



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.680.686 - RJ (2017/0129124-1)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : MUNICIPIO DE NITEROI
PROCURADOR : LEANDRO TELLES DE OLIVEIRA E OUTRO(S) - RJ153718
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO DO IDOSO. SUJEITO HIPERVULNERÁVEL. INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA (ABRIGO PÚBLICO). ARTS. 2º, 3º, *CAPUT*, 4º, *CAPUT*, 45, V E VI, DA LEI 10.741/2003 (ESTATUTO DO IDOSO). MUNICÍPIO. MULTA. AGRAVO INTERNO MANIFESTAMENTE INADMISSÍVEL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público estadual, ora recorrido, contra o Município de Niterói, ora recorrente, objetivando, entre outras providências, implantação de uma *Instituição de Longa Permanência* para idosos (abrigo público).

2. O Juiz do primeiro grau julgou parcialmente procedente o pedido. O Tribunal *a quo* negou provimento às Apelações. Não há reparo a fazer, pois as duas decisões dão fiel cumprimento ao disposto no Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003), particularmente ao seu *núcleo-normativo-mãe* ou *tríade normativa primordial*. Primeiro, a *declaração universal e aberta de direitos*: "O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade" (art. 2º). Segundo, a *declaração de deveres individuais e coletivos de exigibilidade prioritária*: "É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária" (art. 3º, *caput*). Terceiro, corolário da declaração de direitos e da declaração de deveres, a *proibição de tratamento desumano*: "Nenhum idoso será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, e todo atentado aos seus direitos, por ação ou omissão, será punido na forma da lei" (art. 4º, *caput*).

3. O envelhecimento constitui fato da natureza e sina da humanidade. Diante dessa constatação de destino invencível, o que precisa ser evitado a qualquer custo é o desamparo dos idosos, tanto por inércia estatal como por desídia familiar e social. Dever do Estado, da coletividade e da família, a proteção dos idosos, sobretudo daqueles em situação de risco, representa uma das facetas essenciais da dignidade humana, indicadora do grau de civilização de um povo. Não se enxergue aí questão de mera caridade ou responsabilidade filial. Tampouco postura de favor ou altruísmo do Estado, nem de conveniência opcional, pois se tem aí inequívoca obrigação constitucional e legal irrenunciável,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que não se insere na órbita da discricionariedade do administrador. Ética e juridicamente, avançamos muito nas últimas décadas, embora pendentes tarefas colossais de toda a ordem, mormente a de cumprir e transformar comandos legais inertes em ações e resultados concretos. Sem dúvida, ficou para trás, pelo menos no plano formal, perceber o idoso de maneira aproximada a categorias jurídicas incitadoras de preconceito, como a dos chamados, em linguagem aviltante, de loucos de todo o gênero. O Direito e seus implementadores – os juízes em particular – carregam a imensa responsabilidade de garantir a dignidade dos idosos.

4. O papel do ordenamento é evitar que o envelhecimento, além das adversidades que lhe são próprias, sucumba à lógica perversa do sofrimento, humilhação, discriminação e abandono causados, não pela idade em si, mas por percepções estereotipadas, tanto intoleráveis como arraigadas, de glorificação da juventude e de acatamento fleumático da desigualdade sócio-etária, realidade cultural que talvez explique a incapacidade do Estado, da família e da sociedade de cuidar adequadamente dos pais, avós e bisavós. Trata-se de questão demográfica, econômica e de saúde pública, mas igualmente de justiça social e, portanto, de *solidariedade intergeracional*, no rastro da pauta dos direitos humanos fundamentais. Abandonado não deve ser o idoso, mas há o pensamento inaceitável de que quem nasce pobre e pena com infância de privação deve, igualmente, morrer pobre e padecer com velhice de privação.

5. Como "medida específica de proteção" (art. 45, V e VI, da Lei 10.741/2003), o abrigo é procedimento extremo, cuja utilização se admite somente quando outras ações protetivas dos idosos se mostrarem insuficientes ou inviáveis para afastar situação de risco à vida, saúde, integridade física e mental. Imperioso que instituições excepcionais desse tipo existam e possam acolher tais sujeitos hipervulneráveis. Mas tudo sem esquecer que o idoso em estado de risco demanda rede de proteção imediata e humanizada, que vá até ele, que o ampare em todos os aspectos e que lhe assegure um mínimo de autonomia, pois a velhice não apaga o valor ou a necessidade de liberdade.

