



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 56.712 - RJ (2011/0224274-1)

RELATORA : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
AGRAVANTE : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : CRISTIANO FRANCO MARTINS - RJ089451
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. LIMITAÇÃO DA CAPACIDADE DE UNIDADE CARCERÁRIA. SUPERLOTAÇÃO. RAZÕES DO AGRAVO QUE NÃO IMPUGNAM, ESPECIFICAMENTE, A DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 182/STJ. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO RECONHECIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, EM RAZÃO DA EXISTÊNCIA DE RELEVÂNCIA SOCIAL. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA PARTE, IMPROVIDO.

I. Agravo interno ajuizado contra decisão que julgara recursos interpostos contra acórdão e decisão publicados na vigência do CPC/73.

II. Na origem, cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro em face do Estado do Rio de Janeiro, alegando a existência de irregularidades na unidade carcerária de DC Norte - Base Grajaú, localizada na cidade do Rio de Janeiro. Requer que o réu seja condenado "a obrigação de fazer consistente em manter a carceragem da DC Polinter Base Grajaú com lotação compatível com sua estrutura e finalidade, observando o disposto nos artigos 88 e 104 da LEP", além de "não permitir que o preso condenado permaneça na Cadeia Pública, no prazo superior a trinta (30) dias ou outro adequadamente fixado pelo Juízo, após preenchidas as formalidades e requisitos legais para o seu encaminhamento ao estabelecimento prisional respectivo".

III. Interposto Agravo interno com razões que não impugnam, especificamente, os fundamentos da decisão agravada – mormente quanto à incidência da Súmula 282/STF, à inviabilidade de análise da controvérsia decidida, pelo acórdão de 2º Grau, sob o enfoque eminentemente constitucional, e, também, à não demonstração da divergência jurisprudencial, nos moldes legais e regimentais –, não prospera o inconformismo, quanto aos pontos, em face da Súmula 182 desta Corte.

IV. O acórdão de 2º Grau reconheceu a legitimidade ativa do Ministério Público, sob o fundamento de que, "ainda que haja reflexos na órbita individual dos presos a matéria tem relevância social. Ademais, a medida se dirige a um número indeterminado de pessoas, pois além de beneficiar os encarcerados na unidade indicada na data da decisão, produzirá efeitos para aqueles que porventura venham a ser detidos, bem como para a própria sociedade que ficará assegurada de eventuais fugas e problemas decorrentes da superlotação".

V. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que "o Ministério Público possui



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

legitimidade *ad causam* para propor Ação Civil Pública visando à defesa de direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis, quando a presença de relevância social objetiva do bem jurídico tutelado a dignidade da pessoa humana, a qualidade ambiental, a saúde, a educação" (STJ, REsp 945.785/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/06/2013), como no presente caso. Em igual sentido: STJ, AgRg no REsp 1.301.154/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/11/2015; REsp 1.185.867/AM, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 12/11/2010.

VI. Ademais, "a alteração das conclusões adotadas pela Corte de origem, acerca da existência de relevância social apta a concretizar a legitimidade do Ministério Público, implica o reexame dos fatos e provas constantes dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice disposto na Súmula 7/STJ" (STJ, AgRg no AREsp 681.111/MS, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, DJe de 13/08/2015). No mesmo sentido: STJ, AgRg no REsp 1.356.449/TO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/05/2016.

VII. Agravo interno parcialmente conhecido, e, nessa parte, 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, por unanimidade, conhecer em parte do agravo interno e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Brasília (DF), 27 de junho de 2017(Data do Julgamento)

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 56.712 - RJ (2011/0224274-1)

RELATÓRIO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Agravo interno, interposto pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO, em 07/03/2017, contra decisão de minha lavra, publicada em 07/12/2016, assim fundamentada, **in verbis**:

"Trata-se de Agravo, interposto pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO, em 06/06/2011, contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que inadmitiu o Recurso Especial manejado em face de acórdão assim ementado:

"Ação civil pública. Superlotação da carceragem da Polinter-Base de Grajaú. Requerimento de remoção de presos. Separação dos presos provisórios.

