



Juízo de Retratação no Agravo de Instrumento nº 0020934-03.2025.8.19.0000

Ação Originária: Ação Civil Pública nº 0011508-07.2012.8.19.0037

Agravante: MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO

Agravado: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Relator: Desembargador JOSÉ CLAUDIO DE MACEDO FERNANDES

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. JUÍZO DE RETRATAÇÃO (ART. 1.030, III, CPC). AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. POLÍTICAS PÚBLICAS. MITIGAÇÃO DE RISCO GEOLÓGICO. TEMA 698 DO STF. PROCESSO ESTRUTURAL. ADEQUAÇÃO DA TÉCNICA EXECUTIVA. RETRATAÇÃO PARCIAL.

I. Caso em exame

1. Juízo de retratação em agravo de instrumento interposto pelo Município de Nova Friburgo contra decisão proferida em cumprimento de sentença de ação civil pública, que determinou a adoção de medidas voltadas à mitigação de risco geológico em áreas classificadas como de alta instabilidade, no bairro São Geraldo, com imposição de providências executivas, inclusive exigência de demonstração de disponibilidade financeira, aplicação de astreintes e possibilidade de constrição de verbas públicas.

2. Acórdão anterior que negou provimento ao recurso, reconhecendo a legitimidade da intervenção judicial diante da omissão estatal prolongada e do risco concreto à integridade física da população.

3. Retorno dos autos pela Terceira Vice-Presidência para eventual retratação, em razão de aparente desconformidade da técnica decisória com os parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 698 da repercussão geral.

II. Questão em discussão

4. A questão em discussão consiste em saber se os comandos executivos fixados no acórdão recorrido estão em conformidade com a orientação do Tema 698 do STF, especialmente quanto (i) à admissibilidade de ordens judiciais de caráter microgerencial em execução de políticas públicas; (ii) à exigência de demonstração de disponibilidade financeira imediata pelo ente público; (iii) à estruturação da aplicação de astreintes e à possibilidade de constrição direta de verbas públicas; e (iv) à

necessidade de reorganização da execução sob modelo estruturado baseado em planejamento administrativo.

III. Razões de decidir

5. A controvérsia insere-se em contexto de execução de obrigação de fazer de natureza continuada e complexa, decorrente de sentença transitada em julgado, voltada à implementação de política pública de mitigação de risco geológico, caracterizada pela necessidade de atuação estatal coordenada, progressiva e tecnicamente orientada.

6. Em tais hipóteses, a atuação jurisdicional assume feição estrutural, exigindo técnicas decisórias compatíveis com a complexidade da execução, sem rediscussão do mérito da obrigação, limitando-se à conformação dos meios de cumprimento.

7. O Supremo Tribunal Federal, ao fixar o Tema 698, estabeleceu que a intervenção judicial em políticas públicas, como regra, deve privilegiar decisões orientadas à definição de finalidades e à exigência de apresentação de plano estruturado pela Administração Pública, evitando comandos fragmentários ou de natureza microgerencial.

8. Ainda que legítima a intervenção jurisdicional diante de omissão estatal grave e risco à população, mostra-se necessária a adequação da técnica executiva, especialmente quando os comandos judiciais invadem o espaço de gestão orçamentária ou impõem obrigações específicas dissociadas de planejamento global.

9. No caso, a exigência de demonstração imediata de disponibilidade financeira, a disciplina das astreintes desacoplada de etapas executivas e a previsão de constrição direta e imediata de verbas públicas revelam desalinhamento formal com o modelo estruturado delineado pelo STF.

10. Impõe-se, portanto, a substituição da técnica executiva por modelo deferente estruturado, baseado (i) na definição dos resultados a serem alcançados, (ii) na exigência de elaboração de plano técnico, financeiro e operacional pelos entes públicos e (iii) no controle judicial contínuo das etapas de implementação.

11. Tal adequação não implica revisão do mérito do julgado nem mitigação da obrigação imposta, que permanece íntegra e exigível, mas apenas reorganiza os meios de sua concretização, em observância à coisa julgada e ao paradigma constitucional de atuação jurisdicional.

12. As astreintes são preservadas como instrumento coercitivo, porém reestruturadas sob lógica finalística, vinculando-se ao descumprimento de etapas do plano, e a eventual constrição financeira passa a ter caráter subsidiário e condicionado.

13. O modelo adotado permite a compatibilização entre efetividade da tutela jurisdicional e respeito à autonomia administrativa, sem prejuízo de futura intensificação da intervenção judicial em caso de descumprimento injustificado.

IV. Dispositivo e tese

14. Juízo de retratação parcialmente exercido, exclusivamente para adequar a técnica executiva aos parâmetros fixados pelo Tema 698 do Supremo Tribunal Federal, sem alteração do resultado do julgamento. Mantido o acórdão que negou provimento ao agravo de instrumento, reconhecendo a legitimidade da tutela executiva.

Tese de julgamento:

“Em cumprimento de sentença que imponha obrigação estrutural à Administração Pública, a atuação judicial deve, como regra, observar o modelo delineado pelo Tema 698 do STF, privilegiando a definição de finalidades e a exigência de apresentação de plano administrativo estruturado.

A adequação da técnica executiva não implica modificação do título judicial nem mitigação da obrigação, limitando-se à reorganização dos meios de seu cumprimento.

As astreintes e medidas coercitivas devem observar função indutiva e proporcional, vinculadas a etapas do cumprimento do plano, sendo a constrição de verbas públicas medida excepcional e subsidiária.”

Dispositivos relevantes citados:

CF/1988, arts. 1º, III, 5º, caput, 37; CPC, arts. 536, 537 e 1.030, III; LINDB, arts. 20 a 22.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE 684.612/RJ (Tema 698), Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 17.11.2023;

STJ - REsp: 1733412 SP 2017/0241253-0, Relator.: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 17/09/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/09/2019;

TJ-RJ - APELAÇÃO: 08052385220238190067, Relator: Des(a). INÊS DA TRINDADE CHAVES DE MELO, Data de Julgamento: 10/09/2025, TERCEIRA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 6ª CÂMARA CÍVEL), Data de Publicação: 12/09/2025.



ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Juízo de Retratação no Agravo de Instrumento nº **0020934-03.2025.8.19.0000**, originário da Ação Civil Pública nº **0011508-07.2012.8.19.0037**, em que é Agravante o **MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO** e Agravado o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**.

ACORDAM os Desembargadores que integram a Nona Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em **EXERCER PARCIALMENTE O JUÍZO DE RETRATAÇÃO**, mantendo o resultado anteriormente proclamado, com adequação da técnica executiva aos parâmetros fixados pelo Tema 698 do Supremo Tribunal Federal, nos termos do voto do Relator.

Local, data e assinatura lançados digitalmente.

JOSÉ CLAUDIO DE MACEDO FERNANDES
Desembargador Relator

I. SÍNTESE DO CASO

1. Cuida-se de cumprimento de sentença derivado da Ação Civil Pública nº 0011508-07.2012.8.19.0037, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Estado do Rio de Janeiro e do Município de Nova Friburgo, tendo por objeto a implementação de obras de engenharia destinadas à mitigação de riscos geológicos nos setores 51, 52, 53 e 54 do bairro São Geraldo, conforme identificação técnica realizada pelo CPRM e pelo DRM ao longo das investigações instauradas após os deslizamentos de 2011.

2. O estudo técnico revelou áreas classificadas como de instabilidade muito alta, sujeitas a escorregamentos planares, corridas de detritos e movimentações de solo e rocha capazes de comprometer a segurança de centenas de moradores e transeuntes, o que levou à propositura da demanda com vistas à adoção imediata de intervenções estruturais de contenção, estabilização e drenagem.



3. Prolatada a sentença em 2013, confirmou-se integralmente a obrigação imposta aos entes estatais, determinando-lhes a execução das obras necessárias à redução do risco a níveis aceitáveis, com apresentação de relatórios periódicos à Promotoria de Justiça. O acórdão proferido em sede de reexame necessário manteve a condenação. O título transitou em julgado em fevereiro de 2020, dando início ao cumprimento de sentença, no qual se sucederam diversas determinações judiciais, vistorias, manifestações técnicas, remessas à Contadoria e tentativas reiteradas de comprovação do adimplemento.

4. No curso da execução, constatada pelo juízo a persistência da omissão estatal, a insuficiência das medidas adotadas e a proximidade do período chuvoso (contexto historicamente associado a deslizamentos na localidade) foi proferida a decisão de ID 1993 dos autos originários. Nela, o magistrado observou que as determinações judiciais vigoravam há longa data, que inúmeros prazos haviam sido concedidos para que Estado e Município demonstrassem a adoção de medidas concretas e que ainda não havia comprovação efetiva do cumprimento.

5. Determinou, assim, a atualização das astreintes, que já alcançavam montante superior a dezessete milhões de reais, ordenou a intimação pessoal dos Procuradores-Gerais do Estado e do Município e impôs que, no prazo de vinte dias, fossem apresentados relatório atualizado de risco, indicação das medidas emergenciais de curto prazo e exposição das fontes orçamentárias e financeiras supostamente aptas a suportar a execução das obras, incluindo a demonstração de “recursos efetivamente existentes em caixa e não empenhados”, sob pena de novas providências, inclusive de natureza constritiva.