6. Recurso Especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes."

Brasília, 21 de novembro de 2017(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.680.686 - RJ (2017/0129124-1)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE NITERÓI
PROCURADOR : LEANDRO TELLES DE OLIVEIRA E OUTRO(S) - RJ153718
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, "c", da CF) interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (fls. 858-862) cuja ementa é a seguinte:

AGRAVO INTERNO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPLANTAÇÃO DE INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS – MUNICÍPIO DE NITERÓI - APELAÇÃO SUBMETIDA AO COLEGIADO – DECISÃO ATACADA MEDIANTE AGRAVO INTERNO – MANIFESTA INADMISSIBILIDADE. Pretensão de modificar a matéria já decidida, provocando novo pronunciamento deste Colegiado. Impossibilidade. O agravo interno ora manejado revela-se manifestamente inadmissível, visto que o acórdão guerreado não é passível desta modalidade de recurso. Aplicação da multa prevista no artigo 1.021, § 4º do CPC/2015. Recurso não conhecido.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados às fls. 877-881.

O recorrente sustenta que ocorreu, além da divergência jurisprudencial, violação dos artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 e 1.024, § 4º, do CPC/2015, sob o argumento de que não se mostra possível a aplicação da multa prevista no artigo 1.021, § 4º, do CPC/2015, pois o recurso foi interposto antes da vigência do novo CPC. Aduz:

Por sua vez, os artigos citados no dispositivo acima trazem diversos requisitos para a geração de despesas. Dentre eles, destacam-se a necessidade de previsão de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a previsão na Lei Plurianual e na Lei Orçamentária Anual, pressupostos obviamente não observados pelo Judiciário ao determinar a implantação de instituição de longa permanência para idosos. (fl. 894).

Contrarrazões apresentadas às fls. 918-950.

Houve juízo de admissibilidade negativo na instância de origem, o que deu ensejo à interposição do Agravo, convertido em Recurso Especial à fl. 1073.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Parecer do Ministério Público Federal opinando pelo desprovimento do Recurso Especial às fls. 1079-1083.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.680.686 - RJ (2017/0129124-1)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):

Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público estadual, ora recorrido, contra o Município de Niterói, ora recorrente, objetivando: "1) o Réu seja compelido a implantar uma instituição de Longa Permanência para idosos (abrigo público), com capacidade mínima para 75 pessoas, devendo tal serviço contar, no mínimo, com um profissional médico, um profissional de Serviço Social, um profissional de Psicologia, quatro auxiliares de enfermagem, uma linha telefônica (tradicional ou móvel) e uma viatura, em boas condições de uso, com motorista e combustível, funcionando em local de fácil acesso, com ampla divulgação à população, além de equipamento de escritório, de higiene e tudo o mais que se fizer necessários ao bom funcionamento do local; 2) alternativamente, o Réu seja compelido, por um período máximo de dois anos, firmar convenio com instituições particulares voltadas para o abrigamento de pessoas idosas (casas geriátricas e afins), até que se crie, instale e aparelhe uma instituição de Longa Permanência para idosos (abrigo público), nos moldes da Lei Municipal nº 12.270/96, bem como na forma da Lei Municipal que autorizou o Município de São Gonçalo a firmar convenio com o Abrigo Cristo Redentor; 3) o Réu seja obrigado a disponibilizar o serviço 24 horas de atendimento social de emergência aos idosos, sem restrição de horário, tal como acontece com a criança e o adolescente, devendo tal serviço contar, no mínimo com um profissional médico, um profissional de Serviço Social, um profissional de Psicologia, uma linha telefônica (tradicional ou móvel) e uma viatura, em boas condições de uso, com motorista e combustível, funcionando em local de fácil acesso, com ampla divulgação à população" (fl. 802).

Realço, inicialmente, o trabalho eticamente louvável, socialmente relevante e juridicamente impecável do Promotor de Justiça **João Carlos Brasil de Barros**.

O parecer do *Parquet* Federal exarado pela Subprocuradora-Geral da República Sandra Cureau, às fls. 1079-1083, bem analisou a questão.

O Juiz do primeiro grau julgou parcialmente procedente o pedido. O Tribunal *a*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

quo negou provimento às Apelações, e assim consignou na sua decisão (fl. 862):

Com efeito, evidenciada a manifesta inadmissibilidade do agravo interno, impõe-se ao agravante a aplicação da multa prevista no artigo 1.021, §4º do CPC de 2015, fixada em 2% do valor atualizado da causa.

À conta de tais fundamentos, o voto é no sentido de não conhecer do agravo, por manifesta inadmissibilidade, mantida a decisão hostilizada.

