

**INADEQUAÇÃO DAS ASTREINTES CONTRA O ESTADO: DA COERÇÃO GENÉRICA
AO CONTROLE ESTRUTURADO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**INADEQUACY OF ASTREINTES AGAINST THE STATE: FROM GENERIC COERCION
TO STRUCTURED CONTROL OF PUBLIC POLICIES**

**INADECUACIÓN DE LOS ASTREINTS CONTRA EL ESTADO: DE LA COERCIÓN
GENÉRICA AL CONTROL ESTRUTURADO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**



10.56238/revgeov16n4-065

Cleuler Barbosa das Neves

Doutor em Ciências Ambientais

Bolsista de produtividade PPGDP

Instituição: Universidade Federal de Goiás (UFG)

E-mail: cleuler@ufg.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8319-0257>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/35673303179>

Nathália Suzana Costa Silva Tozetto

Mestre em Direito e Políticas Públicas

Procuradora do Município de Goiânia

Instituição: Universidade Federal de Goiás

E-mail: nathaliasuzana@hotmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4032501309998359>

RESUMO

O artigo analisa criticamente a aplicação das astreintes contra entes públicos no descumprimento de decisões judiciais, especialmente em matéria de políticas públicas sociais. Parte-se da constatação de que o Estado, enquanto pessoa jurídica, expressa sua vontade por meio de órgãos e agentes públicos, não possuindo vontade subjetiva própria. Nesse sentido, a imposição de multa diária ao ente público revela-se inadequada, pois ignora a origem da resistência no agente que atua em seu nome. Com base em estudos doutrinários, defende-se que a responsabilização deve recair sobre o agente público que, por desídia ou desvio de finalidade, impede o cumprimento da decisão judicial. O estudo pontua ainda que o aumento da judicialização em áreas sociais tem impactado negativamente o orçamento público e a qualidade dos serviços, especialmente nos municípios, e sustenta que tais demandas, quando reiteradas, configuram litígios estruturais. Nesses casos, conforme estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 698, deve-se privilegiar o controle judicial dialógico e a apresentação de planos de cumprimento pela Administração Pública, em vez de medidas coercitivas genéricas. Conclui-se que a aplicação indiscriminada de astreintes compromete o interesse público e a sustentabilidade das políticas públicas, sendo necessária a adoção de mecanismos mais adequados à estrutura do Estado e à sua atuação em conformidade com a efetividade de direitos determinada pela Constituição Federal.

Palavras-chave: Astreintes. Políticas Públicas. Agente Público. Interesse Público. Litígio Estrutural.



ABSTRACT

The article critically analyzes the application of astreintes against public entities for noncompliance with judicial decisions, particularly in matters of social public policies, with emphasis on the areas of health and education. It starts from the premise that the State, as a legal person, expresses its will through public bodies and agents, and does not possess a subjective will of its own. In this sense, the imposition of daily fines on public entities is considered inadequate, as it disregards the source of resistance found in the agent acting on behalf of the State. Based on legal doctrine and jurisprudence, the article argues that responsibility should fall upon the public agent who, through negligence or abuse of purpose, prevents compliance with the judicial order. The study further shows that the increasing judicialization in social policy areas has negatively affected public budgets and the quality of services, especially at the municipal level, and argues that such repeated demands constitute structural litigation. In such cases, as established by the Federal Supreme Court in Topic 698, judicial control should prioritize dialogical approaches and require the Public Administration to present compliance plans, rather than resorting to generic coercive measures. The article concludes that the indiscriminate application of astreintes undermines the public interest and the sustainability of public policies, highlighting the need for mechanisms better suited to the institutional structure and functioning of the State.

Keywords: Astreintes. Public Policies. Public Agent. Public Interest. Structural Litigation.

RESUMEN

Este artículo analiza críticamente la aplicación de multas a entidades públicas por incumplimiento de decisiones judiciales, especialmente en materia de políticas públicas sociales. Parte de la observación de que el Estado, como persona jurídica, expresa su voluntad a través de organismos y agentes públicos, y no posee voluntad subjetiva propia. Por lo tanto, imponer multas diarias a las entidades públicas resulta inadecuado, ya que ignora el origen de la resistencia del agente que actúa en su nombre. Con base en estudios doctrinales, argumenta que la responsabilidad debe recaer en el agente público que, por negligencia o mal uso de sus fines, impide el cumplimiento de la decisión judicial. El estudio también señala que el aumento de la judicialización en áreas sociales ha impactado negativamente el presupuesto público y la calidad de los servicios, especialmente en los municipios, y argumenta que tales demandas, cuando se reiteran, constituyen disputas estructurales. En estos casos, como lo estableció el Supremo Tribunal Federal en el Tema 698, la revisión judicial dialógica y la presentación de planes de cumplimiento por parte de la Administración Pública deben priorizarse sobre las medidas coercitivas genéricas. Se concluye que la aplicación indiscriminada de multas compromete el interés público y la sostenibilidad de las políticas públicas, lo que exige la adopción de mecanismos más adecuados a la estructura del Estado y a sus acciones, de conformidad con la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución Federal.

Palabras clave: Multas. Políticas Públicas. Agente Público. Interés Público. Litigios Estructurales.



1 INTRODUÇÃO

A implementação dos direitos sociais em uma sociedade não é um processo simples, não se trata apenas de inseri-los no texto constitucional com aplicabilidade direta e imediata. Há uma série de obstáculos que dificultam sua efetivação, tornando a transformação desses direitos em garantias concretas muito mais complexa do que foi, historicamente, a implementação dos direitos de liberdade. A principal dificuldade está na sua realização prática, dentro de uma realidade social marcada por desigualdades.

No caso brasileiro, a chamada Constituição Cidadã surgiu em meio a um contexto de esperança democrática, reunindo os interesses de diversos setores da sociedade e estabelecendo uma carta abrangente de direitos fundamentais. No entanto, mesmo após mais de três décadas de sua promulgação, observa-se um déficit significativo na concretização dessas promessas. Dados oficiais de 2023 indicam que, entre os aproximadamente 215 milhões de brasileiros, 9,5 milhões (4,4%) vivem com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 209 por mês, caracterizando-se em situação de extrema pobreza. Além disso, 59 milhões (27,4%) tem renda inferior a R\$ 665 mensais, sendo considerados em situação de pobreza¹. Essas informações nos levantam um alerta sobre a capacidade do Estado de suprir os riscos sociais de uma forma efetiva e sobre a existência de comprometimento institucional de todas as suas esferas (Executivo, Legislativo, Judiciário e órgãos de controle) em contribuir para tanto.

A realidade social deficitária não pode ser ignorada enquanto contexto seja na atuação dos órgãos de controle ou por decisões judiciais em matéria de direitos sociais individuais, é preciso pensar sistematicamente os problemas públicos induzindo a resolução das demandas ao nível estrutural que geralmente possuem.