6. Inconformado, o Município de Nova Friburgo interpôs o Agravo de Instrumento nº 0020934-03.2025.8.19.0000, sustentando que não estaria em recalcitrância, que a responsabilidade pela execução prioritária das obras caberia ao Estado, que os valores envolvidos excediam a capacidade financeira municipal e que a decisão agravada violaria os princípios da separação dos poderes e da razoabilidade, além de contrariar comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Afirmou ainda que a determinação judicial de indicar “caixa disponível”, bem como a ameaça de constrição direta de verbas orçamentárias, extrapolaria os limites do controle judicial e violaria os parâmetros estabelecidos pelo Tema 698 do Supremo Tribunal Federal.

7. O relator concedeu efeito suspensivo (ID 31 do recurso), determinando a suspensão dos efeitos da decisão agravada e encaminhando



ofício à magistrada de primeiro grau para eventual retratação, à luz da tese firmada no RE 684.612. A juíza prestou informações e manteve a decisão por seus próprios fundamentos, ressaltando a continuidade da omissão e o risco concreto à população local durante o período de chuvas. O Ministério Público apresentou contrarrazões, reiterando a necessidade de manutenção da tutela executiva para resguardar a segurança de moradores e transeuntes.

8. O acórdão proferido por esta Nona Câmara em 29 de maio de 2025 (ID 124) conheceu e negou provimento ao agravo, assentando que o feito se encontrava em cumprimento de sentença transitada em julgado, que não se estava diante de criação judicial de política pública nova, mas de mera execução de obrigação imposta há mais de uma década, e que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não obsta a atuação jurisdicional em hipóteses de omissão grave e risco iminente à integridade física da população.

9. Interpostos recursos excepcionais, a Terceira Vice-Presidência, ao apreciar sua admissibilidade, concluiu que o acórdão recorrido estaria em “aparente descompasso” com a tese fixada pelo Tema 698 do Supremo Tribunal Federal (ID 224), especialmente quanto à forma da intervenção judicial, uma vez que a Corte Suprema estabeleceu que, como regra, decisões judiciais voltadas à implementação de políticas públicas devem priorizar a indicação de finalidades e a exigência de apresentação de plano pela Administração, e não a imposição de ordens pontuais ou de natureza microgerencial. Determinou, assim, o retorno dos autos à Câmara de origem para eventual exercício de juízo de retratação, nos termos do art. 1.030, III, do Código de Processo Civil.

É o relatório.

VOTO

II. DA DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO JUÍZO DE RETRATAÇÃO E DA CONTROVÉRSIA EXECUTIVA

10. Como visto, a interposição de Recurso Extraordinário ensejou a remessa dos autos à Egrégia Terceira Vice-Presidência, que, em exame de admissibilidade, identificou possível descompasso entre o acórdão proferido por esta Câmara no julgamento do agravo de instrumento e a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 698 da repercussão geral (RE nº 684.612, com trânsito em julgado em 17/11/2023).



11. Naquela oportunidade, a Suprema Corte estabeleceu diretrizes relativas à forma de atuação do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas, especialmente no que diz respeito ao modo de construção e de execução das decisões judiciais nesses contextos, o que motivou a devolução dos autos a esta Nona Câmara para reavaliação da matéria à luz do art. 1.030, III, do Código de Processo Civil.

12. A determinação de retorno dos autos, emanada pela Terceira Vice-Presidência, impõe a este Órgão Fracionário o dever de proceder à reavaliação da matéria sob a perspectiva estrita do Tema nº 698 da repercussão geral, cujo conteúdo normativo foi reputado, em exame preliminar, potencialmente não observado de forma integral pelo acórdão anteriormente proferido.

13. No despacho de devolução, registrou-se expressamente a existência de “aparente descompasso” entre o acórdão recorrido e o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, cuja tese enfatiza que, embora seja legítima a intervenção judicial quando verificada ausência ou deficiência grave na concretização de direitos fundamentais, a decisão judicial deve, como regra, privilegiar a indicação de resultados a serem alcançados, atribuindo à Administração Pública a responsabilidade pela definição dos meios necessários à sua concretização.

14. Cumpre, portanto, reconhecer a autoridade normativa desse precedente qualificado¹, cuja força vinculante incide não apenas sobre o conteúdo das decisões judiciais em matéria de políticas públicas, mas também, de modo especialmente relevante no caso presente, sobre a conformação da própria técnica de atuação jurisdicional, notadamente em sede de cumprimento de sentença, em que se busca evitar a pulverização de comandos e a adoção de medidas excessivamente fragmentadas, sem prejuízo da efetividade da tutela jurisdicional dos direitos fundamentais envolvidos.

15. Esse reconhecimento, contudo, não implica revisão do mérito anteriormente decidido, uma vez que a própria Terceira Vice-Presidência consignou que a eventual desconformidade identificada apresenta natureza eminentemente formal, não havendo questionamento quanto à validade substancial das conclusões firmadas por esta Câmara, especialmente no que se

¹ O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE nº 684.612 (Tema 698 da repercussão geral), assentou que a atuação judicial em políticas públicas deve observar parâmetros estruturais de racionalidade, superando a lógica de decisões fragmentárias e privilegiando a definição de finalidades e a exigência de planejamento administrativo. Nesse sentido, destacou-se que “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”. (RE 684.612/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 17/11/2023).



refere à caracterização da omissão estatal e à existência de situação de risco geológico continuado.

16. No plano fático, o processo tem origem em ação civil pública na qual se reconheceu a necessidade de adoção de medidas pelo Estado do Rio de Janeiro e pelo Município de Nova Friburgo, consistentes na realização de intervenções técnicas voltadas à mitigação de riscos geológicos em áreas específicas do bairro São Geraldo, com fundamento em elementos produzidos por órgãos especializados, notadamente o CPRM e o DRM.

17. Os estudos técnicos constantes dos autos revelam quadro de instabilidade geotécnica classificado como de altíssimo risco, com potencial de ocorrência de escorregamentos e corridas de detritos, expondo de forma contínua e concreta a população local a grave ameaça à vida e à integridade física, circunstância que embasou a formação do título judicial atualmente em fase de cumprimento.

18. Nesse cenário, a controvérsia ora submetida a reexame não se dirige à formação ou à validade do título judicial, já definitivamente estabilizado, mas à forma de sua execução, no âmbito de obrigação de fazer imposta aos entes públicos demandados.

19. O juízo de retratação ora exercido não envolve, assim, rediscussão do dever estatal já reconhecido, tampouco interfere na delimitação material da política pública estabelecida na decisão transitada em julgado, limitando-se à análise da técnica executiva adotada para viabilizar o cumprimento da obrigação judicial.

20. Trata-se de obrigação que se desenvolve ao longo do tempo e pressupõe a implementação articulada de múltiplas medidas administrativas e técnicas, com relevante dependência de planejamento público e adequada organização dos meios de execução.

21. A reavaliação ora empreendida volta-se, portanto, à aferição da compatibilidade dos comandos executivos anteriormente estabelecidos, em especial aqueles relacionados à exigência de demonstração de disponibilidade financeira imediata, à disciplina das astreintes e à possibilidade de constrição direta de verbas públicas, com o modelo de atuação jurisdicional delineado pelo Tema nº 698 da repercussão geral.

22. Desse modo, o ponto de partida da presente análise consiste no reconhecimento da autoridade do Supremo Tribunal Federal na definição da



moldura das decisões judiciais incidentes sobre políticas públicas, sem que isso importe, por si só, na invalidação das conclusões previamente alcançadas quanto à legitimidade da intervenção jurisdicional promovida no caso concreto.

23. Impõe-se, assim, compatibilizar a efetividade do título judicial com os parâmetros institucionais estabelecidos pela Suprema Corte, de modo a assegurar que a tutela jurisdicional permaneça adequada, suficiente e juridicamente sustentável.

24. Nesse cenário, revela-se necessária a adequada delimitação da natureza jurídica da controvérsia, na medida em que é precisamente esse enquadramento que orientará a incidência e o alcance do precedente vinculante invocado.

III. DA NATUREZA DA CONTROVÉRSIA EM CONTEXTOS DE ATUAÇÃO INSTITUCIONAL PROLONGADA E INTERVENÇÃO JUDICIAL CONTINUADA

25. A adequada compreensão da controvérsia ora examinada exige o reconhecimento de que a obrigação judicial posta em cumprimento não se exaure em um ato único ou em uma prestação imediatamente verificável, mas se projeta no tempo e exige a articulação contínua de diversas frentes de atuação administrativa. Trata-se de realidade em que a atuação estatal não se esgota na prática de um comportamento isolado, mas envolve a manutenção de uma linha de ação permanente, sujeita a condicionantes técnicas, operacionais e orçamentárias que se desenvolvem de forma progressiva.

26. Nesse tipo de contexto, a atuação do Poder Público não pode ser reduzida a um conjunto de decisões pontuais, nem sua eventual insuficiência pode ser aferida com base em recortes episódicos da atividade administrativa. Ao contrário, o que se evidencia é um padrão de funcionamento institucional que, ao longo do tempo, revela incapacidade de responder de modo adequado às exigências impostas pela situação fática, gerando a persistência de um quadro de risco que demanda intervenção corretiva de maior amplitude.

