



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.552.620 - RS (2015/0159174-8)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE
PROCURADOR : BETHANIA REGINA PEDERNEIRAS FLACH E OUTRO(S)
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE VAGAS EM ABRIGOS PÚBLICOS. FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL. INEXISTÊNCIA DE SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. MODIFICAÇÃO DA DECISÃO. REEXAME DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO.

1. No caso dos autos, o Tribunal de origem reconheceu que não ocorreu inércia da Administração Pública, no que concerne à criação de vagas na rede de abrigos públicos e de pensão protegida destinada aos portadores de transtorno mental em situação de desamparo. Concluiu, no sentido de que não há prova de situação excepcional que exija intervenção judicial na execução de políticas públicas; apoiou-se também em fundamentos constantes da Carta Magna.

2. Modificar o entendimento do acórdão recorrido demandaria a incursão no acervo fático-probatório, providência vedada em recurso especial, por força da Súmula 7/STJ. Além disso, a fundamentação baseada em dispositivos da Carta Magna não abre instância ao conhecimento do apelo especial.

Agravo interno improvido.

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 agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 02 de agosto de 2016(Data do Julgamento)

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.552.620 - RS (2015/0159174-8)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE
PROCURADOR : BETHANIA REGINA PEDERNEIRAS FLACH E OUTRO(S)
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de agravo regimental interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra decisão monocrática de minha relatoria que apreciou recurso especial interposto com o objetivo de reformar acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul nos termos da seguinte ementa (fl. 504, e-STJ):

"AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. ASSISTÊNCIA SOCIAL. VAGA SEM ABRIGOS. MORADORES DE RUA. PENSÃO PARA PESSOAS COM TRANSTORNO MENTAL.

1. Em se tratando de matéria a cujo respeito há súmula ou jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunal Superior, o Relator está autorizado a negar seguimento ou a dar provimento a recurso. Art. 557 do CPC.

2. A afetação de recursos orçamentários para ampliação da rede de assistência social para amparar as pessoas em situação de rua e com transtorno mental constitui-se em função típica de governo, a quem cabe escolher as medidas e as prioridades para fazer frente às necessidades locais.

3. A interferência do Poder Judiciário, na gestão municipal dos recursos públicos destinados à assistência social por meio de medidas consideradas adequadas pelo Ministério Público para o exercício da atividade administrativa deve levar em conta as possibilidades fáticas da sua execução e das suas conseqüências.

4. Ausente prova de situação excepcional que exija intervenção judicial na gestão pública das pessoas em situação de vulnerabilidade (moradores de rua e com transtorno mental) é de ser julgada improcedente ação civil pública para condenar o Poder Público a aumentar vagas em abrigos, criar lares e pensões. Recurso desprovido".

A decisão agravada negou seguimento ao recurso especial do agravante



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

nos termos da seguinte ementa (fls. 695, e-STJ):

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL NAS RESPONSABILIDADES CONSTITUCIONAIS. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL DE VULNERABILIDADE NA GESTÃO ADMINISTRATIVA DO ENTE PÚBLICO. NECESSIDADE DE REEXAME DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA SEGUIMENTO".

Aduz o agravante que se objetivou a "mera reavaliação dos elementos indicados expressamente no acórdão objurgado, vez que a dissonância entre a tese encampada na insurgência e aquela defendida no acórdão recorrido limitam-se à interpretação divergente dos preceitos normativos incidentes à espécie" (fl. 708, e-STJ).

Pugna, por fim, caso não seja reconsiderada a decisão agravada, pela submissão do presente agravo à apreciação da Turma.

A agravada, instada a manifestar-se, silenciou (fl. 700, e-STJ).

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.552.620 - RS (2015/0159174-8)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE VAGAS EM ABRIGOS PÚBLICOS. FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL. INEXISTÊNCIA DE SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. MODIFICAÇÃO DA DECISÃO. REEXAME DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO.

1. No caso dos autos, o Tribunal de origem reconheceu que não ocorreu inércia da Administração Pública, no que concerne à criação de vagas na rede de abrigos públicos e de pensão protegida destinada aos portadores de transtorno mental em situação de desamparo. Concluiu, no sentido de que não há prova de situação excepcional que exija intervenção judicial na execução de políticas públicas; apoiou-se também em fundamentos constantes da Carta Magna.