Nos termos do artigo 129, da Constituição da República é função do Ministério Público, dentre outras, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia. Dentre tais medidas encontra-se a propositura de ação civil pública que, portanto, mostra-se meio adequado ao fim pretendido, sendo patente o interesse de agir. Este Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido da legitimidade do Ministério Público para o ajuizamento de tal ação visando a tutela do direito em debate, pois ainda que haja reflexos na órbita individual dos presos a matéria tem relevância social. Precedentes. No que tange ao mérito, o artigo 5º, XLIX da Constituição da República assegura aos presos o respeito à integridade física e moral, sendo dever do Estado garantir a vida dos detentos sob sua guarda, devendo para tanto adotar todas as providências necessárias para conferir condições mínimas de sobrevivência e dignidade a estes. Assim, restando consagrado de um lado o dever do Estado e de outro o direito subjetivo do detento a integridade física e moral, bem como a implementação de políticas públicas que garantam o mínimo necessário a sua dignidade, patente a possibilidade de exigir-se uma prestação positiva da Administração Pública, inclusive por meio de ação judicial, tendo em vista o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Inadmissível a omissão governamental na efetivação de direitos fundamentais expressamente previstos na Constituição da República e disciplinados pela Lei de Execução Penal (Lei



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

7.210/84). A implementação de tais medidas não pode ficar subordinada em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, afastando-se do dever constitucional que lhes foi imposto. O juízo de conveniência e oportunidade não pode comprometer direitos básicos e de índole social. Assim possível ao Judiciário, embora excepcionalmente, em havendo políticas públicas definidas na própria Constituição, determinar a implementação destas pelo Executivo em prol da coletividade. No que tange ao recurso do autor, deve ser parcialmente provido. Nos termos do artigo 84 da Lei de Execução Penal o preso condenado por sentença transitada em julgado devera cumprir a pena em local diverso daquele destinado aos presos provisórios. Assim, deve o Estado providenciar transferência dos presos definitivamente condenados para o estabelecimento adequado ao cumprimento da pena no prazo máximo de 60 (sessenta) dias. Por fim, no que tange ao pedido de fixação de lotação da carceragem, não merece prosperar. A fixação de lotação máxima da carceragem deve obedecer a critérios técnicos que não podem ser aferidos com precisão pelo Judiciário, motivo pelo qual não pode ser definida por este, mas pela própria Administração. Primeiro recurso ao qual se nega provimento e segundo recurso parcialmente provido" (fls. 209/210e)

Sustenta a parte agravante, nas razões do Recurso Especial, além de dissídio jurisprudencial, ofensa aos artigos: a) 267, VI, do CPC/73 diante da ilegitimidade ativa do Ministério Público para atuar na defesa de interesses individuais homogêneos; b) 84, 85 e 88, parágrafo único, "a", da Lei de Execuções Penais, pois, "inobstante o reconhecimento de que o Estado vem agindo para a solução do problema, o Tribunal **a quo** resolveu avançar sobre o exame do próprio mérito das políticas públicas adotadas pela Administração Pública e, ao final, estabeleceu comandos que, sem qualquer dúvida, colocam em risco o equilíbrio e a independência dos Poderes" (fl. 250e); c) 66, VI, VIII, 86, §3º, da Lei 7.210/84 e 267, VI, do CPC/73, sob a tese de que "a competência material pertence ao juízo da execução penal e não poderia ser exercida pelo juízo fazendário, o que impregna de nulidade tanto a sentença como seu acórdão confirmatório" (fls. 273/274e), bem como que se verifica "a própria carência de ação, tendo em vista a inadequação do meio escolhido - ação civil pública - para enfrentamento da questão apresentadas na petição inicial" (fl. 274e). Requer, ao final, "o recebimento, processamento e provimento deste recurso especial, para o fim de obter a reforma do v. acórdão recorrido,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

com a consequente extinção do processo, em face da ilegitimidade ativa do Ministério Público, ou mesmo com o reconhecimento da improcedência **in totum** do pedido veiculado na petição inicial", bem como "sejam examinadas as alegações de incompetência absoluta do juízo e de carência de ação, tendo em vista o caráter de ordem pública presente nestas matérias" (fl. 276e).