27. A intervenção jurisdicional, quando provocada em cenários dessa natureza, também deixa de assumir feição episódica ou meramente reativa, passando a se inserir em dinâmica mais ampla, na qual a decisão judicial não se limita a impor comandos isolados, mas passa a influenciar o modo como a atuação administrativa será reorganizada ao longo do tempo. Assim, não se apresenta como etapa meramente complementar da decisão judicial, mas como fase dotada de complexidade própria, exigindo métodos compatíveis com essa

realidade². A jurisdição, nesse caso, não atua apenas para reparar uma violação já consumada, mas para alterar condições que permitem sua continuidade.

28. Essa particularidade se reflete diretamente na forma de execução do comando judicial, uma vez que o cumprimento da obrigação não depende exclusivamente da prática de um único ato, mas da implementação coordenada de medidas sucessivas, cujo êxito pressupõe planejamento, definição de prioridades, distribuição de encargos internos e acompanhamento contínuo dos resultados obtidos.

29. A multiplicidade de fatores envolvidos reforça essa particularidade, evidenciando que a execução assume densidade própria e demanda métodos compatíveis com sua complexidade.

30. É precisamente nesse tipo de cenário se passou a identificar situações em que o objeto do litígio não se concentra em um ato ou omissão singular, mas se relaciona ao funcionamento global de estruturas administrativas cuja atuação, ou ausência dela, produz efeitos continuados sobre direitos fundamentais. Sem prejuízo da terminologia utilizada, o que importa reconhecer é que se está diante de controvérsia cuja solução demanda não apenas imposição de deveres, mas organização progressiva dos meios necessários à sua concretização.

31. A identificação dessa natureza não traduz qualquer alteração no conteúdo da obrigação já reconhecida judicialmente, mas condiciona o modo como sua execução deve ser conduzida, impondo ao julgador a necessidade de adotar técnicas que se mostrem compatíveis com a complexidade da realidade subjacente. A forma da atuação jurisdicional, nesse cenário, passa a desempenhar papel decisivo para a efetividade da tutela, na medida em que comandos inadequadamente estruturados podem se revelar ineficazes, ainda que formalmente corretos.

32. Além disso, a permanência da situação que deu origem à intervenção judicial evidencia que o problema enfrentado não se esgota com a simples declaração do direito ou com a imposição genérica de deveres, exigindo acompanhamento continuado e ajustes sucessivos na forma de implementação das medidas determinadas. A execução assume, assim, caráter dinâmico, no qual

² A doutrina contemporânea identifica tais situações como típicas de processos estruturais, nos quais a atuação jurisdicional não se limita à imposição de comandos isolados, mas se orienta à reorganização progressiva de estruturas institucionais disfuncionais. Nesse sentido: DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista de Processo, v. 303, 2020, p. 45-81.

a análise jurisdicional deve se adaptar às respostas institucionais apresentadas ao longo do tempo.

33. É a partir dessa compreensão que se torna possível delimitar com maior precisão o âmbito de incidência das orientações fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 698 da repercussão geral, cuja aplicação não pode ser dissociada da natureza da controvérsia enfrentada. A forma pela qual o Judiciário estrutura sua atuação não constitui elemento acessório ou meramente instrumental, mas componente central da própria adequação da tutela jurisdicional.

34. Desse modo, o exame da matéria exige o aprofundamento das características próprias desse tipo de controvérsia, especialmente no que diz respeito à forma pela qual o cumprimento da decisão deve ser conduzido.

IV. DA NECESSIDADE DE ADAPTABILIDADE NA EXECUÇÃO E A PRESERVAÇÃO DO CONTEÚDO DA OBRIGAÇÃO

35. A identificação de que a controvérsia se insere em contexto de atuação institucional prolongada impõe reconhecer que a execução da decisão judicial, nessas hipóteses, não se desenvolve de forma linear ou estática, mas exige capacidade de adaptação às circunstâncias concretas que se apresentam ao longo do tempo.

36. A pluralidade de variáveis envolvidas na implementação das medidas necessárias, aliada à natural evolução do contexto fático, técnico e administrativo, impede que a execução se realize a partir de um roteiro rígido e previamente definido em todos os seus aspectos. Ao contrário, o cumprimento da obrigação demanda ajustes sucessivos, voltados a assegurar que o resultado pretendido pela decisão judicial seja efetivamente alcançado.

37. Essa característica não decorre de eventual fragilidade do comando judicial, mas da própria natureza das situações em que a atuação jurisdicional incide sobre atividades administrativas continuadas, nas quais fatores supervenientes podem influenciar de forma relevante a forma, o tempo e os meios de execução das providências determinadas.

38. Nessa perspectiva, a execução assume feição dinâmica, na qual a conformação dos atos voltados ao cumprimento da decisão deve permanecer aberta a revisões pontuais, sempre que necessário à adequada consecução dos objetivos fixados judicialmente.

39. A necessidade de adaptabilidade, contudo, não se confunde com a relativização do conteúdo da obrigação reconhecida. Ao contrário, a flexibilidade admitida refere-se exclusivamente aos meios de implementação da decisão, não alcançando o núcleo do dever jurídico imposto pelo título executivo, que permanece íntegro, estável e plenamente vinculante para os entes obrigados³.

40. Essa distinção mostra-se essencial para preservar a autoridade da decisão judicial, evitando que a abertura à adaptação dos mecanismos de execução seja interpretada como autorização para rediscussão do mérito já definitivamente estabelecido.

41. Ao mesmo tempo, a rigidez excessiva na definição dos comandos executivos pode conduzir a resultados contraproducentes, na medida em que a imposição de medidas detalhadas e invariáveis tende a desconsiderar as especificidades da gestão administrativa e a dificultar a concretização eficiente dos objetivos perseguidos.

42. A experiência demonstra que intervenções excessivamente minuciosas, ainda que orientadas pela intenção de conferir maior efetividade à decisão judicial, podem, em determinados contextos, reduzir a capacidade de adaptação da Administração Pública e comprometer o próprio resultado pretendido, seja pela superveniência de obstáculos operacionais, seja pela inadequação de soluções previamente fixadas a realidades fáticas em constante transformação.

43. Daí a importância de se reconhecer que a técnica executiva adotada pelo Judiciário deve ser compatível com a natureza da obrigação a ser cumprida, de modo a permitir a conjugação entre estabilidade decisória e flexibilidade operacional.

44. Essa compreensão revela-se diretamente relacionada ao modo como o Poder Judiciário estrutura sua intervenção em situações dessa natureza, tema que reclama análise específica quanto aos diferentes modelos de atuação possíveis e aos critérios que orientam sua adoção.

³ A distinção entre o núcleo da obrigação e os meios de sua implementação é amplamente reconhecida na doutrina processual, segundo a qual a adaptação da técnica executiva não implica alteração da coisa julgada, desde que preservado o conteúdo do comando judicial. Nesse sentido: ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de processo estrutural. São Paulo: RT, 2021. No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal admite a intervenção jurisdicional em políticas públicas, desde que voltada à concretização do resultado e não à substituição integral da administração. (RE 684.612/RJ, Tema 698).

V. DOS MODELOS DE ATUAÇÃO JURISDICIONAL NA EXECUÇÃO DE OBRIGAÇÕES COMPLEXAS

45. A constatação de que a controvérsia se insere em contexto de atuação institucional prolongada e de execução dotada de elevada complexidade impõe o exame dos distintos modelos de atuação jurisdicional possíveis nesse tipo de cenário. A forma de intervenção judicial, longe de representar elemento meramente instrumental, constitui fator determinante para a efetividade da tutela jurisdicional, pois influencia diretamente a viabilidade prática do cumprimento do comando decisório.

46. A experiência revela que não há um único modelo universalmente aplicável. Ao contrário, a atuação jurisdicional em tais hipóteses organiza-se em uma escala de intensidade interventiva, cuja escolha deve ser orientada pelas particularidades do caso concreto, especialmente pela natureza da disfunção verificada e pelo comportamento institucional dos entes obrigados⁴.

47. À vista disso, é possível identificar três modelos fundamentais de atuação judicial, que não se excluem mutuamente, mas se articulam como graus progressivos de intervenção: o modelo deferente ou absenteísta, o modelo de intervenção por medidas específicas e o modelo diretivo.

A. O MODELO DEFERENTE OU DE ORIENTAÇÃO FINALÍSTICA - ABSENTEÍSMO QUALIFICADO

48. O primeiro e menos intrusivo dos modelos corresponde à atuação judicial orientada pela definição de finalidades e pela atribuição à Administração Pública da responsabilidade de delinear os meios necessários à sua concretização. Trata-se do modelo deferente, também identificado na doutrina como postura absenteísta qualificada, no qual o Judiciário estabelece parâmetros de conformidade jurídica, mas não antecipa, de forma detalhada, o modo de execução das políticas públicas.