Por outro lado, não sejamos levianos sabemos que o instituto tem ampla aceitação de aplicação aos entes públicos na doutrina e jurisprudência, então para além da falta de justificativa sociológica para a aplicação do instituto vamos realizar a análise jurídica demonstrando o descabimento das astreintes pela sua própria estrutura formal, demonstrando que a sua aplicação é tecnicamente incorreta, inefetiva e não contribui para a garantia dos resultados com a eficácia que é esperada.

2 O ESTADO, SUAS ESFERAS, PODERES E O DEVER COMUM DE REALIZAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

O Estado brasileiro é estruturado por entes federativos autônomos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios —, cada qual com sua organização e competências. Internamente, esses entes se dividem em três Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Essa separação, mais orgânica que funcional, visa evitar a concentração de poder e garantir a atuação harmônica e independente de cada

¹ IBGE. Relatório de Síntese de Indicadores Sociais de 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em 14 abr. 2025.



Poder, sempre em prol do interesse público. Embora cada Poder exerça predominantemente uma função (legislar, administrar ou julgar²), não há exclusividade. A independência entre eles não significa isolamento, mas sim cooperação em direção a objetivos constitucionais comuns, não havendo que se falar em interesses privativos de um ou outro poder.

Tendo sido atribuída a cada um dos poderes uma determinada função, é certo que há uma tendência de concentração de cada uma das funções em cada uma das divisões orgânicas do poder³. Entretanto, não há que se falar em exclusividade no exercício, mas sim preponderância, pois as linhas definidoras das funções têm caráter político⁴, nesse sentido é que se deve entender a independência e harmonia entre os poderes. Se de um lado, cada um possui estrutura própria sem subordinação, por outro lado todos devem objetivar⁵ os fins colimados pela Constituição Federal - o cumprimento do interesse público.

Segundo Daniel Hachem “Os entes federativos compostos por seus respectivos poderes devem buscar no exercício de suas funções o cumprimento do interesse público”.⁶

Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, ensina que o interesse público, é um conceito vinculado ao sistema normativo, não podendo seu conteúdo jurídico ser encontrado em outro lugar senão no próprio direito positivo, o que nos leva a conclusões singelas, mas de muita valia como a de Lúcia Valle Figueiredo, segundo a qual *interesse público é aquilo que a lei assim quis*.⁷

José Sérgio da Silva Cristóvam no mesmo sentido que o interesse público é coletivo abstratamente considerado, a partir dos valores consolidados pelo sistema constitucional.⁸ No que é acompanhado por Gustavo Binenbojm, segundo o qual não há princípio ou postulado que afirme a primazia *a priori* de uma ordem de interesses, salvo onde o constituinte foi explícito ao estabelecer

² ALMEIDA, Fernando Menezes de. A noção constitucional de “administração pública” aplicada ao Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (Coord.). Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2017. p.18.

³ ALMEIDA, loc. cit.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30ª ed. São Paulo: Atlas. p. 55.

⁵ Nesse sentido Hans Kelsen: “O conceito de “separação dos poderes” designa um princípio de organização política. Ele pressupõe que os chamados três poderes podem ser determinados como três funções distintas e coordenadas do Estado, e que é possível definir fronteiras separando cada uma dessas três funções. No entanto, essa pressuposição não é sustentada pelos fatos. Como vimos, não há três, mas duas funções básicas do Estado: a criação e aplicação do Direito, e essas funções são infra e supra-ordenadas. Além disso, não é possível definir fronteiras separando essas duas funções entre si, já que a distinção entre criação e aplicação de Direito – subjacente ao dualismo de poder legislativo e executivo (no sentido mais amplo) – tem apenas um caráter relativo, a maioria dos atos do Estado sendo, ao mesmo tempo, atos criadores e aplicadores do Direito. É impossível atribuir a criação de Direito a um órgão e a sua aplicação (execução) a outro, de modo tão exclusivo que nenhum órgão venha a cumprir simultaneamente ambas as funções.” (Teoria Geral do Direito e do Estado. Trad. Luís Carlos Borges. 3a Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 385)

⁶ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em direito administrativo. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p. 59-110, abr./jun. 2011. p. 60.

⁷ GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte. V. n. 115. jul./dez. 2017.p. 295.

⁸ CRISTOVAM, José Sérgio da Silva. O conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito. REVISTA DA ESMESC, v. 20, n. 26, 2013, p. 238.

regras específicas de prevalência, a identificação do interesse que deverá prevalecer deve ser feita mediante ponderação partindo dos parâmetros substantivos erigidos no texto constitucional.⁹

Romeu Felipe Bacellar Filho, vai além, esclarece não só o reconhecimento enquanto interesse público do que está gravado na lei, mas o interesse público de que haja o respeito à lei. Ou seja, não só o interesse público está no ordenamento, mas é de interesse público que este mesmo ordenamento seja estritamente seguido pelo Poder Público, donde se conclui que a Administração Pública deve “respeitar a legalidade formal obedecendo fielmente às imposições legislativas que refletem a vontade do povo, manifesta através de seus representantes”, portanto o interesse público é um significante dotado de significado dentro do Direito, e não um vazio que possibilite a imputação de qualquer razão que se faça conveniente a quem quer que seja, incluso aí o administrador.¹⁰

Assim sendo, deve o administrador no exercício do planejamento e execução de políticas públicas, tornar parte de sua rotina guiar-se pelo interesse público aclarado na lei, já quando confrontado pela necessidade de tomada de decisões investidas de larga margem de discricionariedade (zona de incerteza/penumbra sobre o interesse público), deve-se realizar uma análise ponderando o interesse particular juridicamente protegido à luz das circunstâncias peculiares ao caso concreto, bem como dos valores constitucionais concorrentes, buscando alcançar solução ótima que realize ao máximo cada um dos interesses públicos em jogo, como resultado de tal raciocínio, mediante ponderação, tem-se o que se poderia chamar de melhor interesse público, ou seja, o fim legítimo que orienta a atuação administrativa.¹¹

Raciocínio idêntico se espera da análise realizada pelos outros poderes e órgãos estatais na demanda de políticas públicas sociais, não cabe apenas ao Executivo a preocupação quanto ao prejuízo da política no todo, é preciso que Ministério Público, Defensoria Pública e Órgãos de Controle também adotem um papel ativo na busca do interesse público no caso em concreto, afinal toda demanda reiterada é uma possível demanda estrutural¹², quando não, denota a incapacidade institucional do ente público no tratamento da situação jurídica, demandando uma análise um tanto quanto criteriosa da motivação quanto ao não cumprimento da decisão, das medidas a serem aplicadas.

Segundo o professor Oscar Vilhena Vieira o Brasil possui um sério problema de efetividade de seu sistema normativo. O sistema concede direitos mas de forma contrastada persiste sua a violação e

⁹ Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 88.