Em contrarrazões, a parte ora agravada assevera a inadmissibilidade do Recurso.

Negado seguimento ao Recurso Especial (fls. 398/407e), foi interposto o presente Agravo (fls. 417/461e).

Contraminuta a fls. 507/517e.

O Ministério Público Federal, por meio do parecer de fls. 541/545e, opina pelo não provimento do Agravo.

A irresignação não merece acolhimento.

Inicialmente, cabe destacar que o Tribunal de origem não se manifestou acerca do teor dos artigos 66, VI, VIII, 86, §3º, da Lei 7.210/84, relativos à tese acerca da incompetência do juízo fazendário para julgamento da demanda. Ressalte-se que a parte recorrente sequer opôs os Embargos Declaratórios cabíveis, para que o Tribunal de origem se pronunciasse sobre o teor da respectiva tese. Por essa razão, à falta do indispensável prequestionamento, não pode ser conhecido o recurso especial, incidindo o teor da Súmula 282 do STF ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada").

Registre-se, que, mesmo se tratando de nulidades absolutas e condições da ação, é imprescindível o prequestionamento, pois este é exigência indispensável ao conhecimento do recurso especial, fora do qual não se pode reconhecer sequer matéria de ordem pública, passível de conhecimento de ofício nas instâncias ordinárias.

No que diz respeito à tese de ilegitimidade ativa do Ministério Público para defesa de interesses individuais homogêneos, bem como acerca da suposta carência da ação, pela impossibilidade de ajuizamento de ação civil pública para tratar das questões em debate, constata-se que o Tribunal de origem adotou orientação em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido de que "o Ministério Público possui legitimidade ad causam para propor Ação Civil Pública visando à defesa de direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis, quando a presença de relevância social objetiva do bem jurídico tutelado a dignidade da pessoa humana, a qualidade ambiental, a saúde, a educação" (STJ, REsp 945.785/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/06/2013)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nesse sentido:

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA NÃO PREVISTA NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO.

1. A jurisprudência desta Corte vem se sedimentando em favor da legitimidade ministerial para promover ação civil pública com vistas à defesa de direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis, quando na presença de relevância social objetiva do bem jurídico tutelado ou diante da massificação do conflito em si considerado.

2. Quanto aos requisitos específicos para acesso ao concurso público para preenchimento de vagas de professor, o entendimento do STJ é no sentido de o Poder Público Municipal não poder exigir graduação superior ao que prevê a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/96).

3. Agravo regimental a que se nega provimento" (STJ, AgRg no REsp 1.301.154/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/11/2015).

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA PARA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMAS OU DE VERSÃO DESTES COM PADRÃO DE QUALIDADE SUPERIOR E PEDIDO DE CONDENAÇÃO À OBRIGAÇÃO DE A UNIÃO FISCALIZAR ESTAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONFIGURAÇÃO.

1. A jurisprudência desta Corte vem se sedimentando em favor da legitimidade ministerial para promover ação civil pública visando a defesa de direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis, quando na presença de relevância social objetiva do bem jurídico tutelado (a dignidade da pessoa humana, a qualidade ambiental, a saúde, a educação, para citar alguns exemplos) ou diante da massificação do conflito em si considerado. Precedentes.

2. É evidente que a Constituição da República não poderia aludir, no art. 129, II, à categoria dos interesses individuais homogêneos, que só foi criada pela lei consumerista. Contudo, o Supremo Tribunal Federal já enfrentou o tema e, adotando a dicção constitucional em sentido mais amplo, posicionou-se a favor da legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

para proteção dos mencionados direitos. Precedentes.

3.(...)

5. É patente a legitimidade ministerial, seja em razão da proteção contra eventual lesão ao interesse coletivo dos consumidores, seja em decorrência da necessidade de defesa de direitos individuais homogêneos com relevância social objetiva e capazes de gerar inumeráveis demandas judiciais incongruentes.

6. Recurso especial não provido" (STJ, REsp 1.185.867/AM, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 12/11/2010).