49. Nesse arranjo, preserva-se o espaço de discricionariedade administrativa, reconhecendo-se que a definição dos meios executivos envolve escolhas técnicas, operacionais e orçamentárias que, em regra, pertencem ao âmbito de atuação do gestor público. A intervenção judicial concentra-se na

⁴ A atuação judicial em políticas públicas pode ser compreendida como um espectro gradual de intensidades interventivas, variando entre modelos deferentes e diretivos conforme as circunstâncias do caso. Sobre o ponto, v. TUSHNET, Mark. *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton: Princeton University Press, 2008, p. 247-258.



fixação de objetivos a serem alcançados e na exigência de planejamento estruturado, cabendo à Administração a elaboração de plano que traduza essas finalidades em ações concretas.

50. Esse modelo foi consagrado como regra pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema nº 698 da repercussão geral, no qual se assentou que a decisão judicial deve privilegiar a indicação de resultados e a exigência de apresentação de plano administrativo, evitando comandos específicos que interfiram diretamente na gestão pública. Essa lógica alinha-se à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre processos estruturais, que orienta o Judiciário a buscar a alteração do estado de coisas ensejador da violação dos direitos, em vez de solucionar pontualmente as infringências legais, cuja judicialização reiterada poderia resultar em intervenção ainda mais grave na discricionariedade administrativa⁵.

51. Cumpre destacar, contudo, que essa deferência não implica abstenção propriamente dita. Ao contrário, o controle judicial permanece ativo, deslocando-se do plano da imposição direta de medidas para o monitoramento contínuo da adequação e da eficácia do plano apresentado, o que demonstra que a intensidade da intervenção não é eliminada, mas redistribuída ao longo do tempo. O chamado modelo absenteísta, assim compreendido, não traduz omissão ou retração do Poder Judiciário, mas modalidade qualificada de intervenção em que a atuação jurisdicional se orienta pela definição de finalidades e pela exigência de resultados, preservando-se à Administração Pública a escolha dos meios para sua concretização. Trata-se, portanto, de técnica que não abdica do controle judicial, mas o reorganiza, deslocando-o da imposição direta de providências para o monitoramento estruturado da atuação administrativa, de modo a compatibilizar a efetividade da tutela jurisdicional com o respeito à autonomia funcional dos entes públicos responsáveis pela execução.

B. O MODELO DE INTERVENÇÃO POR MEDIDAS ESPECÍFICAS

⁵ (...) 1. O controle judicial de políticas públicas é possível, em tese, ainda que em circunstâncias excepcionais. Embora deva ser observada a primazia do administrador na sua consecução, a discricionariedade cede às opções antecipadas pelo legislador, que vinculam o executor e autorizam a apreciação judicial de sua implementação. 2. A existência de pedidos diversos e complexos não significa automática pretensão de substituição do administrador. Ao contrário, pressupõe cuidado do autor diante de uma atuação estruturante, que impõe também ao Judiciário a condução diferenciada do feito. 3. Nos processos estruturais, a pretensão deve ser considerada como de alteração do estado de coisas ensejador da violação dos direitos, em vez de se buscar solucionar pontualmente as infringências legais, cuja judicialização reiterada pode resultar em intervenção até mais grave na discricionariedade administrativa que se pretenderia evitar ao prestigiar as ações individuais. 4. No caso concreto, a consideração genérica de impossibilidade de intervenção judicial nas falhas de prestação do serviço de saúde configura efetiva omissão da instância ordinária quanto às disposições legais invocadas que, acaso mantida, pode inviabilizar o acesso das partes às instâncias superiores. 5. Recurso especial provido, para determinar o retorno do feito à origem para afastamento do vício. (STJ - REsp: 1733412 SP 2017/0241253-0, Relator.: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 17/09/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/09/2019)



52. Em posição intermediária situa-se o modelo de intervenção mediante medidas específicas, caracterizado pela imposição de providências concretas e delimitadas pelo próprio Poder Judiciário. Esse modelo se revela particularmente relevante nas fases iniciais de enfrentamento do problema, sobretudo quando há necessidade de resposta imediata para interromper situações de risco ou assegurar a eficácia mínima do comando judicial.

53. Nessas hipóteses, a adoção de medidas pontuais não constitui desvio em relação ao modelo deferente, mas instrumento legítimo de contenção de condutas incompatíveis com a ordem jurídica. A atuação judicial assume caráter mais incisivo, sem, contudo, alcançar o nível de substituição integral da atuação administrativa.

54. Importa ressaltar que a experiência demonstra que, em muitos casos, a intervenção judicial se inaugura exatamente por meio dessa técnica. A imposição de medidas pontuais funciona como mecanismo inicial de correção de uma realidade disfuncional. Todavia, a insuficiência dessas providências para superar o problema de forma estrutural conduz, em momento subsequente, à necessidade de ampliação do escopo da atuação jurisdicional.

55. É nesse ponto que se verifica, com maior clareza, a dimensão progressiva dessa modalidade de intervenção. As medidas específicas não esgotam a resposta judicial, mas integram uma sequência evolutiva, que pode culminar na adoção de soluções baseadas em planejamento estruturado. Essa dinâmica evidencia que a distinção entre modelos não deve ser compreendida de forma rígida, mas como expressão de etapas sucessivas de enfrentamento da controvérsia.

56. Assim, modelo de intervenção por medidas específicas caracteriza-se pela atuação jurisdicional direta na imposição de providências concretas e delimitadas, voltadas à contenção imediata de situações incompatíveis com o ordenamento jurídico e à garantia de eficácia mínima da decisão judicial. Longe de representar afastamento do padrão deferente, constitui técnica complementar, especialmente adequada às fases iniciais do enfrentamento de disfunções mais agudas, em que a urgência ou a gravidade da violação exige resposta pronta e objetivamente definida. Trata-se, assim, de modalidade intermediária de intervenção, que não substitui integralmente a atuação administrativa, mas atua de forma pontual para viabilizar, corrigir ou impulsionar o cumprimento da obrigação, podendo servir como etapa preparatória para soluções mais amplas e estruturadas.

C. O MODELO DIRETIVO OU DE INTERVENÇÃO INTENSIFICADA

57. No extremo de maior intensidade situa-se o modelo diretivo, no qual o Poder Judiciário assume papel mais ativo na definição dos meios de cumprimento da obrigação, estabelecendo de forma mais detalhada as providências a serem adotadas. Trata-se de técnica de intervenção mais intrusiva, que implica maior grau de ingerência na esfera administrativa e, por isso mesmo, deve ser utilizada com cautela.

58. A adoção desse modelo encontra justificativa em situações excepcionais, nas quais a gravidade da violação ou a persistência de comportamento omissivo ou resistente por parte da Administração Pública evidenciem a inadequação dos modelos menos intensos. O critério central que legitima a intensificação da intervenção jurisdicional reside, portanto, no comportamento do ente obrigado e na capacidade demonstrada de cumprir, ou não, o comando judicial.

59. Em cenários de descumprimento reiterado, resistência institucional ou inefetividade manifesta das medidas anteriormente adotadas, a atuação diretiva revela-se instrumento necessário para assegurar a autoridade da decisão judicial e a proteção dos direitos fundamentais em jogo. Nesses casos, a substituição parcial da atuação administrativa passa a funcionar como mecanismo de garantia da efetividade jurisdicional.

60. Não obstante, a utilização indiscriminada desse modelo pode gerar efeitos contraproducentes. A imposição excessivamente detalhada de condutas tende a reduzir o engajamento institucional dos órgãos responsáveis pela execução, além de aumentar o risco de inadequação prática das medidas impostas, especialmente em contextos sujeitos a variações técnicas e operacionais. Por essa razão, sua aplicação deve ser reservada a hipóteses de comprovada necessidade.

61. O modelo diretivo caracteriza-se pela intensificação da intervenção jurisdicional, na qual o Poder Judiciário assume papel mais incisivo na definição dos meios necessários ao cumprimento da obrigação, estabelecendo, de forma detalhada, as providências a serem adotadas pela Administração Pública. Trata-se de técnica excepcional, justificada em cenários de grave comprometimento de direitos fundamentais ou de resistência reiterada e injustificada ao cumprimento da decisão judicial, em que se evidencia a insuficiência dos modelos menos intrusivos. Nessa hipótese, a atuação judicial opera como mecanismo de garantia da autoridade da decisão e de superação de bloqueios institucionais, sem perder de vista que sua utilização exige cautela, a

fim de evitar soluções que, embora formalmente adequadas, não se mostrem operacionalmente sustentáveis ou passíveis de internalização pela estrutura administrativa.

VI. DA CALIBRAGEM DA INTERVENÇÃO JUDICIAL E DO MODELO APLICÁVEL AO CASO

62. A análise desses distintos modelos revela que a atuação jurisdicional em situações dessa natureza não se estrutura a partir de escolhas rígidas ou excludentes, mas sim de uma lógica de calibragem progressiva, na qual a intensidade da intervenção deve ser ajustada às condições concretas de cumprimento da decisão judicial. A definição do modelo aplicável não decorre, portanto, de abstração teórica, mas da avaliação dinâmica do caso, especialmente à luz do comportamento dos entes obrigados, da gravidade da situação verificada e da eficácia das medidas anteriormente adotadas. O que se impõe não é a adoção de um padrão único, mas a construção de resposta jurisdicional proporcional, capaz de transitar entre soluções deferentes, medidas específicas e intervenções diretivas, conforme demonstre a necessidade concreta de assegurar a efetividade do comando judicial⁶.