2. Modificar o entendimento do acórdão recorrido demandaria a incursão no acervo fático-probatório, providência vedada em recurso especial, por força da Súmula 7/STJ. Além disso, a fundamentação baseada em dispositivos da Carta Magna não abre instância ao conhecimento do apelo especial.

Agravo interno improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de Ação Civil Pública em que se busca a determinação de obrigação de fazer em desfavor do Estado de Sergipe no sentido de que se crie o número de vagas na rede de abrigos públicos e a criação de pensão protegida destinada aos portadores de transtorno mental em situação de desamparo.

O Tribunal de origem, de posse do acervo fático probatório, consignou que não é tarefa do judiciário determinar ao poder público que promova a ampliação de rede de atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade social em detrimento de outras prioridades públicas, bem como, que não há inércia da Administração Pública, conforme provas acostadas (fls. 513/520, e-STJ).

"Trata-se, então, de provimento que determina a execução de atividade administrativa que exige a realização de despesa, cuja



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

execução pela Administração Pública, a par de depender das diretrizes previstas pelo Plano Nacional de Assistência Social, está subordinada à observância das normas financeiras e orçamentárias, que devem constar do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, todos de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

[...]

Não cabe, assim, ao Poder Judiciário determinar ao Poder Público a ampliação genérica da rede de atendimento às pessoas em situação de rua em detrimento de outras prioridades pública, como , por exemplo, na prestação do serviço de saúde. Trata-se de matéria que depende da apreciação do Poder Executivo, o qual, no nosso sistema, responde pela função de governo. A propósito da natureza da função orçamentária, José Afonso da Silva já destacava sua natureza típica de "governo em sentido estrito, ou seja, manifesta-se como uma das funções do Executivo "

Aliás, é de se registrar que, indubitavelmente, todos gostariam de ver, a curto prazo, ampliada a rede de atendimento às pessoas em situação de rua e com transtornos mentais, a par da melhoria na prestação do serviço de saúde no âmbito do SUS, bem como universalizado o serviço de saneamento básico, dentre outros serviços públicos. Ocorre que a distribuição dos recursos, contudo, por ocasião da elaboração da lei orçamentária, exige a ponderação entre as diversas necessidades da população e os recursos disponíveis. E essa é, justamente, a função de governo, exercida, no sistema presidencialista de governo, pelo Poder Executivo, nos limites traçados pela lei. Como leciona Jorge Miranda, o interesse público é causa dos atos da função administrativa, enquanto a causa dos atos da função jurisdicional é o cumprimento das norma jurídicas. Esse também é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça".

Em sede de recurso especial, o recorrente aduz que é necessária a modificação do acórdão haja vista "*a omissão do ente municipal em fazer cumprir seu dever constitucional de promover a inclusão dos cidadãos que vivem em situação de risco e vulnerabilidade social*" (fl. 539, e-STJ)

Não obstante tenha sido trazido violação de normas à análise do apelo especial, foi negado seguimento ao recurso, porquanto foi verificado um óbice de ordem fático-probatório nos seguintes termos (fl. 698, e-STJ):

"Ainda, o pleito recursal encontra um óbice de ordem fático-probatório, uma vez que a reforma do julgamento inferior



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

demandam um aprofundamento no reexame das provas, conforme se observa pelo próprio parecer do MPF (fl. 690, e-STJ):

"No entanto, conforme se deduz dos autos, a rede de serviços do Município de Porto Alegre, que deveria amparar os moradores de rua e os dotados de transtornos mentais, revela-se precária e insuficiente.

Desde o ano de 2004, o ente municipal vem incorrendo em nítida omissão no que concerne ao seu dever constitucional de incluir os cidadãos em situação de risco e vulnerabilidade social, conforme comprovaram os inquéritos civis nº 118/05 e 37/06."

O mesmo entendimento infere-se da leitura do seguinte excerto do voto condutor do acórdão recorrido (fls. 512/520, e-STJ):

"Por conseguinte, em princípio, não é tarefa do Poder Judiciário determinar o número de abrigos e de vagas no âmbito da assistência social que considera adequado para fazer frente às necessidades existentes.

Exceto nas hipóteses em que a Constituição da República tenha, expressamente, fixado a destinação de percentuais mínimos de afetação do orçamento a determinadas necessidades, a distribuição dos recursos é decisão de caráter político reservada à alçada discricionária do Chefe do Executivo.