¹⁰ GABARDO; REZENDE. Op. cit., p. 308.

¹¹ BINENBOJM. Op. cit, p. 108.

¹² O controle judicial de políticas públicas por meio da técnica adotada no processo estrutural tem maior chance de ser adequado e, nesse sentido, efetivo, justamente porque a implementação da decisão estrutural ocorre por meio de constante diálogo interinstitucional, cenário em que, mesmo não havendo completo consenso em relação às medidas a serem aplicadas, o Judiciário teria condições para decidir de modo informado, sob uma ótica consequencialista, - por conseguinte, tornando sua decisão mais legítima - em razão do modelo processual participativo e dialógico. (ROMA, Zilla Oliva. Considerações sobre o tema 698 do STF: judicialização de políticas públicas e aplicação de técnicas estruturantes. Disponível em: < CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA 698 DO STF: judicialização de políticas públicas e aplicação de técnicas estruturantes >. Acesso em: 14 mai 2025.)



desrespeito sistemático por parte do Estado. Nesse sentido, não seria incorreto afirmar que temos um Estado de Direito bastante frágil, onde a vontade da lei não tem servido, muitas vezes, como uma razão suficientemente forte para balizar as ações individuais e a conduta estatal.¹³

No caso de descumprimento de decisão judicial é necessário uma atuação mais próxima da problemática envolvida pelos órgãos de controle (Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas), entendendo o que se controla e buscando os meios legais a reinserção da vontade administrativa ao trilho do interesse público previsto na lei, o que encontra claro fundamento no Tema 698 do STF. Trata-se de uma forma criteriosa de entender a problemática, as razões da omissão do ente e munir os órgãos estatais responsáveis pela atuação de elementos para uma atuação processual mais efetiva. É preciso saber o porquê tal decisão foi descumprida, sabe-se que necessariamente há intermediação de um agente público para a expressão da vontade estatal e é possível constatar a existência de desvios que a maculem, o que passará a ser analisado no próximo tópico.

3 A VONTADE DO ESTADO (DEVER-SER) E A POSSIBILIDADE DE DESVIOS

O Estado segundo Kelsen é a personificação da ordem jurídica, sua natureza encontra-se na definição adotada pela ordem normativa e na distinção dos comandos em nome do Estado dos demais comandos, não se pode fazê-lo, de nenhum outro modo, que não seja por meio da ordem que o constitui. Serão comandos estatais aqueles emitidos em conformidade com a ordem jurídica vigente, por governantes que exercem uma função baseada nesta ordem, emitindo atos de comando baseados em relações de dominação estatal, que serão consideradas **ações do próprio Estado**.¹⁴

A imputação de condutas humanas ao Estado somente pode ser feita quando tal ação corresponda, de uma maneira específica, a ordem jurídica pressuposta, tendo sido determinada de um modo específico pela lei, sendo, portanto, a mera execução daquela ordem.¹⁵ As ações humanas imputadas ao Estado são consideradas uma ordem jurídica parcial pressuposta como válida em virtude de sua conexão sistemática com outros atos que contribuem com determinada função que lhe fora dada, contribuindo com a função total do Estado enquanto organismo.¹⁶

Aí surge-nos a dúvida: sendo o Estado a autoridade de onde emana a ordem jurídica como pode estar ele submetido a ela?¹⁷ A pergunta é relevante no campo do estudo empreendido nesse artigo, visto

¹³ VIEIRA, Oscar Vilhena. **Que reforma?**. Revista Reforma da Justiça • Estud. av. 18 (51) • Ago 2004 • Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142004000200012>. Acesso em 26 mai. 2025.

¹⁴ KELSEN, passim (p. 261/269/270 e 275).

¹⁵ Kelsen, Op. cit., p. 276.

¹⁶ Ibid., p. 280 e 283.

¹⁷ “[...] enunciado de que o Estado não pode ser um sujeito de obrigações e direitos jurídicos – [...] não significa que o governo, os homens que representam o Estado, não sejam obrigados por normas jurídicas em sua relação com os cidadãos. Negar a possibilidade de auto obrigação do Estado não subentende um argumento em favor do absolutismo. O enunciado em questão não tem uma significação política, mas apenas teórica. A dificuldade de conceber obrigações e direitos do Estado não consiste – como a teoria tradicional presume – no fato de o Estado, sendo o poder criador de Direito, não poder ser sujeito ao Direito. O Direito, na realidade é criado por indivíduos humanos, e indivíduos que criam Direito podem, indubitavelmente, estar sujeitos ao Direito, mais ainda, eles são órgãos do Estado apenas na medida em que hajam em



que, no caso das astreintes o Estado além de ser o próprio criador da legislação que prevê o meio coercitivo, também vê-se submetido a seu regramento em razão do não funcionamento adequado de seu próprio aparato burocrático, seguindo exatamente o que fora planejado pelo Estado ao estabelecer as regras da ordem jurídica.

O raciocínio nesse sentido é incorreto, não se deve hipotetizar o Estado em um ser supraindividual, considerando-o como uma realidade concreta e objetiva. Tratar de direitos e obrigações e do Estado não quer dizer que algum ser, que existe separadamente dos indivíduos humanos, personificadamente.¹⁸¹⁹

Tais conteúdos são imputados ao Estado que por meio de seus órgãos executam função específica determinada pela ordem jurídica – quer tenha conteúdo de uma obrigação ou de um direito.²⁰ O exercício não é egoístico, por si só, deve dar-se nos limites delineados pelo ordenamento enquanto necessários aos fins que lhe foram previstos.

Isso porque a vontade do Estado é regida pela teoria do órgão, segundo a qual este é “*uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado*”. De modo que, cada órgão, como centro de competência, tem necessariamente funções, cargos e agentes, sendo distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica.²¹

O órgão público é então, reconhecido como um círculo efetivo de poder que, para tornar efetiva a vontade do Estado, precisa da agregação dos agentes públicos, eis que “*são o elemento físico da Administração Pública. Na verdade, não se poderia conceber a Administração sem a sua presença. Como visto, não se pode abstrair dos agentes para a projeção da vontade do Estado*”.²²

Da interrelação entre o que exposto neste ponto e no tópico anterior sobre o Estado, a Separação de Poderes e o interesse público podemos tirar algumas premissas aclaradoras e basilares:

conformidade com as normas que regulam sua função criadora de acordo com o Direito. [...] Estar juridicamente obrigado ou juridicamente autorizado (ter recebido o direito) significa ser objeto de uma regulamentação jurídica. Apenas seres humanos, ou – mais corretamente – apenas a conduta humana pode ser objeto de regulamentação jurídica; mas não há o menor motivo para duvidar de que seres humanos, mesmo em sua capacidade de órgãos do Estado, podem e devem ser sujeitados ao Direito”(Ibid., p. 284/285, grifo dos autores).