63. Em paralelo, a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 698 deve ser compreendida como diretriz preferencial, que privilegia modelos baseados na definição de finalidades e na exigência de planejamento administrativo, sem, contudo, excluir a possibilidade de intensificação da intervenção judicial em hipóteses em que tais mecanismos se revelem insuficientes. A deferência, nesse sentido, não constitui renúncia ao exercício da jurisdição, mas técnica de organização da atuação judicial, cuja superação se justifica sempre que evidenciada a incapacidade da Administração Pública de cumprir, de forma adequada e efetiva, o comando judicial.

64. Importa destacar que a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 698 não deve ser compreendida como um limite material à atuação jurisdicional, nem como uma vedação à adoção de medidas mais incisivas por parte do Poder Judiciário. Sua função, antes, consiste em organizar o modo de exercício da intervenção judicial, estabelecendo uma diretriz

⁶ A ideia de calibragem da intervenção judicial encontra respaldo na doutrina e na própria jurisprudência constitucional, que reconhecem a necessidade de ajustar a intensidade do controle judicial às respostas institucionais apresentadas pela Administração Pública. Conforme assinala Daniel Sarmento, “a intervenção judicial em políticas públicas deve observar parâmetros de proporcionalidade, evitando tanto a abstenção quanto a substituição integral da Administração” (SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais. In: SOUZA NETO; SARMENTO (coords.). Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010).



de racionalidade na estruturação das decisões, especialmente em contextos nos quais a atuação estatal se revela complexa e continuada.

65. Nessa perspectiva, o referido precedente não reduz a capacidade de atuação do Judiciário, mas redefine sua forma de intervenção, deslocando o foco da imposição direta de comandos específicos para a construção de mecanismos capazes de induzir, orientar e fiscalizar a atuação administrativa ao longo do tempo. A deferência que dele decorre não implica abstenção, mas escolha metodológica quanto à forma de condução da atividade jurisdicional.

66. Essa compreensão permite identificar que a intensidade da intervenção judicial não é fixada de maneira apriorística, mas se modula dinamicamente conforme o comportamento da Administração Pública no cumprimento da decisão judicial. A atuação jurisdicional tende a se iniciar por modelos menos intrusivos, baseados na definição de finalidades e na exigência de planejamento, evoluindo, quando necessário, para a adoção de medidas mais específicas ou mesmo diretivas, sempre que se evidenciar a insuficiência das respostas institucionais apresentadas.

67. Em outras palavras, não se trata de optar entre intervir ou não intervir, nem de escolher entre modelos estanques, mas de reconhecer que a jurisdição, em tais casos, opera em regime de progressividade, no qual a intensidade da atuação se eleva proporcionalmente à resistência, inércia ou incapacidade demonstrada pelos entes obrigados em promover o cumprimento adequado do comando judicial⁷.

68. Desse modo, o Tema nº 698 não restringe a atuação do Poder Judiciário, mas fornece o critério de racionalização dessa atuação, permitindo que a intervenção se ajuste às exigências concretas do caso, sem perder de vista a necessidade de assegurar, em última análise, a efetividade dos direitos fundamentais tutelados.

69. À luz de todo o percurso argumentativo delineado, a solução a ser adotada no presente juízo de retratação exige a adequada calibragem da intervenção jurisdicional, sob pena de, de um lado, comprometer a efetividade do título judicial e, de outro, incidir em ingerência indevida sobre a esfera de atuação administrativa. A definição do modelo decisório revela-se, assim, elemento central

⁷ A concepção de progressividade da intervenção judicial decorre diretamente da orientação fixada no Tema 698, segundo a qual o Judiciário deve, em regra, privilegiar a definição de resultados e a exigência de planejamento, intensificando sua atuação apenas quando tais mecanismos se revelem insuficientes. (RE 684.612/RJ, Tribunal Pleno).





da prestação jurisdicional, devendo ser orientada pelas condições concretas de cumprimento da obrigação e pelo histórico de atuação dos entes obrigados, e não por construções abstratas e descoladas da realidade do caso.

70. No âmbito da presente controvérsia, constata-se que a intervenção jurisdicional não se inaugura neste momento, mas decorre de trajetória já marcada pela adoção de providências concretas e delimitadas, típicas do modelo de intervenção por medidas específicas, as quais, embora relevantes para contenção inicial do problema, revelaram-se insuficientes para assegurar a superação integral da situação de desconformidade. Essa constatação evidencia a necessidade de transição para técnica decisória mais abrangente e estruturada.

71. Com efeito, a obrigação imposta demanda a implementação de medidas continuadas, de elevada complexidade técnica e dependentes de planejamento coordenado, o que afasta a adequação de soluções baseadas exclusivamente na repetição de comandos fragmentados ou providências isoladas, próprios do modelo intermediário⁸. Por outro lado, não se verifica, ao menos no estágio atual, quadro que justifique o imediato deslocamento para o modelo diretivo ou de intervenção intensificada, cuja adoção se reserva a hipóteses de resistência reiterada, inércia qualificada ou comprovada incapacidade institucional de cumprimento da decisão judicial.

72. Nesse cenário, impõe-se reconhecer que a solução adequada reside na adoção do modelo deferente ou de orientação finalística, em sua vertente estruturada e submetida a controle judicial contínuo, tal como delineado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 698 da repercussão geral. Nesse modelo, o Poder Judiciário define de forma clara e objetiva os resultados a serem alcançados, transferindo à Administração Pública o encargo de estruturar, por meio de planejamento técnico, financeiro e operacional, os meios necessários à sua concretização, sem afastar o controle jurisdicional sobre a suficiência e a efetividade dessas medidas.

73. A adoção desse modelo não implica retração da atividade jurisdicional, mas sua reorganização em bases mais adequadas à complexidade da execução, deslocando-se o foco da intervenção judicial da imposição direta de condutas para o monitoramento contínuo do cumprimento da obrigação. A atuação judicial permanece, portanto, presente e atuante, ainda que não substitua, de imediato, a Administração na definição dos meios executivos.

⁸ A opção por modelo deferente estruturado encontra fundamento na diretriz firmada pelo Supremo Tribunal Federal de que “a decisão judicial deve, como regra, apontar as finalidades a serem alcançadas, cabendo à Administração Pública definir os meios adequados à sua implementação” (RE 684.612/RJ, Tema 698).



74. Tal orientação não decorre de escolha discricionária deste Relator, mas da necessária conformação da decisão judicial ao paradigma normativo estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 698, que consagra, como diretriz geral, a substituição de comandos atomizados por decisões orientadas à definição de finalidades e à exigência de planejamento estruturado. Cuida-se, assim, de adequação da técnica decisória, e não de revisão do conteúdo do julgado anteriormente proferido.

75. Cumpre ressaltar, ainda, que a modulação ora promovida não implica qualquer mitigação da obrigação imposta, que permanece íntegra, exigível e plenamente vinculante, mas apenas redefine os instrumentos de sua implementação, de modo a torná-los compatíveis com a natureza estrutural da demanda e com os parâmetros fixados pela Suprema Corte.

76. Por outro lado, a adoção do modelo deferente estruturado não afasta a possibilidade de intensificação progressiva da intervenção jurisdicional. Ao contrário, a execução permanece submetida a monitoramento contínuo, com previsão de mecanismos de controle e coerção, de modo que eventual insuficiência das medidas adotadas pela Administração ou o descumprimento injustificado das etapas estabelecidas poderá ensejar a transição para modelos mais incisivos de atuação judicial.

77. É precisamente nesse ponto que se evidencia a função organizadora do Tema nº 698, que não limita a atuação do Poder Judiciário, mas estabelece critérios de racionalidade para sua progressiva intensificação, permitindo que a intervenção jurisdicional se ajuste às respostas institucionais apresentadas ao longo do tempo. A atuação judicial passa, assim, a operar em regime dinâmico, em que a intensidade do controle se eleva na medida em que se revelem inadequadas ou insuficientes as providências adotadas pelos entes obrigados.

78. Dessa forma, a solução ora adotada mostra-se não apenas compatível, mas diretamente derivada do paradigma fixado pelo Supremo Tribunal Federal, assegurando que a execução da decisão judicial se desenvolva por meios estruturados, coordenados e passíveis de controle, capazes de produzir resultados concretos e duradouros, sem incorrer em ingerências indevidas ou em soluções fragmentadas destituídas de eficácia prática.

79. Em síntese, a adoção do modelo deferente ou de orientação finalística, em sua vertente estruturada e funcionalmente calibrada, representa a técnica decisória mais adequada ao caso, por permitir a conjugação entre efetividade da tutela jurisdicional, respeito à organização administrativa e

observância estrita dos parâmetros estabelecidos pelo Tema nº 698 da repercussão geral.

80. Cumpre registrar, por fim, que a referência ao modelo deferente ou de orientação finalística, por vezes identificado como absentéismo qualificado, não deve ser compreendida em acepção simplificada ou reducionista. Em leitura superficial, tal modelo poderia sugerir grau mínimo de intervenção judicial, associado a postura de autolimitação ou de afastamento do controle jurisdicional. Não é essa, contudo, a configuração que se adota no presente caso.