Não há reparo a fazer no acórdão e na sentença, pois as duas decisões dão fiel cumprimento ao disposto no Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003), particularmente ao seu *núcleo-normativo-mãe* ou *tríade normativa primordial*. Primeiro, a *declaração universal e aberta de direitos*: "O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade" (art. 2º). Segundo, a *declaração de deveres individuais e coletivos de exigibilidade prioritária*: "É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária" (art. 3º, *caput*). Terceiro, corolário da declaração de direitos e da declaração de deveres, a *proibição de tratamento desumano*: "Nenhum idoso será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, e todo atentado aos seus direitos, por ação ou omissão, será punido na forma da lei" (art. 4º, *caput*).

O envelhecimento constitui fato da natureza e sina da humanidade. Diante dessa constatação de destino invencível, o que precisa ser evitado a qualquer custo é o desamparo dos idosos, tanto por inércia estatal como por desídia familiar e social. Dever do Estado, da coletividade e da família, a proteção dos idosos, sobretudo daqueles em situação de risco, representa uma das facetas essenciais da dignidade humana, indicadora do grau de civilização de um povo. Não se enxergue aí questão de mera caridade ou responsabilidade filial. Tampouco postura de favor ou altruísmo do Estado, nem de conveniência opcional, pois se tem aí inequívoca obrigação constitucional e legal irrenunciável, que não se insere na órbita da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

discricionabilidade do administrador. Ética e juridicamente, avançamos muito nas últimas décadas, embora pendentes tarefas colossais de toda a ordem, mormente a de cumprir e transformar comandos legais inertes em ações e resultados concretos. Sem dúvida, ficou para trás, pelo menos no plano formal, perceber o idoso de maneira aproximada a categorias jurídicas incitadoras de preconceito, como a dos chamados, em linguagem aviltante, de loucos de todo o gênero. O Direito e seus implementadores – os juízes em particular – carregam a imensa responsabilidade de garantir a dignidade dos idosos.

O papel do ordenamento é evitar que o envelhecimento, além das adversidades que lhe são próprias, sucumba à lógica perversa do sofrimento, humilhação, discriminação e abandono causados, não pela idade em si, mas por percepções estereotipadas, tanto intoleráveis como arraigadas, de glorificação da juventude e de acatamento fleumático da desigualdade sócio-etária, realidade cultural que talvez explique a incapacidade do Estado, da família e da sociedade de cuidar adequadamente dos pais, avós e bisavós. Trata-se de questão demográfica, econômica e de saúde pública, mas igualmente de justiça social e, portanto, de *solidariedade intergeracional*, no rastro da pauta dos direitos humanos fundamentais. Abandonado não deve ser o idoso, mas há o pensamento inaceitável de que quem nasce pobre e pena com infância de privação deve, igualmente, morrer pobre e padecer com velhice de privação.

Como "medida específica de proteção" (art. 45, V e VI, da Lei 10.741/2003), o abrigo é procedimento extremo, cuja utilização se admite somente quando outras ações protetivas dos idosos se mostrarem insuficientes ou inviáveis para afastar situação de risco à vida, saúde, integridade física e mental. Imperioso que instituições excepcionais desse tipo existam e possam acolher tais sujeitos hipervulneráveis. Mas tudo sem esquecer que o idoso em estado de risco demanda rede de proteção imediata e humanizada, que vá até ele, que o ampare em todos os aspectos e que lhe assegure um mínimo de autonomia, pois a velhice não apaga o valor ou a necessidade de liberdade.

Quanto à aplicação da multa, esclareça-se que o artigo 1.021, § 4º, do CPC/2015 encontra dispositivo semelhante no CPC/73, qual seja o artigo 557, § 2º. Assim, não há motivo para alterar o entendimento do acórdão recorrido, razão pela qual deve ser



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

mantido, por seus próprios fundamentos.

No mais, não se conhece da irresignação contra a ofensa aos artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000, pois os referidos dispositivos legais não foram analisados pela instância de origem. Destaque-se que esses artigos nem sequer foram mencionados nos Embargos de Declaração interpostos pelo recorrente. Ademais, verifica-se que não houve alegação, no Recurso Especial, de violação ao artigo 1.022 do CPC/2015. Ausente, portanto, o indispensável requisito do prequestionamento, o que atrai, por analogia, o óbice da Súmula 282/STF.

Diante do exposto, **nego provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2017/0129124-1

REsp 1.680.686 / RJ

Números Origem: 01013212420108190002 1013212420108190002 122005 201724500264

PAUTA: 21/11/2017

JULGADO: 21/11/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MÔNICA NICIDA GARCIA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MUNICIPIO DE NITEROI
PROCURADOR : LEANDRO TELLES DE OLIVEIRA E OUTRO(S) - RJ153718
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos - Abuso de Poder

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes.