



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.362.892/RJ

RECORRENTE : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

RECORRENTE : ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RELATOR : EXMO. SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI – 1ª TURMA

Autos eletrônicos recebidos em gabinete no dia 29.03.2022, com 4709 fls. (e-PGR)

RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. PRECARIIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE. SISTEMA PRISIONAL. SÚMULA 279/STF. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DESBORDAMENTO DOS LIMITES DA RESERVA DO POSSÍVEL. INOCORRÊNCIA. INTERVENÇÃO JUDICIAL QUE SE MOSTRA NECESSÁRIA E ADEQUADA PARA PRESERVAR O VALOR FUNDAMENTAL DA PESSOA HUMANA. PRECEDENTES DO STF.

- Parecer pelo não provimento de ambos os recursos extraordinários.

Cuida-se de dois recursos extraordinários, o primeiro interposto pelo Município do Rio de Janeiro e o segundo pelo Estado do Rio de Janeiro, ambos com fundamento no art. 102, III, alínea *a*, da Constituição Federal, insurgindo-se contra o v. acórdão proferido pelo Egrégio Tribunal de Justiça daquele Estado, no julgamento de ação civil pública.

2. A fundamentação do v. acórdão recorrido está resumida na ementa abaixo transcrita (fls. 1767/1769), *litteris*:

“APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA, CONDENANDO APENAS O ESTADO DO RIO DE JANEIRO. IRRESIGNAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

1. O juízo de origem, de forma cristalina, fundamentou a improcedência do pedido elencado no item 5 (fl. 56) no mérito administrativo, razão por que deve ser afastada a nulidade suscitada pelo Ministério Público, por suposta inobservância do art. 489, § 1º, do CPC e art. 93, X, da CF.

2. Quanto à questão de fundo, o autor alega, em resumo, que há precariedades no serviço de regulação de saúde prisional, consistente no encaminhamento eficaz de presos para vagas de atendimento de saúde nas unidades de saúde prisional (dentro do sistema prisional) e nas unidades de saúde do SUS (hospitais e UPAs municipais e estaduais).

3. Conquanto o Estado do Rio de Janeiro sustente que não dispõe de recursos suficientes para o pagamento da totalidade de suas despesas, devido ao agravamento do cenário macroeconômico nacional, a matéria trazida à debate está ligada à implementação de políticas públicas que visam a garantir condições minimamente adequadas ao efetivo cumprimento de direitos fundamentais, ligados ao direito à saúde e à vida, consagrados em nossa Constituição e cujo desrespeito dá ensejo a uma situação de inconcebível violação aos direitos humanos dos presos, passível de responsabilização internacional da República Federativa do Brasil.

4. Outrossim, a Corte Suprema, no julgamento do Recurso Extraordinário 592.581/RS, manifestou-se quanto à licitude de o Poder Judiciário “(...) impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes”.

5. Consoante informações prestadas pela Secretaria Municipal de Saúde –SMS (fl. 1182), constam cadastradas na rede Estadual do SUS (MS/SCNES) 30 unidades de atenção primária (ambulatórios) prisionais e 5 unidades hospitalares prisionais, bem como, de acordo com a Secretaria de Estado de Saúde (fls. 336), os pacientes presos são atendidos, inicialmente, nas unidades de saúde do próprio sistema prisional. Se houver a necessidade de atendimento em alguma especialidade específica, o paciente é incluído no SISREG para ter acesso aos estabelecimentos do SUS em geral.

6. Em suas razões recursais, o Estado do Rio de Janeiro assevera que “qualquer pretensão que vise à criação de um sistema exclusivamente prisional de regulação consiste em estabelecer uma situação de iníqua diferenciação entre os presos e a população em geral.”

7. *Todavia, como bem pontuado pelo Ministério Público, a sentença não interfere na fila do SISREG, mas apenas objetiva diminuir o tempo de espera na inclusão do detento na fila de atendimento.*

8. *Importa salientar que o Estado do Rio de Janeiro reconheceu, entre outros, a existência de problemas na obtenção de alguns exames específicos (fls. 1213 e 1225).*

9. *Assim, no contexto dos autos, mostra-se frágil a alegação do Estado do Rio de Janeiro de que o juízo se valeu de informação superada ao concluir pela existência de problemas na regulação da SEAP.*

10. *A tese do Município do Rio de Janeiro em relação à sustentada ausência de responsabilidade na presente demanda deve ser rechaçada, pois a população carcerária está abrangida pela proteção garantida pelas normas constitucionais que impõem obrigação solidária dos entes federados de promoverem a assistência à saúde para toda população (arts. 23, inc. II, 196 e 198, todos da CF, c/c o inc. VII do art. 30 da referida Carta).*

11. *Não bastasse o acima exposto, a lei de execuções penais garante o direito à saúde do preso e do internado de caráter preventivo e curativo, mediante o atendimento médico, farmacêutico e odontológico e, ainda, impõe a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral dos condenados e dos presos provisórios.*

RECURSOS AOS QUAIS SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO.”