¹⁸ “[...] declarar a vontade do Estado como uma realidade psicológica ou sociológica é hipostatizar uma abstração em força real, ou seja, atribuir caráter substancial ou pessoal a uma relação normativa entre indivíduos. Essa é, como assinalamos, uma tendência típica do pensamento primitivo, e o pensamento político tem, em grande parte, um caráter primitivo”. (Ibid., p. 267, grifo dos autores).

¹⁹ “[...] O problema da chamada auto obrigação do Estado é um dos pseudoproblemas que resultam do errôneo dualismo de Estado e Direito. Esse dualismo se deve, por sua vez, a uma falácia da qual encontramos numerosos exemplos na história de todos os campos do pensamento humano. Nosso desejo pela representação intuitiva de abstrações nos leva a personificar a unidade de um sistema e hipostatizar a personificação. O que era, no início, apenas uma maneira de representar a unidade de um sistema de objetos torna-se um novo objeto, existindo por si mesmo. O que é, na verdade, tão-somente uma ferramenta para a compressão do objeto torna-se um objeto de conhecimento separado, existindo ao lado do objeto original” (Ibid., p. 277).

²⁰ Kelsen, Op. cit., p. 276.

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 592.

²² CARVALHO FILHO, op. cit., p. 71.

- a) o Estado, por qualquer dos seus entes federativos e esferas de poder, deve buscar o cumprimento do interesse público;
- b) o Estado não é ente personalizado dotado de direitos e deveres exercíveis por si só, seus direitos e deveres lhes são imputados pelo ordenamento jurídico enquanto elementos necessário para atuação dentro do que é proposto pela ordem jurídica;
- c) os órgãos compõe o organismo chamado Estado e os agentes públicos são o instrumento de expressão da vontade dos entes estatais na atuação burocrática;
- d) sem os agentes públicos o Estado (e seus órgãos) não pode manifestar sua vontade no mundo dos fatos – entretanto, ainda assim, não se pode confundir a vontade do Estado (interesse público / cumprimento da ordem jurídica) com a vontade do agente público (pode ser viciada).

Consequentemente, é ilegítimo presumir que o próprio Estado, em sua unidade orgânica, possua vontade deliberada de descumprir comandos decorrentes de competências constitucionais que lhe foram atribuídas – em outras palavras, que determinado ente público possui vontade manifesta de descumprir a Lei. Já que é de sua essência a busca pelo interesse público e o resguardo do Princípio da Legalidade com a total subordinação de si e de seus cidadãos à lei. Assim, outro não deve ser o entendimento senão o de que é presumível que as entidades federativas e seus órgãos possuam presumidamente a intenção de buscar o pleno exercício de suas atribuições em respeito ao seu único fim, a garantia do interesse público.²³

Não podemos ignorar que ocorrem desvios de finalidade na instrumentalização da vontade do Estado²⁴, expressa por seus agentes públicos, dada a falibilidade destes últimos, entretanto, tais desvios devem se submeter a um regime de tratamento próprio que seja eficaz em gerar o resultado pretendido, o que somente pode ocorrer quando a decisão judicial exerça sua coercitividade sobre àquele que exprime a vontade do Estado no mundo dos fatos, levando a adequação do comportamento com o grau de comprometimento necessário para a efetividade da decisão judicial.

E ainda, a imputação de medidas coercitivas ao Estado, diretamente, com a aplicação de astreintes, traz gravame a própria sociedade gerando consequências negativas à saúde financeira do ente da execução das políticas públicas que estão sendo planejadas e executadas, incentivando

²³ Segundo Daniel Hachem “No âmbito do Direito Administrativo, essa concepção ampla (de interesse público) fornece um instrumento capaz de controlar a atividade da Administração Pública, vinculando-a sempre ao interesse público inscrito no ordenamento jurídico. Aproxima-se, assim, da ideia de juridicidade administrativa, como subordinação das atividades estatais não apenas à lei em sentido formal, mas ao Direito como um todo. A preocupação em obrigar o Poder Público a praticar seus atos em conformidade com um interesse público em sentido amplo, genérico, encarado como o respeito ao sistema normativo, pode ser ilustrada pela inclusão expressa desse dever nas Constituições portuguesa de 1976 e espanhola de 1978. [...] Versando sobre essa concepção ampla de interesse público, concebido como um dever genérico da Administração de obedecer ao sistema normativo, José Luis Meilán Gil destaca que “desde esta perspectiva o interesse público é conformidade com a legalidade, com o Direito”. Esse sentido conferido ao conceito sob análise é tão próximo ao do princípio da juridicidade administrativa (consonância da atuação administrativa com o ordenamento jurídico) que o autor chega a asseverar que a submissão plena da Administração “não só à lei, mas também ao Direito, no que se deve incluir a Constituição, faz desnecessária a invocação do interesse público” (op. cit, p. 70-71)

²⁴ “A violação do dever de um órgão do Estado, o delito constituído pelo fato de um órgão do Estado não ter executado sua função do modo prescrito pela ordem jurídica, não pode ser imputada ao Estado, já que um indivíduo é órgão (em particular, um funcionário público) do Estado apenas na medida em que sua conduta se conforme às normas jurídicas que determinam sua função. Na medida que um indivíduo viola norma jurídica, ele não é um órgão do Estado. A imputação ao Estado não diz respeito a ações ou omissões que têm caráter de delitos. Um delito que é a violação da ordem jurídica nacional não pode ser imputado ao Estado, já que a sanção – a reação jurídica ao delito – é interpretada como um ato do Estado. O Estado não pode – falando-se de modo figurado – “querer” ambos, o delito e a sanção”. (KELSEN, op. cit., p. 287).

descontrole orçamentário por meio do tratamento de tais gastos como passivos contingentes. Em decorrência da Lei de Responsabilidade Fiscal os gastos com riscos fiscais e judicialização devem ser previstos na lei orçamentária – o que se denomina reserva de contingência. A reserva é a indicação de um montante de recursos na dotação do orçamento que poderá ser utilizado em situações imprevistas definidas na legislação, entretanto, não há nenhuma determinação que obrigue o controle sobre a previsibilidade ou não de astreintes, nem mesmo sobre a distinção entre astreintes e o gasto com o pagamento diretamente com um objeto do tratamento de saúde.

Fato é que, os pagamentos decorrentes dos déficits de implementação de política pública (dentre os quais não se incluem astreintes, mas dos quais não criou forma para distingui-las) tem dentre outras funções o grau de prejuízo da ineficácia pública, indicando a necessidade de alteração de rotinas administrativas que garantam o cumprimento das decisões judiciais ou permitam o conhecimento do tamanho do problema a ser enfrentado.

4 PONDERAÇÕES QUANTO AO ADEQUADO TRATAMENTO DO DESCUMPRIMENTO DAS DECISÕES JUDICIAIS PELO ESTADO

As astreintes são medidas judiciais coercitivas criadas para enfrentar a proteção excessiva ao devedor promovida pelo liberalismo após a Revolução Francesa. Naquele contexto histórico, a autonomia individual era tamanha que a ausência de um modelo coercitivo colocava em risco a autoridade estatal. A finalidade das astreintes é desde o início compelir o devedor ao cumprimento da obrigação mediante **pressão psicológica**, incidindo sobre a sua vontade para que atue conforme o determinado na ordem judicial.²⁵²⁶

O Código de Processo Civil Brasileiro, no art. 537²⁷, prevê a possibilidade de imposição de astreintes como medida coercitiva a incidir sobre a vontade dos devedores no cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer. Podendo sua concessão ser de ofício ou mediante requerimento, em

²⁵ VILANOVA, André Bragança Brant. AS ASTREINTES E SUA INSERÇÃO NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA DE PROCESSO: Análise democrática do art. 461 do Código de Processo Civil. Tese de Mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. 2010. p. 41/42. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_VilanovaAB_1.pdf>. Acesso em 05 fev. 2019.

²⁶ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de direito processual civil. 8. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016. p. 259 (ebook). “As *astreintes* têm como objetivo pressionar psicologicamente o réu para que a obrigação seja cumprida nos exatos termos do pedido do autor. Caso essa pressão funcione, o autor não ganhará tutela não pedida; bem ao contrário, porque nesse caso receberá exatamente aquilo que pediu (tutela específica), não sendo possível nesse caso falar em pedido implícito. Por outro lado, caso a pressão não funcione, o autor poderá cobrar o valor da multa fixada a título de astreintes, o que naturalmente entregará ao autor um bem da vida que não foi pedido (dinheiro). Portanto, somente quando as astreintes fixadas de ofício não atingem seu objetivo será correto considerá-las espécie de pedido implícito.

²⁷ CPC/15 - Art. 537. A multa independe de requerimento da parte e poderá ser aplicada na fase de conhecimento, em tutela provisória ou na sentença, ou na fase de execução, desde que seja suficiente e compatível com a obrigação e que se determine prazo razoável para cumprimento do preceito. § 1º O juiz poderá, de ofício ou a requerimento, modificar o valor ou a periodicidade da multa vincenda ou excluí-la, caso verifique que: I - se tornou insuficiente ou excessiva; II - o obrigado demonstrou cumprimento parcial superveniente da obrigação ou justa causa para o descumprimento. § 2º O valor da multa será devido ao exequente.



qualquer fase processual, desde que haja prazo razoável e compatibilidade com a obrigação, sendo o valor revertido ao credor e passível de modificação conforme os pressupostos do caso em análise.

No entanto, a aplicação do instituto à vontade estatal mostra-se inadequada, ignora a natureza e a finalidade do instituto. **A vontade do Estado, presumidamente voltada ao interesse público, não possui natureza psicológica²⁸, mas institucional.**

O Estado, como ente federativo, é desprovido de vontade subjetiva; sua atuação se realiza por meio dos agentes públicos, ou seja, no mundo dos fatos a materialização sempre depende da manifestação de outrem, ou seja, da intermediação de agentes públicos, estes sim que podem ter outra vontade que não o cumprimento da ordem judicial. Não se pode, portanto, imputar ao Estado a **resistência pessoal** que justifica a imposição da multa.²⁹

Araken de Assis entende que o ideal é o órgão judiciário identificar o agente público competente para praticar o ato decorrente da ordem e adverti-lo que seu comportamento constitui ato atentatório à dignidade da Justiça e, baldados os esforços para persuadi-lo, aplicar a multa prevista no art. 77, § 2º do CPC, que reverterá em proveito do Estado-Membro ou da União. De forma que, a concreta vantagem do procedimento é que referida multa atingirá o autor da vontade psicológica e, conseqüentemente, da resistência.³⁰

Leonardo Cunha entende que o agente público responsável pelo cumprimento da ordem judicial deve responder tanto pelas astreintes como por aquela prevista no § 2º do art. 77 do CPC. Tais multas, cujos pressupostos são diversos, podem ser cumuladas, sendo a primeira revertida em favor da parte contrária e, essa última, em favor do Estado ou da União, a depender do órgão jurisdicional que esteja processando a causa. Desse modo, e diante da ameaça de o agente público responder pessoalmente pelo pagamento de multas, não hesitará em cumprir o comando judicial, conferindo-se maior *efetividade* às decisões judiciais que imponham o atendimento de obrigações de fazer ou não fazer.³²

A par da impertinência técnicojurídica, até mesmo os que aceitam a aplicação aos entes públicos, ponderam que a aplicabilidade ou não da astreinte, deve ser analisada considerando o caso em concreto, levando em conta, a existência de outros meios menos gravosos para o alcance do resultado prático equivalente. Considerando pelas regras da experiência comum o tempo necessário para o atendimento

²⁸ O Estado sofre pressão psicológica? A pergunta já foi respondida por Kelsen segundo o qual: “declarar a vontade do Estado como uma realidade psicológica ou sociológica é hipostatizar uma abstração em força real, ou seja, atribuir caráter substancial ou pessoal a uma relação normativa entre indivíduos” (Kelsen. *Ibid.*, p. 267, grifo dos autores).

²⁹ Nesse sentido Vicente Greco Filho, explica: “Os meios executivos contra a Fazenda Pública são outros. Contra a multa não tem nenhum efeito cominatório, porque não é o administrador renitente que irá pagá-la, mas os cofres públicos, ou seja, o povo. Não tendo efeito cominatório, não tem sentido sua utilização como meio executivo”. (GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 68-69).

³⁰ ASSIS, Araken de. *Manual da execução*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 827.)

³¹ No mesmo sentido: GUERRA, Marcelo Lima. *Execução contra o Poder Público*. *Revista de Processo*, São Paulo: RT, v. 100, out.-dez. 2000, p. 76-80.