No mais, acerca da controvérsia, manifestou-se o Tribunal de origem:

"No que tange ao mérito, alega o réu estarem sendo adotadas várias medidas pela administração com a finalidade de sanar a superlotação das carceragens e que tais medidas estão inseridas em seu juízo de conveniência e oportunidade, não cabendo ao Judiciário intervir em área de atuação governamental.

Não merece prosperar a tese exposta.

O artigo 5º, XLIX da CR assegura aos presos o respeito A integridade física e moral, sendo dever do Estado garantir a vida dos detentos sob sua guarda, devendo para tanto adotar todas as providências necessárias para conferir condições mínimas de sobrevivência e dignidade a estes, direitos estes para os quais se busca tutela com o ajuizamento da presente ação.

Trata-se de direitos indisponíveis, garantidos pela Constituição e que são corolários do princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, restando consagrado de um lado o dever do Estado e de outro o direito subjetivo do detento A integridade física e moral e a implementação de políticas públicas que garantam o mínimo necessário a sua dignidade, patente a possibilidade de exigir-se uma prestação positiva da Administração Pública, inclusive por meio de ação judicial, tendo em vista o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Descabida neste ponto qualquer alegação ingerência do Judiciário no juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público.

(...)

A implementação de tais medidas em seu processo de concretização não pode ficar subordinada a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

afastando-se do dever constitucional que lhes foi imposto. O juízo de conveniência e oportunidade no pode comprometer direitos básicos e de índole social. Assim possível ao Judiciário, embora excepcionalmente, em havendo políticas públicas definidas na própria Constituição, determinar a implementação destas pelo Executivo em prol da coletividade.

Destaque-se, ainda, ser dever do ente público a previsão orçamentária de verba destinada ao cumprimento de suas funções essenciais, não sendo possível alegar impossibilidade de implementação de políticas públicas em razão do princípio da reserva do possível" (fls. 213/214e).

Deste modo, verifica-se que o Tribunal de origem decidiu a controvérsia sob o enfoque eminentemente constitucional. Assim, inviável a análise da questão, em sede de Recurso Especial, sob pena de usurpação da competência do STF.

Por fim, deve-se ressaltar que, além da comprovação da divergência – por meio da juntada de certidões ou cópias autenticadas dos acórdãos apontados divergentes, permitida a declaração de autenticidade, pelo próprio advogado, ou a citação de repositório oficial, autorizado ou credenciado, em que os julgados se achem publicados –, nos termos do art. 541, parágrafo único, do CPC/73 e art. 255 do RISTJ, exige-se a demonstração do dissídio, com a realização do cotejo analítico entre os acórdãos, nos termos legais e regimentais, não bastando a mera transcrição de ementas.

Nesse sentido:

"ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS 282/STF E 211/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. **"À caracterização do dissídio jurisprudencial, nos termos dos artigos 541, parágrafo único, do Código de Processo Civil e 255, parágrafos 1º e 2º, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, é necessária a demonstração da similitude de panorama de fato e da divergência na interpretação do direito entre os acórdãos confrontados"** (AgRg no AREsp 307.644/PB, Rel. Min. MARIA ISABEL GALLOTTI, Quarta Turma, DJe 8/10/13).

2. O prequestionamento dos dispositivos de lei federal é condição essencial para o conhecimento do recurso especial também pela alínea "c" do permissivo constitucional, sob pena de não ser



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

possível identificar a eventual similitude entre os acórdãos confrontados.

3. Agravo regimental não provido" (STJ, AgRg no AREsp 411623/RN, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 18/02/2014).

"PROCESSUAL CIVIL. FORNECIMENTO DE ÁGUA. PRETENSÃO DE AFASTAMENTO DA MULTA DO ART. 940 DO CÓDIGO CIVIL. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE OS ARESTOS CONFRONTADOS. DIVERGÊNCIA ENTRE JULGADOS DO MESMO TRIBUNAL. SÚMULA 13/STJ.

