGADO : GUSTAVO ASSIS DE OLIVEIRA - DF018489

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 15/10/2024 a 21/10/2024, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 21 de outubro de 2024