[...] Ademais, não há, na espécie, inércia da Administração Pública, já que está atuando para solucionar a questão, conforme se lê do plano juntado aos autos".

Em sede de agravo interno, o recorrente aponta inexistência de reexame fático, uma vez que o pleito busca *"demonstrar a a dissonância entre a tese encampada na insurgência e aquela defendida no acórdão recorrido"*, que na espécie envolve a análise da incumbência aos entes públicos de *"executar políticas públicas dirigidas à obrigação de garantir o 'mínimo existencial' à população, no caso, em relação à disponibilização de moradia a pessoas em situação de vulnerabilidade social e à assistência a deficientes mentais, inclusive com o pagamento de pensão"* (fl. 708, e-STJ).

Outrora, em que pesem as razões aduzidas, o recurso não merece prosperar. Isso porque esta Corte superior já se manifestou em momentos pretéritos sobre o pleito no sentido de que a **possibilidade de o Judiciário adentrar na esfera de atuação administrativa somente deverá ocorrer em situações excepcionais, nos casos de abuso de poder ou ilegal omissão**, o que não se verificou na espécie, confirmam-se:

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. NÃO VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. RECURSO ESPECIAL E ACÓRDÃO FUNDAMENTADO EM DISPOSITIVOS E PRINCÍPIOS



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME. COMPETÊNCIA DA SUPREMA CORTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SANEAMENTO BÁSICO. POSSIBILIDADE DO JUDICIÁRIO ADENTRAR NA ESFERA ADMINISTRATIVA. OMISSÃO OU ABUSO NÃO VERIFICADOS. CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRETENSÃO DE REEXAME DE PROVA. SÚMULA 7/STJ.

1. Cuida-se, na origem, de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra Município de Maricá e da CEDAE, por meio da qual requer seja determinado, liminarmente, que os réus apresentem plano de pavimentação, de drenagem, de saneamento e de trafegabilidade, no prazo de 120 dias, tornando a medida definitiva ao final da lide, a fim de que os réus sejam condenados, no âmbito de suas competências, na obrigação de fazer consistente na apresentação de planos de pavimentação, instalação de rede de água e de esgoto, micro e macro drenagem de águas pluviais.

2. **Conforme consignado na análise monocrática, o Tribunal a quo decidiu a controvérsia apoiando-se em fundamentos constantes da Carta Magna, pertinentes à aplicação dos Princípios da Maioria, da Reserva do possível e da Autonomia dos Poderes, para entender que não justifica a intervenção do Poder Judiciário na esfera administrativa.**

3. Inexiste violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida.

4. Descumprido o necessário e indispensável exame pelo acórdão recorrido dos dispositivos de lei invocados, apto a viabilizar a pretensão recursal, a despeito da oposição dos embargos de declaração. Incidência da Súmula 211/STJ.

5. Não configura contradição afirmar a falta de prequestionamento e afastar indicação de afronta ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que é perfeitamente possível o julgado se encontrar devidamente fundamentado sem, no entanto, ter decidido a causa à luz dos preceitos jurídicos desejados pela postulante, pois a tal não está obrigado.

6. A apreciação de suposta violação de preceitos constitucionais não é possível na via especial, nem à guisa de prequestionamento, porquanto matéria reservada pela Carta Magna ao Supremo Tribunal Federal.

7. **Na espécie, a Corte de origem reconhece a possibilidade de o Judiciário adentrar na esfera de atuação administrativa nos casos de abuso de poder ou ilegal omissão. Contudo, não é o que se observa da análise prática da demanda, em que constata a implementação pelo Poder Público em solucionar a questão. A**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

alteração do entendimento adotado pelo Tribunal de origem demandaria a incursão no acervo fático-probatório dos autos, providência vedada em recurso especial, por força da Súmula 7 do STJ. Agravo regimental improvido" (AgRg nos EDcl no REsp 1.533.878/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/11/2015, DJe 24/11/2015.);

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

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

2. Trata-se de ação civil pública intentada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo o objetivando compelir a Fazenda Pública do mesmo estado a proceder à remoção de todos os presos excedentes à lotação máxima considerada para a Cadeia Pública de Serra Negra e a destinar tal cadeia exclusivamente à custódia de presos provisórios.