1. **Não há como conhecer do dissídio jurisprudencial suscitado, por não haver a necessária similitude fática entre os arestos colacionados, descumprindo, portanto, os termos dos arts. 255, § 2º, do RISTJ e 541, parágrafo único, do CPC. De fato, a parte litigante não demonstrou que o aresto recorrido e os paradigmas possuem as mesmas molduras fáticas, a ponto de reclamarem a mesma solução jurídica, sendo, assim, inadmissível a insurgência quanto à alínea "c".**

2. Não há como conhecer da divergência entre julgados do mesmo Tribunal, consoante disposto na Súmula 13/STJ.

3. Agravo regimental não provido" (STJ, AgRg no AREsp 443922/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/02/2014).

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL MILITAR ESTADUAL. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA "C". NÃO DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REVISÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. **A divergência jurisprudencial deve ser comprovada, cabendo a quem recorre demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fático-jurídica entre eles. Indispensável a transcrição de trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigma, realizando-se o cotejo analítico entre ambos, com o intuito de bem caracterizar a interpretação legal divergente. O desrespeito a esses requisitos legais e regimentais (art.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

541, parágrafo único, do CPC e art. 255 do RI/STJ) impede o conhecimento do Recurso Especial, com base na alínea "c" do inciso III do art. 105 da Constituição Federal.

(...)

6. Agravo Regimental não provido" (STJ, AgRg no AREsp 422362/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 06/03/2014).

Na hipótese, contudo, a parte recorrente não se desincumbiu de seu ônus, porquanto não realizou o cotejo analítico entre os julgados trazidos como paradigmas e o acórdão impugnado, mediante a indicação de circunstâncias que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados.

Em face do exposto, com fundamento no art. 253, parágrafo único, II, a do RISTJ, **conheço** do Agravo para **não conhecer** do Recurso Especial" (fls. 549/555e).

Inconformada, sustenta a parte agravante que:

"4. Com efeito, **não se discute a existência, em tese, de legitimidade ativa ao *Parquet* para defender em juízo direitos individuais homogêneos, quando cumulativamente presente a relevância social, tal como referido nos acórdãos transcritos na r. decisão monocrática ora agravada.**

5. **O que se discute, em relação ao caso concreto, é a efetiva existência de relevância social, em hipótese em que eventual sentença que acolha o pedido ministerial irá beneficiar um universo reduzido de indivíduos, a saber, exatamente aqueles que se encontram na custódia de uma unidade carcerária provisória.**

6. Com efeito, mesmo nos julgados que admitem a legitimidade ativa do Ministério Público para a proteção de direitos individuais homogêneos, **tal legitimação não se estende a ponto de permitir a defesa de um grupo restrito e reduzido de pessoas, como ocorre na presente lide, restringindo-se aos presos custodiados na DC base norte Grajaú.**

7. Isto porque, **em tais hipóteses não se caracteriza um interesse público relevante, a ponto de autorizar a atuação do *Parquet*, já que, repita-se, o interesse a ser protegido é restrito a um número muito pequeno de pessoas se comparado a toda coletividade.**

8. Ora, o próprio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro reconheceu que pretensão do Ministério Público tem por beneficiários apenas os



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

detentos encontrados na DC Polinter - unidade Grajaú. Na tentativa de justificar a relevância extraordinária, o mesmo Tribunal simplesmente apresenta a consideração hipotética de que a solução do problema de lotação em unidades prisionais traria paz social, evitando fugas e problemas dela decorrentes. Isso apesar de inexistir relação causal lógica entre lotação de uma específica unidade carcerária e os problemas apontados.

9. A ação civil pública não cuida de superlotação em todas as unidades carcerárias nem oferece condições para solução transindividual da questão; cuida tão-somente da unidade DC Polinter, procurando beneficiar reduzido grupo de indivíduos.

10. Assim, o Estado do Rio de Janeiro não tem como concordar com a conclusão adotada no acórdão proferido pela Corte local, especialmente porque desgarrada da jurisprudência deste próprio Superior Tribunal de Justiça, como se percebe da leitura do aresto abaixo transcrito:

(...)

11. Portanto, a r. decisão monocrática agravada, tal como prolatada, merece reforma, nos termos acima expostos, sendo isto o que ora requer o Estado do Rio de Janeiro" (fls. 563/565e)

Por fim, "requer a V. Exa., nos termos do disposto no artigo 1.021, caput e parágrafos, do CPC, a reconsideração da decisão atacada, ou, se assim não se entender, a remessa do feito ao órgão julgador para decisão colegiada, dando-se provimento ao presente agravo para se conhecer e prover o Recurso Especial do ente público" (fl. 565e).

Impugnação da parte agravada, a fls. 573/581e, pelo improvimento do recurso. É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 56.712 - RJ (2011/0224274-1)

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora): De início, como se observa por simples leitura das razões do presente Agravo, deixou a parte agravante de infirmar a decisão agravada, nos pontos relativos à incidência da Súmula 282/STF, à inviabilidade de análise da controvérsia decidida, pelo acórdão de 2º Grau, sob o enfoque eminentemente constitucional, e, também, à não demonstração da divergência jurisprudencial, nos moldes legais e regimentais.

Assim, interposto Agravo interno com razões deficientes, que não impugnam, especificamente, os fundamentos da decisão agravada, constitui óbice ao conhecimento do inconformismo, no particular, a Súmula 182 desta Corte.

Nesse sentido:

"PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. PRELIMINAR DE NULIDADE DO PROCESSO. FALTA DE CIÊNCIA AO ÓRGÃO DE REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DA PESSOA JURÍDICA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 182 DO STJ.

(...)

2. No presente Regimental, a parte agravante não impugnou os fundamentos da decisão recorrida, limitando-se a reafirmar as razões de seu Recurso Especial.

3. A falta de impugnação específica de todos os fundamentos da decisão agravada inviabiliza o conhecimento do Agravo Regimental. Incide a Súmula 182/STJ: 'É inviável o agravo do art. 545 do CPC que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada.'

4. Agravo Regimental não conhecido" (STJ, AgRg no REsp 1.425.186/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 27/03/2014).

No mais, a decisão ora agravada deve ser mantida, por seus próprios fundamentos.

Na origem, cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro em face do Estado do Rio de Janeiro, alegando a existência de diversas irregularidades na unidade carcerária de DC Norte - Base Grajaú, localizada na cidade do Rio de Janeiro. Requer que o réu seja condenado "a obrigação de fazer consistente em manter a carceragem da DC Polinter Base Grajaú com lotação compatível com sua



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

estrutura e finalidade, observando o disposto nos artigos 88 e 104 da LEP", além de "não permitir que o preso condenado permaneça na Cadeia Pública, no prazo superior a trinta (30) dias ou outro adequadamente fixado pelo Juízo, após preenchidas as formalidades e requisitos legais para o seu encaminhamento ao estabelecimento prisional respectivo" (fl. 14e).

O Juízo de 1º Grau julgou parcialmente procedente a ação, "para condenar o réu a remover os presos, no prazo de 180 dias e a manter a carceragem da DC Polinter - Base Grajaú com lotação compatível com sua estrutura" (fls. 102/104e).

O Tribunal de origem, por sua vez, negou provimento ao apelo do Estado do Rio Janeiro e deu parcial provimento ao recurso do **Parquet** estadual, nos seguintes termos:

"Cuida-se de apelação interposta contra sentença que, em sede de ação civil pública, julgou parcialmente procedentes os pedidos iniciais para condenar o réu a remover os presos, no prazo de 180 dias e a manter a carceragem da DC Polinter - Base Grajaú com lotação compatível com sua estrutura.

Afirma o réu, ora primeiro apelante, falta de interesse de agir na modalidade adequação, uma vez que a irregularidade apontada não está

prevista em qualquer das hipóteses legalmente disciplinadas (artigo 1º da Lei 7.347/85), não se tratando, ainda, de direito difuso ou coletivo, mas de direito homogêneo, não sendo caso em análise enquadrado no conceito de "relevante interesse coletivo", além de ilegitimidade ativa.