81. Aqui, o modelo deferente é incorporado em sua dimensão estruturada, na qual a atribuição à Administração Pública da definição dos meios de execução vem acompanhada de exigências rigorosas de planejamento, transparência, controle e fiscalização contínua. Trata-se, portanto, de forma de intervenção que, embora preserve a autonomia administrativa em relação à escolha dos instrumentos, não representa ausência de atuação jurisdicional, mas verdadeira intervenção organizada, voltada à indução, ao acompanhamento e à garantia do cumprimento da obrigação.

82. Diferencia-se, assim, do absentéismo puro, que implicaria atuação apenas residual do Judiciário, para afirmar-se como técnica de racionalização da intervenção estatal, plenamente compatível com a necessidade de assegurar a efetividade do título judicial mediante mecanismos estruturados de controle.

VII. DA ESTABILIDADE DO TÍTULO EXECUTIVO E OS LIMITES DO JUÍZO DE RETRATAÇÃO

83. Diferentemente de hipóteses em que o Poder Judiciário é chamado a definir originariamente o conteúdo de determinada política pública, o presente caso se insere em fase avançada de cumprimento de sentença proferida em ação civil pública, cujo comando foi integralmente definido na fase cognitiva e posteriormente consolidado por acórdão confirmatório, com trânsito em julgado ocorrido em fevereiro de 2020.

84. O título executivo judicial estabelece, de forma clara e detalhada, a obrigação imposta ao Estado do Rio de Janeiro e ao Município de Nova Friburgo de promover a execução de obras de contenção, estabilização e drenagem destinadas à redução do risco geológico identificado nos setores 51, 52, 53 e 54 do bairro São Geraldo, com fundamento em robusta documentação técnica produzida por órgãos especializados, notadamente o CPRM e o DRM.

85. Não se cuida, portanto, de controvérsia sobre formulação de política pública ou escolha administrativa de prioridades, mas da concretização de obrigação já definida judicialmente, em contexto fático caracterizado por risco grave, permanente e amplamente comprovado, cuja persistência legítima e impõe a atuação jurisdicional.

86. Esse enquadramento delimita, de modo preciso, o alcance do presente juízo de retratação, que não se presta à reavaliação do mérito da obrigação nem à rediscussão de seus pressupostos fáticos ou jurídicos, mas se circunscreve à verificação da aderência da técnica executiva adotada aos parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 698 da repercussão geral.

87. A própria determinação de retorno dos autos pela Terceira Vice-Presidência evidencia essa limitação, ao apontar possível desalinhamento formal, e não material, entre os comandos executivos e o modelo decisório estabelecido pela Suprema Corte, preservando-se, assim, a integridade do título executivo e a autoridade da coisa julgada.

88. Sob tal perspectiva, a retratação ora exercida possui natureza estritamente formal, voltada à readequação da técnica de condução da execução, sem qualquer impacto sobre o conteúdo da obrigação imposta, que permanece íntegra, exigível e insuscetível de mitigação.

89. Afasta-se, portanto, qualquer interpretação que possa atribuir à presente decisão caráter revisionista ou rescisório, inexistindo espaço, no âmbito do art. 1.030, III, do Código de Processo Civil, para alteração substancial do comando judicial já estabilizado.

VIII. DA NECESSIDADE DE REESTRUTURAÇÃO DOS COMANDOS EXECUTIVOS À LUZ DO TEMA 698

90. Fixados esses limites, cumpre analisar quais aspectos da técnica executiva adotada demandam adequação aos parâmetros estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 698.

91. A diretriz firmada pela Suprema Corte estabelece que, embora seja legítima a intervenção judicial em contextos de omissão estatal grave, a atuação jurisdicional deve, como regra, evitar a formulação de comandos fragmentados ou de natureza microgerencial, privilegiando a definição de



finalidades e a exigência de apresentação de plano estruturado pela Administração Pública.

92. Sob essa perspectiva, verifica-se que determinados comandos constantes da decisão proferida na fase executiva, especialmente aqueles relativos à exigência de demonstração de disponibilidade financeira imediata e à indicação de valores “em caixa e não empenhados”, revelam interferência direta no espaço de gestão orçamentária, aproximando-se de modelo decisório incompatível com a lógica estruturante delineada pelo Tema nº 698.

93. A mesma dissonância se verifica na forma de governança das astreintes, cuja exigibilidade, tal como estruturada, não se encontra vinculada ao cumprimento de etapas concretas da execução, revelando caráter predominantemente sancionatório, dissociado da função indutiva que deve orientar sua aplicação em contextos de obrigações complexas.

94. De igual modo, a previsão de constrição financeira imediata, desvinculada da existência de planejamento estruturado prévio, rompe a sequência lógica exigida pelo modelo constitucional, no qual a atuação jurisdicional deve se organizar a partir da tríade finalidade, plano e execução⁹.

95. Tais aspectos não comprometem a validade substancial da decisão anteriormente proferida, que permanece correta quanto ao reconhecimento da obrigação e à legitimidade da intervenção judicial, mas evidenciam a necessidade de reestruturação da forma pela qual os comandos executivos foram definidos.

96. A modulação ora empreendida, portanto, não altera o resultado do julgamento, mas promove a substituição de determinações pontuais por arranjo decisório estruturado, baseado na exigência de plano técnico, financeiro e operacional, a ser apresentado pelos entes obrigados e submetido ao controle judicial.

97. Com isso, desloca-se a intervenção jurisdicional da lógica de ingerência direta sobre atos de gestão para modelo de direção finalística e acompanhamento estruturado, em plena conformidade com o Tema nº 698.

⁹ O Supremo Tribunal Federal tem advertido que a intervenção judicial casuística, com detalhamento excessivo de providências administrativas, pode comprometer a racionalidade das políticas públicas e desorganizar a atuação estatal, exigindo a adoção de parâmetros estruturais mais adequados. (RE 684.612/RJ, voto do Min. Luís Roberto Barroso).





98. Essa reestruturação não implica enfraquecimento da tutela jurisdicional, mas seu aperfeiçoamento, ao permitir que a execução se desenvolva de maneira coordenada, progressiva e passível de controle efetivo, mantendo-se, inclusive, a possibilidade de intensificação da intervenção judicial em caso de descumprimento injustificado.

99. Trata-se, assim, de ajuste de técnica, e não de conteúdo; de reorganização da forma de intervenção, e não de sua supressão; de adequação ao paradigma constitucional, sem qualquer prejuízo à efetividade da decisão judicial.

IX. DA APLICAÇÃO AO CASO CONCRETO E CONSOLIDAÇÃO DA TÉCNICA EXECUTIVA ADOTADA

100. À vista das premissas estabelecidas, e delimitado o alcance do presente juízo de retratação, impõe-se proceder à aplicação concreta dos parâmetros delineados ao caso em exame, a fim de verificar a forma adequada de condução da execução da obrigação imposta.

101. Conforme já destacado, o histórico do processo revela que a atuação jurisdicional não se iniciou neste momento, mas se desenvolveu ao longo do tempo mediante a imposição de providências específicas voltadas à contenção inicial do risco e à indução do cumprimento da obrigação. Tais medidas, embora adequadas em sua origem, mostraram-se insuficientes para assegurar a superação integral da situação de desconformidade, o que evidencia a necessidade de reorganização da técnica executiva adotada.

102. A persistência do risco geológico, aliada à complexidade das intervenções exigidas e à necessidade de coordenação entre múltiplos órgãos públicos, demonstra que a execução não comporta mais tratamento fragmentário, baseado na reiteração de determinações pontuais, impondo, ao revés, a adoção de modelo estruturado, capaz de organizar o cumprimento da obrigação de forma progressiva, racional e fiscalizável.

103. Nesse contexto, a opção pelo modelo deferente ou de orientação finalística, em sua vertente estruturada e submetida a controle judicial contínuo, apresenta-se como a técnica mais adequada para compatibilizar a efetividade da tutela jurisdicional com a necessidade de respeitar a esfera de atuação administrativa.

104. A implementação desse modelo, no caso concreto, materializa-se na exigência de apresentação de plano técnico, financeiro e



operacional pelos entes obrigados, instrumento por meio do qual se permitirá a tradução da obrigação judicial em etapas concretas de execução, com definição de prazos, responsáveis, fontes de custeio e indicadores de monitoramento¹⁰.