3. Ausência de prequestionamento. Súmula 211/STJ.

4. Ademais, o acórdão proferido pelo Tribunal a quo denegou o pedido sob o fundamento de que não seria possível a intervenção judicial na implementação de políticas públicas especificamente para a questão carcerária, em razão: i) da separação dos poderes; ii) da natureza dos direitos sociais, apesar do princípio da dignidade da pessoa humana; iii) do princípio da reserva do possível. Tendo o Tribunal de origem decidiu a controvérsia com base em fundamentos eminentemente constitucionais, não cabe à esta Corte examinar a matéria em Recurso Especial, sob pena de usurpação da competência atribuída ao Supremo Tribunal Federal.

5. Agravo regimental não provido" (AgRg no REsp 1.323.250/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/02/2015, DJe 19/03/2015.).

Nesse caso, não há como aferir eventual violação sem que se reexamine o conjunto probatório dos presentes autos.

Ainda, também não merece reparos a decisão no que concerne a necessidade de se adentrar à matéria constitucional, visto que está explícito no acórdão de origem que a definição da controvérsia apoia-se em fundamentos constantes da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Carta Magna para entender que não justifica a intervenção do Poder Judiciário na esfera administrativa. Assim, a fundamentação baseada em dispositivos da Carta Magna não abre instância ao conhecimento do apelo especial.

Nesse sentido, vejam-se os precedentes:

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. NÃO VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. LEI 6.938/81. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. RECURSO ESPECIAL E ACÓRDÃO FUNDAMENTADO EM DISPOSITIVOS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME. COMPETÊNCIA DA SUPREMA CORTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÁREA DE RISCO DE DESLIZAMENTO DE ENCOSTAS. SANEAMENTO BÁSICO. OBRAS. POSSIBILIDADE DO JUDICIÁRIO ADENTRAR NA ESFERA ADMINISTRATIVA. OMISSÃO OU ABUSO NÃO VERIFICADOS. CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRETENSÃO DE REEXAME DE PROVA. SÚMULA 7/STJ.

1. A apreciação de suposta violação de preceitos constitucionais não é possível na via especial, nem à guisa de prequestionamento, porquanto matéria reservada pela Carta Magna ao Supremo Tribunal Federal.

2. Inexistente a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da análise do acórdão recorrido.

3. Da análise dos autos, observa-se ainda que a Corte de origem não analisou, nem sequer implicitamente, a violação do art. 14 da Lei 6.938/81. Logo, não foi cumprido o necessário e indispensável exame da questão pela decisão atacada, apto a viabilizar a pretensão recursal da recorrente, a despeito da oposição dos embargos de declaração. Súmula 211 do Superior Tribunal de Justiça.

4. O Tribunal a quo decidiu a controvérsia apoiando-se em fundamentos constantes da Carta Magna, pertinentes à aplicação dos Princípios da Maioria, da Reserva do Possível, da Isonomia e da Autonomia dos Poderes, para entender que não justifica a intervenção do Poder Judiciário na esfera administrativa. Assim, a fundamentação baseada em dispositivos da Carta Magna não abre instância ao conhecimento do apelo especial.

5. Por fim, a Corte de origem reconhece a necessidade de implementação das políticas públicas de "contenção de encostas, saneamento básico e reflorestamento nas Comunidades denominadas 'Morro da Bahiana' e 'Casa Branca'" (fl. 918, e-STJ). Contudo, não se observa a referida omissão por parte do Município do Rio de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Janeiro, que vem implementando ações visando solucionar a questão.

Assim, ao que se depreende, a alteração do entendimento adotado pelo Tribunal de origem demandaria a incursão no acervo fático-probatório dos autos, providência vedada em recurso especial, por força da Súmula 7 do STJ. Agravo regimental improvido" (AgRg no REsp 1.475.525/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/11/2015, DJe 13/11/2015.).

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2015/0159174-8 **AgRg no**
PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.552.620 / RS

Números Origem: 00110700748273 01525643220158217000 03540881720148217000 03706
05049162520148217000 07482719320078210001 10700748273 110700748273 2604
4906 5004 70060848801 70061615258 70063123533 70064671860

PAUTA: 02/08/2016

JULGADO: 02/08/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. SANDRA VERÔNICA CUREAU

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
RECORRIDO : MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE
PROCURADOR : BETHANIA REGINA PEDERNEIRAS FLACH E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Garantias
Constitucionais - Assistência Social

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE
PROCURADOR : BETHANIA REGINA PEDERNEIRAS FLACH E OUTRO(S)
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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 agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.