³² Cunha, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 17. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.P. 207 ebook.



de determinadas ordens, a conhecida burocratização do sistema, sob pena de a multa passar a contribuir para o próprio agravamento da calamidade financeira do ente público.³³

Rafael Pereira afirma ainda:

Está na hora de acabarmos com a responsabilização exclusiva do Estado em relação à omissão de seus agentes, em caso de descumprimento de ordem judicial. O agente público, causador do dano, deverá ser responsável pelo pagamento do quantum alcançado pela astreinte, respondendo por persas e danos, arcando também com eventual multa por ato atentatório à dignidade da justiça, litigância de má-fé e, inclusive, responder por crime de desobediência.³⁴

Apesar disso, o Poder Judiciário tem recorrido à aplicação de astreintes contra entes estatais, sobretudo no âmbito da execução de políticas públicas, o Superior Tribunal de Justiça fixou tese jurídica ao julgar o tema 98 entendendo que “Possibilidade de imposição de multa diária (astreintes) a ente público, para compeli-lo a fornecer medicamento à pessoa desprovida de recursos financeiros”. Em outro julgado recente AgInt no AREsp 1870513 / SP, o mesmo tribunal entendeu que é possível a aplicação de multa diária mesmo que não tenha havido a renitência no seu cumprimento. Diversos julgados sobre o assunto são proferidos há mais de 20 anos no âmbito daquele tribunal (REsp 852.593-RS, REsp 840.782-RS, REsp 738.511-RS, Edcl no Ag 645565-RS, Agrg no Ag 646240-RS, Resp 537269-RS, Resp 592132-RS, Agrg no Ag 511956-SP, Agrg No Resp 554776-SP, Resp 155174-SP, Agrg No Resp 718011-TO).

Já o Supremo Tribunal Federal apesar de não ter decidido o tema sob repercussão geral, admite a aplicação de astreintes ao Estado em situações envolvendo direitos fundamentais essenciais, como saúde e educação (RE 581352 AgR, SL 1618), não houve ainda o proferimento de decisão que considere conglobadamente com a natureza estrutural dos problemas públicos que chegam a casa pelo rito dos recursos repetitivos (por força do decidido no tema 698), sobre o que retornaremos ainda neste artigo.

É preciso pontuar, que a disposto da ampla aceitação jurisprudencial da aplicação de astreintes aos entes públicos, no âmbito da saúde, recentemente um estudo realizado a pedido do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) detectou o crescimento expressivo dessas demandas judiciais. Com um aumento de 130% no número de demandas relativas à saúde entre 2008 e 2017 (Insper, 2019). Em outro levantamento, constatou-se que, até 31 de dezembro de 2018, o número de processos acumulados em temas de saúde no Judiciário brasileiro era de mais de 2,2 milhões. Dentre estes, aqueles voltados à obtenção de medicamentos (544.378) e à solicitação de tratamento médico-hospitalar e/ou fornecimento de medicamentos (259.334) na saúde pública representavam, respectivamente, 24,4% e

³³ PEREIRA, Rafael. 4.1.. **A Utilização da Astreinte Contra a Fazenda Pública** In: PEREIRA, Rafael. **A Multa Judicial (Astreinte)** - Ed. 2024. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/a-multa-judicial-astreinte-ed-2024/2485168228>. Acesso em: 29 de Maio de 2025.

³⁴ Op. cit.



11,6%. Dados mais recentes do CNJ indicam que, em 2020, ingressaram nas instâncias de 1º grau do Poder Judiciário 76.836 novos casos relacionados à saúde pública, número que saltou para 162.046 em 2024, correspondendo a um aumento de 110,9% nesse período, ou seja, a quantidade de novos casos mais que dobrou em quatro anos.³⁵

Segundo estudo empreendido por pesquisadores do IPEA a judicialização da saúde tem contribuído fortemente para a fragilização das políticas e isso tem um custo social relevante, ao não assegurar o direito de acesso a bens e serviços de saúde às pessoas socioeconomicamente vulneráveis, já que, quando parte considerável do orçamento da assistência farmacêutica é alocada por via judicial, restam menos recursos financeiros para expandir o acesso a medicamentos para a população como um todo. Os dados mostram a disseminação das demandas de medicamentos em face dos municípios, independentemente do tamanho de sua população, e nos estados, bem como impactos expressivos no orçamento dos estados e municípios.³⁶

Segundo o estudo, desde 2010, por recomendação do CNJ, várias iniciativas de diálogo institucional tem sido implementadas para ampliar a comunicação entre gestores públicos de saúde e operadores do direito, com objetivo de reduzir o número de ações no SUS e direcionar o foco desse sistema para a formulação de políticas, contribuindo para a efetivação das garantias constitucionais no Brasil.³⁷³⁸ Dentre as quais destacam-se a criação de núcleos de mediação sanitária nas secretarias de saúde, implantação dos núcleos de apoio técnico do Poder Judiciário (NAT-JUS) e dos comitês de resolução administrativa de demandas de saúde.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, sensível a essa realidade decidiu no Tema 698 de Repercussão Geral (RE 684.612/RJ) que o Judiciário pode determinar medidas concretas para assegurar o cumprimento de direitos à saúde, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, o que não se considera violação o princípio da separação dos poderes. E 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.

No caso de intervenções em políticas públicas de saúde na qual tal decisão foi proferida reconheceu-se a legitimidade da determinação de que o déficit de profissionais pode ser suprido por

³⁵ VIEIRA, Fabiola Sulpino et al. **Pesquisa assistência farmacêutica no SUS: gasto em medicamentos judicializados de estados e municípios participantes (2019-2023)**. Brasília, DF: Ipea, maio 2025. 49 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3119). DOI: [https:// dx.doi.org/10.38116/td3119-port](https://dx.doi.org/10.38116/td3119-port)

³⁶ Ibid.

³⁷ ANJOS, E. C. S.; RIBEIRO, D. C.; MORAIS, L. V. Judicialização da saúde: uma revisão sistemática de literatura das iniciativas de diálogo institucional intersetorial. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, v. 10, n. 1, p. 113-128, 2021.

³⁸ VENTURA, C. A. A. *et al.* Alternatives for the enforcement of the right to health in Brazil. **Nursing Ethics**, v. 23, n. 3, p. 318-27, maio 2016.



concurso público/remanejamento de recursos humanos – ou seja, apontou-se a finalidade, determinou-se a apresentação do plano e dos meios adequados ao seu cumprimento.

Sabemos que, grande número dos processos que envolvem a aplicação de astreintes contra a Fazenda Pública são justamente na área de saúde e educação são uma demanda reiterada, quando não, denotam a incapacidade institucional do ente público no tratamento da situação jurídica, e uma necessidade de análise um tanto quanto criteriosa da motivação quanto ao não cumprimento da decisão e da responsabilidade dos agentes envolvidos na questão. A alta litigiosidade nesses assuntos deixa claro que se trata de um problema estrutural que deve ser tratado de uma forma mais atenciosa e dialógica pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido Zillá Oliva Roma aponta que:

(...) surge a possibilidade de um cumprimento dialogado de obrigações de fazer tanto em relação às providências a serem adotadas, quanto em relação aos prazos para essa consecução[...].

O controle judicial de políticas públicas por meio da técnica adotada no processo estrutural tem maior chance de ser efetivo, justamente porque a implementação da decisão estrutural ocorre por meio de constante diálogo interinstitucional, cenário em que, mesmo não havendo completo consenso em relação às medidas a serem aplicadas, o Judiciário teria condições para decidir de modo informado, sob uma ótica consequencialista, - por conseguinte, tornando sua decisão mais legítima - em razão do modelo processual participativo e dialógico.³⁹

Conclui a autora que é imprescindível **“uma intervenção jurisdicional em política pública mitigada e condicionada, de caráter interinstitucional e estruturante”**, levando a uma resguardo mais efetivo do interesse público, ao que acrescento, não somente este interesse restará protegido, mas o da população em geral, que goza da política pública fornecida na rede pública⁴⁰ e sofre os efeitos da judicialização, obtendo serviços cada vez mais precarizados.

Assim, entendemos que o vício na manifestação da vontade estatal expressa pelo agente deve ser analisado enquanto desvio de finalidade que é, buscando-se o retorno desta vontade desviada às esteiras da legalidade. Quando há descumprimento indevido de decisão judicial⁴¹, a responsabilização

³⁹ ROMA, Zillá Oliva Roma. **Considerações sobre o tema 698 do stf: a mitigada e condicionada intervenção jurisdicional em políticas públicas**. Revista Gralha Azul: periódico científico da EJUD/PR. EDIÇÃO 25 AGO-SET/2024. p. 152.

⁴⁰ No mesmo sentido concluiu o estudo do IPEA “Ademais, são necessárias mais pesquisas que aprofundem o conhecimento sobre os gastos pelas vias administrativa e judicial, como estudos sobre as classes terapêuticas demandadas, os produtos solicitados e a existência de alternativas no SUS aos produtos não incorporados. Além disso, é importante avaliar o peso dos medicamentos não incorporados ao SUS no GTM dos entes da federação, entre outras questões relacionadas ao fornecimento de produtos farmacêuticos por essas vias. Por fim, é preciso lançar luzes sobre as desigualdades de acesso aos serviços de saúde e às iniquidades em saúde no Brasil. Não bastam as estatísticas que evidenciam essa realidade. Quando pudermos evidenciar os nomes, os rostos e as histórias das pessoas que adoecem, mas não conseguem atendimento e que, dadas suas condições socioeconômicas e de acesso a serviços essenciais, vivem menos, talvez elas deixem de ser apenas um número nas estatísticas e, com isso, possamos dar visibilidade às injustiças ocultas e persistentes em nosso país. Quem sabe seja esse o ponto de inflexão que precisamos atingir para trabalhar efetivamente em prol da eliminação das múltiplas desigualdades que nos afligem.” (VIEIRA, Fabiola Sulpino et al., op. cit.)

⁴¹ Nota dos autores: É preciso pontuar, que o cumprimento do interesse público passa pelo comprometimento institucional não apenas do Poder Executivo mas também do Poder Judiciário que deverá municiar-se na condução dos processos de providências mais efetivas à garantia da tutela que visa resguardar – a exemplo cite-se a necessidade da intimação

deve recair sobre o agente público que deu causa à inexecução, pois este é quem detém a vontade psicológica de não cumprir a ordem ou não sendo possível fazê-la tem a responsabilidade pela omissão na não apresentação ao juízo da comprovação documental de tal impossibilidade.⁴²

Por vezes, as obrigações estipuladas considerando a possibilidade financeira do ente público não podem ser cumpridas com a imediatividade necessária, e se tal fato fica devidamente esclarecido pelo agente público em atuação diligente, não poderá haver a aplicação de multa, nos termos do II, do Art. § 1º do Art. 537 do CPC.

Não se pretende aqui defender que a simples justificativa possa colocar fim a obrigação do ente público, mas que havendo justa causa, bem como indicação de atos formais que demonstrem a tomada de iniciativa do Poder Público e as razões da impossibilidade imediata de implemento da obrigação de fazer estabelecida que denote a necessidade de reorganização de uma estrutura burocrática que tem causado, fomentado ou inviabilizado a violação à garantia de direito⁴³ – deverá o tema ser tratado enquanto litígio estrutural, pois conforme o STF previu este é o método prioritário de intervenção judicial em políticas públicas, devendo o Judiciário apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

O problema da inefetividade de políticas públicas é mais amplo e grave do que parece, a afirmação está comprovada pelos índices apresentados pelo IBGE e pelos relatórios do CNJ no início deste trabalho que comprovam a situação deficitária de políticas públicas básicas vividas pela população brasileira, o que não permite que o assunto seja simplificado e escondido.

É fato que, o próprio ordenamento jurídico prevê uma série de medidas de repressão à conduta dos agentes públicos que cometem desvio de finalidade ao se omitirem no cumprimento da decisão

diretamente do agente público dotado da competência para o ato (do qual deve proceder a respectiva emissão de vontade para o efetivo cumprimento da decisão ou a apresentação de justificativa). Ou seja, não se pode fazer apenas o mais fácil, reiteradas expedições de intimações generalizadas ao órgão de representação dos entes federados (Procuradorias) com multas que são elevadas a cada intimação. Na prática, o resultado é que, o órgão jurídico requer o cumprimento das decisões aos agentes presentes, mas estes por não terem nenhuma responsabilidade no âmbito judicial ignoram suas competências quando lhe convém. Por fim, o Judiciário simplifica aplicando ou aumentando astreintes e segue, gestão após gestão, sendo alimentado um *ciclo de responsabilização irrestrita do Estado pela omissão de agentes públicos e irresponsabilização dos agentes públicos*.

⁴² Luiz Guilherme Marinoni recorda que “já se decidiu, inclusive, que a multa pode ter como destinatário o agente público, e não simplesmente a pessoa pública: ‘Como anotado no Acórdão embargado, o art. 11 da Lei 7.347/1985, autoriza o direcionamento da multa cominatória, destinada a promover o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, estipulada no bojo de ação civil pública, não apenas ao ente estatal, mas também pessoalmente às autoridades ou aos agentes públicos responsáveis pela efetivação das determinações judiciais, superando-se assim, a deletéria ineficiência que adviria da imposição desta medida, exclusivamente, à pessoa jurídica de direito público’ (STJ, 2ª T., EDcl no REsp. 1.111.562/RN, Rel. Min. Castro Meira, j. 01.06.2010, DJe 16.06.2010)”. (MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo Código de Processo Civil comentado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 582).