105. A exigência de plano não representa transferência de responsabilidade, mas mecanismo de organização da execução, que viabiliza ao Poder Judiciário exercer controle qualificado sobre a suficiência e a efetividade das medidas propostas, evitando tanto a omissão estatal quanto a substituição indevida da Administração na escolha dos meios. Essa compreensão encontra ressonância na jurisprudência recente das Câmaras de Direito Público deste Egrégio Tribunal de Justiça, que, aplicando o Tema nº 698 do Supremo Tribunal Federal a litígios de natureza estrutural, tem afastado a imposição de condenações imediatas e pontuais em favor da exigência de apresentação de planos de ação e cronogramas pela Administração Pública. Reconhece-se, assim, que a intervenção judicial deve fixar as finalidades a serem atingidas, permitindo o monitoramento de sua implementação e execução ao longo do tempo, sem suprimir a margem de escolha dos meios adequados pelo gestor público. Confirmando-se:

“APELAÇÃO CIVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA MOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. POLÍTICAS PÚBLICAS. POLÍTICA NACIONAL DA PESSOA IDOSA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. RECURSO DO MUNICÍPIO. PROVIMENTO. TEMA 698 STF. CONSOANTE TESE FIXADA PELO STF NO TEMA 698, 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. PROCESSO ESTRUTURAL É AQUELE QUE SE PAUTA NA DISCUSSÃO SOBRE UM PROBLEMA ESTRUTURAL, ORIUNDO DE UM ESTADO DE DESCONFORMIDADE, SENDO QUE PARA SUA SOLUÇÃO SÃO NECESSÁRIAS DECISÕES EM CASCATA QUE ESTABELECEM A FINALIDADE A SER ALCANÇADA, COM A POSSIBILIDADE DE MONITORAMENTO DE SUA IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO. A RELEVÂNCIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL EM QUESTÃO NÃO ADMITE UMA

¹⁰ A exigência de plano estruturado como instrumento de execução judicial encontra respaldo exposto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que orienta que a Administração deve apresentar os meios adequados à consecução do resultado fixado judicialmente, cabendo ao Judiciário sua fiscalização. (RE 684.612/RJ, Tema 698).

DISCRICIONARIEDADE ABSOLUTA DO ADMINISTRADOR, SENDO FUNDAMENTAL A INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO PARA FIXAR, AO MENOS, AS FINALIDADES A SEREM ATINGIDAS. **NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS EXPOSTAS NA FUNDAMENTAÇÃO E DISPOSITIVO, CONSIDERANDO A NOÇÃO DE UM PROCESSO ESTRUTURAL, BEM COMO A NECESSIDADE DE FLEXIBILIZAÇÃO PROCEDIMENTAL E DO PRÓPRIO OBJETO DO PEDIDO**, EM ATENÇÃO AO CONJUNTO DA POSTULAÇÃO, PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA E MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE. PRECEDENTES CITADOS: STF. PLENÁRIO. RE 684.612/RJ, REL. MIN. RICARDO LEWANDOWSKI, REDATOR DO ACÓRDÃO MIN. ROBERTO BARROSO, JULGADO EM 01/7/2023, REPERCUSSÃO GERAL - TEMA 698; TJRJ, 0096896-03.2023.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO, DES (A). MAURO DICKSTEIN - JULGAMENTO: 21/03/2024 - QUINTA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO; STJ, 1ª TURMA, AGINT NO RESP 2.049.000/SP, REL. MIN. REGINA HELENA COSTA, DJE DE 5/3/2024; STJ, 2ª TURMA, AGINT NO RESP 2.116.980/BA, REL. MIN. MAURO CAMPBELL MARQUES, JULGADO EM 15/4/2024. A POLÍTICA NACIONAL DA PESSOA IDOSA TEM POR OBJETIVO ASSEGURAR OS DIREITOS SOCIAIS DO IDOSO, CRIANDO CONDIÇÕES PARA PROMOVER SUA AUTONOMIA, INTEGRAÇÃO E PARTICIPAÇÃO EFETIVA NA SOCIEDADE (ART. 1º, LEI 8842/94). NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO, SÃO COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICOS NA ÁREA DE PROMOÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: ESTIMULAR A CRIAÇÃO DE INCENTIVOS E DE ALTERNATIVAS DE ATENDIMENTO AO IDOSO, COMO CENTROS DE CONVIVÊNCIA, CENTROS DE CUIDADOS DIURNOS, CASAS-LARES, OFICINAS ABRIGADAS DE TRABALHO, ATENDIMENTOS DOMICILIARES E OUTROS (ART. 10, I, B DA LEI 8842/94). MUNICÍPIO QUE AFIRMA A INEXISTÊNCIA DE QUALQUER PROGRAMA OU PROJETO PARA A INSTALAÇÃO DE CENTROS-DIA PARA SEUS ADMNISTRADOS. EXISTÊNCIA DE PROJETO NÃO IMPLEMENTADO DA SECRETARIA DA TERCEIRA IDADE QUE, DENOMINADO "CENTRO DE ATENÇÃO E CONVIVÊNCIA" QUE EM TESE, ESTARIA EM CONFORMIDADE COM O PEDIDO MINISTERIAL. **SENTENÇA QUE SE MOSTRA CITRA-PETITA POR NÃO APLICAR O ENTENDIMENTO PROCLAMADO NO**

JULGAMENTO DO TEMA 698 DO STF, AO SIMPLEMENTE CONDENAR O ENTE MUNICIPAL NA CONSTRUÇÃO DE CENTROS-DIA EM 180 DIAS, SOB PENA DE MULTA VULTOSA DE R\$ 500.000,00, IGNORANDO AS OUTRAS MEDIDAS POSSÍVEIS TRATADAS NA PRÓPRIA LEI Nº 8842/94, COMO CENTROS DE CONVIVÊNCIA, CENTROS DE CUIDADOS DIURNOS, CASAS-LARES, OFICINAS ABRIGADAS DE TRABALHO, ATENDIMENTOS DOMICILIARES E OUTROS. NECESSIDADE DE PARCIAL REFORMA DA SENTENÇA PARA FINS DE ADEQUAÇÃO AO TEMA Nº 698 DO E.STF DE MODO A PROPICIAR QUE O MUNICÍPIO, CIENTE DO DEVER ESTATAL AQUI RECONHECIDO, APRESENTE PLANO PARA QUE SEJA ATENDIDO O OBJETIVO FINAL DESTES PROCESSO, NO SENTIDO DE PRESTAR ADEQUADAMENTE O SERVIÇO SOCIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE, NA FORMA DA RCNAS Nº 109/09, QUE CONTEMPLE O ATENDIMENTO AOS IDOSOS EM VULNERABILIDADE SOCIAL QUE NÃO POSSUAM MEIOS DE CUSTEAR OU MANTER CUIDADORES, ACOMPANHANTES OU OUTRO MEIO DE AUXÍLIO PARA AS ATIVIDADES DIÁRIAS OU COMO FORMA DE MINIMIZAR OS IMPACTOS DO ISOLAMENTO SOCIAL ACENTUADO NA TERCEIRA IDADE. PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO PARA EXCLUIR A IMEDIATA CONDENÇÃO DO MUNICÍPIO NA CONSTRUÇÃO DOS CENTROS-DIA, COM A SUBSTITUIÇÃO PELA A IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS ABAIXO INDICADAS, À LUZ DO TEMA 698 DO STF, CONSIDERANDO-SE A NOÇÃO DE UM PROCESSO ESTRUTURAL, EM ATENÇÃO AO CONJUNTO DA POSTULAÇÃO, PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA E MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO À DIGNIDADE À PESSOA IDOSA, A SABER: 1) APRESENTAR, O MUNICÍPIO, RELATÓRIO ATUALIZADO DO NÚMERO DE CENTROS/UNIDADES, EM TODAS AS SECRETARIAS, EM ESPECIAL NA SECRETARIA MUNICIPAL DA TERCEIRA IDADE, QUE, EM ALGUMA MEDIDA, ATENDAM A POPULAÇÃO IDOSA, E DE QUE MANEIRA; O NÚMERO APROXIMANDO DA POPULAÇÃO ATENDIDA POR ESTAS POLÍTICAS; OS QUANTITATIVOS DE PROFISSIONAIS QUE ATUEM NA ÁREA DE INTERESSE DA POPULAÇÃO IDOSA; A EXISTÊNCIA OU NÃO DE LOCAIS EM QUE PODEM SER REAGRUPADOS ESSES PROFISSIONAIS E REALOCADAS AS ESTRUTURAS DE MODO A APRIMORAR O ATENDIMENTO CENTRALIZADO,

INDICADO RCNAS 109/09, NO PRAZO DE 90 DIAS; 2) **APRESENTAR UM PLANO DE AÇÃO, PELO MUNICÍPIO, CONTANDO COM OS CUSTOS REAIS E POSSIBILIDADE DE REALOCAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS E APARELHOS JÁ EXISTENTES** PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS, DESDE QUE EM CONFORMIDADE COM A RCNAS Nº 109/09, COM A PROJEÇÃO PARA AUMENTO DA OFERTA DE VAGAS PARA CONTEMPLAR TODA A POPULAÇÃO IDOSA EM ATÉ 1 ANO DA IMPLEMENTAÇÃO INICIAL; 3) **APRESENTAR UM CRONOGRAMA COM A INDICAÇÃO DE SOLUÇÕES DE CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZO** RELATIVAS ÀS MEDIDAS ACIMA INDICADAS, MEDIANTE APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIOS QUE DEMONSTREM O CUMPRIMENTO, AINDA QUE PARCIAL, DE CADA UMA DAS MEDIDAS ADOTADAS, NO PRAZO DE 90 DIAS E A CADA TRIMESTRE DENTRO DO CRONOGRAMA; TODAS AS DETERMINAÇÕES ACIMA (1 A 3), SOB PENA DE MULTA FIXADA NO VALOR DE R\$ 150.000,00, POR DESCUMPRIMENTO DE CADA ITEM, PODENDO SER RENOVADA E AUMENTADA EM CASO DE RECALCITRÂNCIA; 6) BEM COMO, DETERMINAR QUE SEJA ANALISADA A PERTINÊNCIA, PELO JUÍZO DE ORIGEM, DE DESIGNAÇÃO DE AUDIÊNCIAS ESPECIAIS PARA A SOLUÇÃO CONSENSUADA DO CASO, COM A PARTICIPAÇÃO DE TODOS OS ATORES DO PROCESSO E DEMAIS ÓRGÃOS DO MUNICÍPIO RESPONSÁVEIS PELA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE, PERMITINDO A OITIVA NÃO APENAS DOS DESTINATÁRIOS DA ORDEM, MAS TAMBÉM DE INSTITUIÇÕES E ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL; 7) DEVENDO, AINDA, O MUNICÍPIO INCLUIR NO PLANO PLURIANUAL, NA LEI DE DIRETRIZES E BASES ORÇAMENTÁRIAS E NA PRÓPRIA LEI DE ORÇAMENTO ANUAL A PREVISÃO DE RECURSOS CAPAZES DE CUSTEAR AS AÇÕES DE CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZO RELATIVAS À IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO AQUI TRATADO.” (TJ-RJ - APELAÇÃO: 08052385220238190067, Relator: Des(a). INÊS DA TRINDADE CHAVES DE MELO, Data de Julgamento: 10/09/2025, TERCEIRA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 6ª CÂMARA CÍVEL), Data de Publicação: 12/09/2025)

106. Ao mesmo tempo, a manutenção e reestruturação dos mecanismos coercitivos, especialmente das astreintes, agora vinculadas ao cumprimento de etapas do plano, asseguram que a adoção do modelo deferente



estruturado não resulte em esvaziamento da tutela jurisdicional, preservando-se sua força indutiva e sua capacidade de garantir a observância do comando judicial.

107. De igual modo, a reorganização da lógica de eventual constrição financeira, agora inserida como medida de caráter subsidiário e condicionada ao descumprimento injustificado das etapas do plano homologado, permite que a intervenção judicial se desenvolva de forma escalonada, proporcional e alinhada às exigências de racionalidade administrativa.

108. A atuação jurisdicional, portanto, não se reduz nem se retrai, mas se reestrutura, passando a operar por meio de mecanismos que privilegiam a coordenação, o planejamento e o acompanhamento contínuo da execução, sem prejuízo da possibilidade de intensificação progressiva da intervenção, caso demonstrada a insuficiência das medidas adotadas pelos entes obrigados.

109. Nesse ponto, evidencia-se, com particular clareza, a adequada incorporação do paradigma estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 698, cuja diretriz não consiste em limitar a atuação jurisdicional, mas em organizá-la de forma mais eficiente e adequada à complexidade das obrigações estruturais.

110. A solução ora adotada evidencia, assim, a compatibilização entre a autoridade do título judicial, a necessidade de proteção efetiva da população exposta ao risco geológico e o respeito aos parâmetros constitucionais que regem a intervenção judicial em políticas públicas, resultando na construção de modelo decisório apto a produzir, de forma concreta, o resultado almejado pela sentença.

111. Dessa forma, a modulação promovida neste juízo de retratação não apenas se mostra juridicamente adequada, mas necessária para assegurar que a execução da decisão judicial se desenvolva de maneira eficaz, organizada e compatível com a realidade fática e institucional subjacente.

112. Em síntese, o que ora se promove é a reafirmação integral da obrigação judicial anteriormente fixada, acompanhada do aperfeiçoamento da técnica de sua execução, de modo a compatibilizar a atuação jurisdicional com o modelo estrutural delineado pelo Supremo Tribunal Federal. A intervenção judicial permanece firme e plenamente justificada, mas passa a operar sob parâmetros de organização, planejamento e controle contínuo, aptos a assegurar a efetividade do título executivo sem incorrer em ingerência indevida na gestão administrativa.





Trata-se, em última análise, de calibragem da intervenção jurisdicional, que não altera o resultado do julgamento, mas qualifica os meios por meio dos quais ele deve ser alcançado.

X. DISPOSITIVO — JUÍZO DE RETRATAÇÃO PARCIAL COM MODULAÇÃO DA TÉCNICA EXECUTIVA

113. Diante do exposto, e em estrito cumprimento ao comando emanado pela Egrégia Terceira Vice-Presidência, **exerço juízo de retratação parcial, nos termos do art. 1.030, III, do Código de Processo Civil, predominantemente destinado a adequar a forma dos comandos executivos aos parâmetros estruturais fixados pelo Tema 698 do Supremo Tribunal Federal, sem qualquer modificação das conclusões materiais anteriormente firmadas por esta Câmara quanto à legitimidade da intervenção jurisdicional, tendo em vista a omissão grave evidenciada nos autos e a necessidade de assegurar a integridade e a segurança das populações expostas aos riscos geológicos identificados nos setores 51, 52, 53 e 54 do bairro São Geraldo, tratando-se de obrigação de natureza estrutural voltada à superação de situação de risco persistente.**

114. (i) Mantém-se, assim, intacta a decisão colegiada que negara provimento ao agravo de instrumento, reconhecendo a correção substancial da atuação do juízo de origem e a imprescindibilidade da tutela executiva voltada à concretização do título judicial transitado em julgado.

115. (ii) Procede-se, contudo, à modulação da forma de cumprimento, substituindo-se os comandos anteriormente proferidos por determinações compatíveis com o modelo decisório do Tema 698, de modo a evitar ordens pontuais de natureza microgerencial e a assegurar que a condução dos meios necessários à execução recaia sobre a Administração Pública, sob fiscalização judicial.

116. (iii) Determino, portanto, que o Estado do Rio de Janeiro e o Município de Nova Friburgo apresentem, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, plano técnico-financeiro e operacional estruturado, contemplando a descrição detalhada das intervenções a serem realizadas, seus marcos de execução, os prazos correspondentes, a indicação das equipes e órgãos responsáveis, as fontes orçamentárias previstas para custeio das etapas e os indicadores de monitoramento que permitam aferir, com objetividade, a evolução do cumprimento da obrigação, admitindo-se sua revisão periódica sempre que evidenciada a necessidade de adaptação às circunstâncias supervenientes, sem prejuízo da integridade da obrigação imposta e vedada





qualquer regressão no nível de proteção já reconhecido como indispensável à salvaguarda da população local.

117. (iv) Uma vez apresentado o plano, deverá ser submetido ao contraditório, facultando-se a manifestação do Ministério Público e, se necessário, a oitiva de órgãos técnicos especializados ou a realização de audiência técnica, retornando os autos para homologação judicial e para definição das etapas de fiscalização subsequentes.

118. (v) As astreintes permanecem como meio legítimo de coerção, mas passam a obedecer a arranjo finalístico e proporcional, vinculando-se sua exigibilidade ao descumprimento injustificado dos marcos definidos no plano homologado, devendo o valor diário ser oportunamente recalibrado, com fixação de teto e previsão de revisões periódicas, resguardando-se sua função primordial de indução ao cumprimento específico da obrigação, evitando-se a assunção de caráter meramente sancionatório. A eventual quantia exigida deverá, sempre que juridicamente possível, ser destinada à própria implementação das medidas determinadas pelo título executivo.

119. (vi) Fica afastada qualquer possibilidade de imposição de multa pessoal a gestores públicos, por incompatibilidade com a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores e com os limites subjetivos da lide, permanecendo a coerção vinculada exclusivamente aos entes estatais integrantes do polo passivo¹¹

120. (vii) A adoção de medidas de constrição financeira contra a Fazenda Pública será admitida apenas como medida de última ratio, condicionada ao inadimplemento injustificado das etapas previstas no plano homologado, precedida de motivação qualificada, análise das consequências práticas e verificação da insuficiência de alternativas administrativas idôneas, em conformidade com os arts. 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, sem prejuízo de sua adoção imediata em hipóteses de comprovada ineficácia das medidas ordinárias de cumprimento.

121. (viii) Nesse contexto, o ajuste ora promovido não representa abrandamento da tutela jurisdicional, mas sua racionalização e

¹¹ AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE PROJETO DE ATERRO SANITÁRIO. RECURSO DO IBAMA. FIXAÇÃO DE ASTREINTE CONTRA O GESTOR PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE QUANDO O AGENTE NÃO FIGURAR, PESSOALMENTE, NO POLO PASSIVO. (...) (STJ - REsp: 1728528 PB 2018/0052379-8, Relator.: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 24/04/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/09/2020)





reorganização estruturada, preservando-se integralmente o resultado do julgamento anteriormente proferido por esta Câmara, ao mesmo tempo em que se adequa a técnica executiva ao modelo consagrado pelo Supremo Tribunal Federal.

122. (ix) Com efeito, a presente decisão mantém o resultado com os ajustes necessários, incorpora os parâmetros do Tema 698, preserva a autoridade judicial, evita incursões microgerenciais e institui mecanismo efetivo de monitoramento continuado, em linha com o que a Suprema Corte denomina de “calibragem da intervenção judicial em matéria de políticas públicas”, apta a harmonizar a efetividade da tutela jurisdicional com o respeito à esfera de atuação administrativa.

É como voto.

Encaminhem-se os autos à Egrégia Terceira Vice-Presidência, para as providências cabíveis.

Local, data e assinatura lançados digitalmente.

JOSÉ CLAUDIO DE MACEDO FERNANDES

Desembargador Relator