3. Os embargos de declaração de fls. 1793/1795 e de fls. 1796/1807 foram rejeitados pela Turma julgadora, em aresto de fls. 1812/1820.

4. Inconformado, o município do Rio de Janeiro veicula o recurso extraordinário de fls. 1860/1884, alegando violação aos arts. o art. 2º e o art. 37, ambos da Constituição Federal, porquanto a municipalidade não é responsável para tratar ou cuidar dos custodiados nos estabelecimentos penais.

5. Afirma, em síntese, *“ainda que se afaste a tese da Municipalidade acerca da impossibilidade de haver responsabilidade solidária do Município no caso em tela, deve ser considerado, como dito, a discricionariedade do Chefe do Executivo para adotar suas Políticas Públicas, em observância a Realidade que se põe.”* (fl. 1880)

6. Sustenta, ainda: *“quando o Poder Judiciário atua afastando a discricionariedade do Poder Público, ele suprime a um só tempo o Princípio da Responsividade, o Princípio da Realidade e afeta diretamente a cidadania, porquanto é o Poder Executivo, legitimamente eleito, que tem a competência para avaliar, estudar e*

implementar adequadamente às demandas da cidadania face a realidade estabelecida e mediante os recursos existentes.”

7. Defende, em suma, que não é responsável para tratar dos custodiados nos estabelecimentos penais.

8. O Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, interpõe o recurso extraordinário de fls. 1886/1901, sustentando violação aos artigos 5º e 196 da Constituição Federal, porquanto *“A garantia de oferta de cuidados de saúde do mesmo nível a todos que deles necessitam também responde à exigência da igualdade, não sendo razoável que a hipótese de diferenciação entre a população e os apenados seja admitida.”*

9. Afirma, ainda: *“a partir das determinações da decisão do Tribunal a quo, novas despesas serão geradas, as quais não foram previstas na Lei Orçamentária anual, de maneira que recursos da saúde, já previamente existentes, terão de ser realocados em favor destes novos gastos. Isto implica em priorizar a demanda debatida, em detrimento de outras tantas que serão fatalmente prejudicadas, com evidente quebra do princípio da isonomia entre os cidadãos.”*

10. Contrarrazões apresentadas às fls. 1923/1944 e fls. 1945/1968.

11. Juízo prévio positivo de admissibilidade do recurso interposto pelo Município do Rio de Janeiro exarado às fls. 2014/2018. O recurso manejado pelo Estado do Rio de Janeiro foi inadmitido, ante a incidência da súmula 279/STF, sobrevindo agravo às fls. 2044/ 2058.

12. Este o relatório, em breve síntese.

13. Os recursos não merecem prosperar.

14. Na origem, trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro visando sanar as precariedades existentes no serviço de regulação de saúde prisional, consistente no encaminhamento eficaz de

presos para vagas de atendimento de saúde nas unidades de saúde prisional (dentro do sistema prisional) e nas unidades de saúde do SUS (hospitais e UPAs municipais e estaduais).

15. O Tribunal de origem acolheu a pretensão ministerial, sob o seguinte fundamento: *“é dever constitucional dos réus contribuírem para a preservação da saúde e da vida da população, sendo direito fundamental desta o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços destinados a garantir-lhe tal condição (arts. 196 e 198, ambos da CF, e art. 292 da Carta Estadual).”* (fl. 1789)

16. A controvérsia apresentada está efetivamente obstada pela súmula 279 do STF, porque a real intenção dos entes federativos recorrentes é reabrir a discussão e o reexame de circunstâncias fáticas da demanda; ademais, o *decisum* atacado no recurso extraordinário guarda sintonia com o entendimento da Suprema Corte, sobre o tema da obrigação do Estado quanto à garantia da saúde e da dignidade daqueles que se encontram sob sua guarda.

17. Assim, argumentos que envolvem a teoria da reserva do possível, tese central defendida nas razões dos apelos extraordinários, suscitam o vedado reexame de todo o contexto fático-probatório, já discutido soberanamente nas instâncias originárias, pretensão inviável no âmbito do recurso extraordinário, a teor da Súmula 279/STF.

18. Ademais, o Colendo Supremo Tribunal Federal já se manifestou quanto à correta interpretação do princípio constitucional da separação de poderes e os limites da atuação do Poder Judiciário, para concluir que, havendo omissão do Estado, representada pela inércia do Poder Executivo, admissível a intervenção judicial para determinar o cumprimento de ditames constitucionais, eventualmente negligenciados.

19. A propósito, o seguinte precedente:

“REPERCUSSÃO GERAL. RECURSO DO MPE CONTRA ACÓRDÃO DO TJRS. REFORMA DE SENTENÇA QUE DETERMINAVA A EXECUÇÃO DE OBRAS NA CASA DO ALBERGADO DE URUGUAIANA. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DESBORDAMENTO DOS LIMITES DA RESERVA DO POSSÍVEL.

INOCORRÊNCIA. DECISÃO QUE CONSIDEROU DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE PRESOS MERAS NORMAS PROGRAMÁTICAS. INADMISSIBILIDADE. PRECEITOS QUE TÊM EFICÁCIA PLENA E APLICABILIDADE IMEDIATA. INTERVENÇÃO JUDICIAL QUE SE MOSTRA NECESSÁRIA E ADEQUADA PARA PRESERVAR O VALOR FUNDAMENTAL DA PESSOA HUMANA. OBSERVÂNCIA, ADEMAIS, DO POSTULADO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO PARA MANTER A SENTENÇA CASSADA PELO TRIBUNAL.

I - É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais.

II - Supremacia da dignidade da pessoa humana que legitima a intervenção judicial.

III - Sentença reformada que, de forma correta, buscava assegurar o respeito à integridade física e moral dos detentos, em observância ao art. 5º, XLIX, da Constituição Federal.

IV - Impossibilidade de opor-se à sentença de primeiro grau o argumento da reserva do possível ou princípio da separação dos poderes.

V - Recurso conhecido e provido.”1

20. Nessa esteira:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. POLÍTICAS PÚBLICAS. OBRIGAÇÃO DE FAZER. SEGURANÇA PÚBLICA. DELEGACIA DE POLÍCIA. CONDIÇÕES PRECÁRIAS DE FUNCIONAMENTO. DESIGNAÇÃO DE SERVIDORES. INTERVENÇÃO EXCEPCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO: POSSIBILIDADE. ALEGADA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA: INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES. APLICABILIDADE DOS FUNDAMENTOS DO TEMA 220 DA REPERCUSSÃO GERAL NA ESPÉCIE. CABE AO PODER JUDICIÁRIO GARANTIR A PLENA EFICÁCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.”2

21. Por conseguinte, o acórdão recorrido realiza adequada subsunção dos fatos com a legislação em vigor, em especial dos princípios constitucionais, ao respaldar o deferimento da pretensão, apontando claramente os contornos fáticos da necessidade de intervenção para suprir a omissão dos entes federados de promoverem o fornecimento de consultas médicas, cirurgias, exames e insumos para tratamento de doença que acomete o cidadão hipossuficiente.

1 RE 592581 / RS – Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI - Julg: 13/08/2015 e Pub: 01/02/2016

2 RE 1347090 AgR / CE – Rel. Min. CARMEN LÚCIA – Julg: 18/12/2021 e Pub: 10/01/2022

22. Destarte: “O Supremo Tribunal Federal já decidiu ser lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais”³

23. Por fim, importante frisar inexistir qualquer dúvida quanto à responsabilidade do Estado pela guarda e segurança das pessoas submetidas a encarceramento, enquanto ali permanecerem detidas. Ainda, é dever do Estado mantê-las em condições carcerárias com mínimos padrões de humanidade estabelecidos em lei, inclusive, garantir seu acesso à saúde.

24. Diante do exposto, manifesta-se o Ministério Público Federal pelo não provimento dos recursos extraordinários.

Brasília, 30 de março de 2022.

MARIA CAETANA CINTRA SANTOS
Subprocuradora-Geral da República

lqm