⁴³ “O processo estrutural é um processo coletivo em que se pretende, por meio da atuação jurisdicional, “a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural” (VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo, v. 284, p. 333-369, out. 2018. p. 340)



judicial, a exemplo da caracterização da prática de improbidade administrativa⁴⁴, de ato atentatório a dignidade da justiça⁴⁵ ou da própria aplicação de *astreintes* ao agente público. Mas mesmo havendo soluções jurídicas, tornou-se praxe a aplicação de *astreintes*, o que está em descompasso com a melhor técnica jurídica pelos motivos expostos neste artigo, denotando a necessidade de o Poder Judiciário encarar com necessário discernimento onde há litígio estrutural⁴⁶ e onde há desvio de finalidade, aplicando a cada qual a solução devida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetivação dos direitos sociais, embora assegurada constitucionalmente, enfrenta obstáculos estruturais relevantes no Brasil, que vão desde a precariedade das políticas públicas até a fragilidade da atuação institucional integrada entre os Poderes e órgãos de controle. Como demonstrado, a compreensão da natureza do Estado e da forma como sua vontade se manifesta – por meio de órgãos e agentes públicos – é essencial para que se identifiquem corretamente as causas do inadimplemento de ordens judiciais e se adotem medidas juridicamente adequadas.

A imposição genérica de *astreintes* aos entes públicos, como meio de coerção para cumprimento de decisões judiciais, ignora a natureza institucional da vontade estatal e transfere para a coletividade o ônus financeiro da omissão individual de agentes públicos. Essa prática, além de tecnicamente imprecisa, tem gerado impactos orçamentários significativos, especialmente em áreas sensíveis como saúde e educação, agravando o quadro de inefetividade dos serviços públicos.

Ao longo deste trabalho, demonstrou-se que o uso das *astreintes* deve ser substituído por mecanismos mais eficazes e legítimos, como a responsabilização direta dos agentes públicos por desvio de finalidade, nos termos do art. 77 do CPC, e o tratamento das omissões estatais reiteradas

⁴⁴ Lei 8.429/92 - Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.

⁴⁵ O agente público competente pode se enquadrar nesta hipótese vez que é ele o agente dotado por atribuição legal de expressar a vontade do Estado, desde que esteja devidamente identificado no processo judicial, vejamos o que estabelece o CPC em seu Art. 77 “Além de outros previstos neste Código, são deveres das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo: [...] IV - cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais, de natureza provisória ou final, e não criar embaraços à sua efetivação; VI - não praticar inovação ilegal no estado de fato de bem ou direito litigioso. § 1º Nas hipóteses dos incisos IV e VI, o juiz advertirá qualquer das pessoas mencionadas no caput de que sua conduta poderá ser punida como ato atentatório à dignidade da justiça. § 2º A violação ao disposto nos incisos IV e VI constitui ato atentatório à dignidade da justiça, devendo o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa de até vinte por cento do valor da causa, de acordo com a gravidade da conduta.”

⁴⁶ A legislação brasileira e os princípios jurídicos aplicáveis permitem adaptações da técnica jurídico processual conforme as necessidades e peculiaridades da controvérsia, sendo plenamente viável, em processos estruturais ou não, a adoção de um modelo de cumprimento judicial criativo, aberto, dialógico, cooperativo, colaborativo e consensual em face da Fazenda Pública, evitando-se, com isso, aplicações rigorosas da lei e dos comandos judiciais, que, em muitas vezes, vão de encontro à instrumentalidade e efetividade do processo, incompatibilizando-se, assim, com a adequada tutela jurisdicional constitucionalmente exigida, inclusive se considerarmos as peculiaridades da Fazenda. (ROMA, op. cit., p. 150)

como litígios estruturais, conforme orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 698 de Repercussão Geral.

A judicialização em massa de demandas sociais não deve ser enfrentada com soluções punitivas automáticas, mas sim com abordagens dialogadas, que respeitem os limites institucionais e promovam transformações estruturais nos processos administrativos e nas políticas públicas. Em suma, é necessário que o Poder Judiciário, atento à complexidade do problema, abandone o automatismo sancionador e adote estratégias processuais que conduzam ao real cumprimento da ordem jurídica e à efetivação do interesse público, sem comprometer ainda mais a capacidade de ação do próprio Estado.



REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Menezes de. A noção constitucional de “administração pública” aplicada ao Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (Coord.). Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2017.

ANJOS, E. C. S.; RIBEIRO, D. C.; MORAIS, L. V. Judicialização da saúde: uma revisão sistemática de literatura das iniciativas de diálogo institucional intersetorial. Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário, v. 10, n. 1, p. 113-128, 2021.

ASSIS, Araken de. Manual da execução. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

BARROS, Maurício. Orçamento e discricionariedade. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito Constitucional. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 09 dez. 2020.

BRASIL. Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 10 dez. 2020.

BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em 10 jan. 2020.

BRASIL. Lei de Processo Administrativo. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em 10 dez. 2020.

IBGE. Relatório de Síntese de Indicadores Sociais de 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em 14 abr. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30ª ed. São Paulo: Atlas.

CRISTOVAM, José Sérgio da Silva. O conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito. REVISTA DA ESMESC, v. 20, n. 26, 2013.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 17. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. ebook.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte. V. n. 115. jul./dez. 2017.

GRECO FILHO, Vicente. Direito processual civil brasileiro. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GUERRA, Marcelo Lima. Execução contra o Poder Público. Revista de Processo, São Paulo: RT, v. 100, out.-dez. 2000.



HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em direito administrativo. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p. 59-110, abr./jun. 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva. 2005.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo Código de Processo Civil comentado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de direito processual civil. 8. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

PEREIRA, Rafael. 4.1. A Utilização da Astreinte Contra a Fazenda Pública In: PEREIRA, Rafael. A Multa Judicial (Astreinte) - Ed. 2024. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2024. Disponível em: www.jusbrasil.com.br/doutrina/a-multa-judicial-astreinte-ed-2024/2485168228. Acesso em: 29 de maio de 2025.

PINTO, Élide Graziane. 15 anos da LRF: ainda em busca do controle dos resultados das políticas públicas e da qualidade dos gastos públicos. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico, n. 8, set.fev/2016. pp. 69-78.

ROMA, Zillá Oliva Roma. Considerações sobre o tema 698 do STF: a mitigada e condicionada intervenção jurisdicional em políticas públicas. Revista Gralha Azul: periódico científico da EJUD/PR. EDIÇÃO 25 AGO-SET/2024. p. 143/154.

VENTURA, C. A. A. et al. Alternatives for the enforcement of the right to health in Brazil. Nursing Ethics, v. 23, n. 3, p. 318-27, maio 2016.

VIEIRA, Fabiola Sulpino et al. Pesquisa assistência farmacêutica no SUS: gasto em medicamentos judicializados de estados e municípios participantes (2019-2023). Brasília, DF: Ipea, maio 2025. 49 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3119). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3119-port>

VIEIRA, Oscar Vilhena. Que reforma?. Revista Reforma da Justiça • Estud. av. 18 (51) • Ago 2004 • Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142004000200012>. Acesso em 26 mai. 2025.

VILANOVA, André Bragança Brant. AS ASTREINTES E SUA INSERÇÃO NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA DE PROCESSO: Análise democrática do art. 461 do Código de Processo Civil. Tese de Mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. 2010. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_VilanovaAB_1.pdf.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