Nos termos do artigo 129, da Constituição da República é função do Ministério Público, dentre outras, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia. Dentre tais medidas encontra-se a propositura de ação civil pública que, portanto, mostra-se meio adequado ao fim pretendido sendo patente o interesse de agir. Este Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido da legitimidade do Ministério Público para o ajuizamento de tal ação visando a tutela do direito em debate, pois ainda que haja reflexos na órbita individual dos presos a matéria tem relevância social. Ademais, a medida se dirige a um número indeterminado de pessoas, pois além de beneficiar os encarcerados na unidade indicada na data da decisão, produzirá efeitos para aqueles que porventura venham a ser detidos, bem como para a própria sociedade que ficará assegurada de eventuais fugas e problemas decorrentes da superlotação.

Neste sentido, peço vênha para transcrever trecho do voto da Desembargadora Cristina Tereza Gaulia proferido em caso análogo,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

concluindo pela legitimidade do Ministério Público para tutela dos referidos interesses através de ação civil pública, *verbis*:

"De fato, o direito à segurança da comunidade e o respeito à integridade física e moral e à dignidade dos presos configura direito transindividual. Pertence, portanto, à classificação de direitos difusos o direito da comunidade de evitar a ameaça de fugas e rebeliões gerada pela superlotação da cadeia local, bem como a defesa da integridade física dos presos, sendo a ação civil pública a via adequada para a proteção de tais direitos."

O referido acórdão foi assim ementado:

Ementa: Ação Civil Pública. Inquérito civil instaurado pelo Ministério Público. Superpopulação carcerária. Unidade prisional em delegacia (118ª DP - Araruama). Requerimento de transferência dos presos excedentes ao número máximo estipulado para a carceragem e de abstenção de ingresso de novos detentos, sob pena de multa. Violação de direitos fundamentais da pessoa humana. Juízo cível com competência para feitos da fazenda pública.

Competência prevista no art. 2º da Lei nº 7347/85. Legitimidade do Ministério Público. Direitos difusos e coletivos. Inteligência dos arts. 129, III CF/88 c.c art. 1º, IV Lei 7347/85. Prova documental que indica a superlotação da carceragem em questão, bem como a manutenção de presos definitivamente condenados na referida carceragem por prazo superior a sessenta dias. Princípio da dignidade da pessoa humana. Norma constitucional que assegura aos presos integridade física e moral. Inexistência de discricionariedade por parte da administração pública. A manutenção do número de detentos na carceragem de acordo com o contido na LEP é ato vinculado. Não violação do princípio da separação dos poderes. Controle jurisdicional com o intuito de preservar a força normativa da Constituição. Sentença que se mantém.

(Apelação Cível nº 2006.001.53223 – Rel. DES. CRISTINA TEREZA GAULIA - Julgamento: 03/01/2007 - QUINTA CAMARA CIVEL).

Desta forma, tendo em vista a existência de interesse e legitimidade do Ministério Público, cabível o ajuizamento da presente ação civil pública.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No que tange ao mérito, alega o réu estarem sendo adotadas várias medidas pela administração com a finalidade de sanar a superlotação das carceragens e que tais medidas estão inseridas em seu juízo de conveniência e oportunidade, não cabendo ao Judiciário intervir em área de atuação governamental.

Não merece prosperar a tese exposta.

O artigo 5º, XLIX da CR assegura aos presos o respeito à integridade física e moral, sendo dever do Estado garantir a vida dos detentos sob sua guarda, devendo para tanto adotar todas as providências necessárias para conferir condições mínimas de sobrevivência e dignidade a estes, direitos estes para os quais se busca tutela com o ajuizamento da presente ação.

Trata-se de direitos indisponíveis, garantidos pela Constituição e que são corolários do princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, restando consagrado de um lado o dever do Estado e de outro o direito subjetivo do detento à integridade física e moral e à implementação de políticas públicas que garantam o mínimo necessário a sua dignidade, patente a possibilidade de exigir-se uma prestação positiva da Administração Pública, inclusive por meio de ação judicial, tendo em vista o princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Descabida neste ponto qualquer alegação ingerência do Judiciário no juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público.

Inadmissível a omissão governamental na efetivação de direitos fundamentais expressamente previstos na Constituição da República e disciplinados pela Lei de Execução Penal (Lei 7.210/84) que estabelece, dentre outros, a necessidade de lotação compatível com a estrutura e finalidade (artigo 85), a salubridade do ambiente e condicionamento térmico adequado à existência humana (artigo 88 parágrafo único "a").

A implementação de tais medidas em seu processo de concretização não pode ficar subordinada a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, afastando-se do dever constitucional que lhes foi imposto. O juízo de conveniência e oportunidade não pode comprometer direitos básicos e de índole social. Assim possível ao Judiciário, embora excepcionalmente, em havendo políticas públicas definidas na própria Constituição, determinar a implementação destas pelo Executivo em prol da coletividade.

Destaque-se, ainda, ser dever do ente público a previsão orçamentária de verba destinada ao cumprimento de suas funções essenciais, não sendo possível alegar impossibilidade de implementação de políticas públicas em razão do princípio da reserva do possível.

Desta forma, não merece prosperar o recurso do réu.

(...)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No que tange ao segundo recurso, de lavra do autor, requer a reforma da sentença com condenação do réu na obrigação de fazer consistente em não permitir que os presos condenados permaneçam na cadeia pública por prazo superior a 30 (trinta) dias, nos termos do artigo 84 da LEP, além da fixação da lotação na carceragem Polinter – Base Grajaú. Relativamente à impossibilidade de manutenção dos presos condenados na DC Polinter Base Grajaú, assiste razão ao autor. Nos termos do artigo 84 da Lei de Execução Penal o preso condenado por sentença transitada em julgado deverá cumprir a pena em local diverso daquele destinado aos presos provisórios. Assim, deve ser provido o recurso para determinar a transferência dos presos definitivamente condenados para o estabelecimento adequado ao cumprimento da pena, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias.

Por fim, no que tange ao pedido de fixação de lotação da carceragem, não merece prosperar.

A sentença guerreada determinou a manutenção da DC Polinter - Base Grajaú com lotação compatível com sua estrutura, sendo tal medida suficiente para satisfação da pretensão inicial. A fixação de lotação máxima da carceragem deve obedecer a critérios técnicos que não podem ser aferidos com precisão pelo Judiciário, motivo pelo qual não pode ser definida por este, mas pela própria Administração.

Por tal motivo, **voto no sentido de conhecer dos recursos negando provimento ao primeiro e dando parcial provimento ao segundo**" (fls. 211/216e).

Com efeito, a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que "o Ministério Público possui legitimidade **ad causam** para propor Ação Civil Pública visando à defesa de direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis, **quando a presença de relevância social objetiva do bem jurídico tutelado a dignidade da pessoa humana**, a qualidade ambiental, a saúde, a educação" (STJ, REsp 945.785/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/06/2013), como no presente caso, em que – como ressaltado pelo acórdão de 2º Grau –, "ainda que haja reflexos na órbita individual dos presos a matéria tem relevância social. Ademais, a medida se dirige a um número indeterminado de pessoas, pois além de beneficiar os encarcerados na unidade indicada na data da decisão, produzirá efeitos para aqueles que porventura venham a ser detidos, bem como para a própria sociedade que ficará assegurada de eventuais fugas e problemas decorrentes da superlotação".

Portanto, devidamente evidenciada a relevância social, na hipótese, não há falar em ilegitimidade ativa do Ministério Público.

A propósito, confirmam-se, ainda, os seguintes precedentes, **mutatis mutandis**:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA NÃO PREVISTA NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO.

1. A jurisprudência desta Corte vem se sedimentando em favor da legitimidade ministerial para promover ação civil pública com vistas à defesa de direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis, quando na presença de relevância social objetiva do bem jurídico tutelado ou diante da massificação do conflito em si considerado.

2. Quanto aos requisitos específicos para acesso ao concurso público para preenchimento de vagas de professor, o entendimento do STJ é no sentido de o Poder Público Municipal não poder exigir graduação superior ao que prevê a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/96).

3. Agravo regimental a que se nega provimento" (STJ, AgRg no REsp 1.301.154/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/11/2015).

"AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DÉBITOS AUTOMÁTICOS EM CONTA CORRENTE NÃO AUTORIZADOS PELOS CORRENTISTAS. INDENIZAÇÃO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. (...) AGRAVO IMPROVIDO.

1. Quando os interesses e direitos individuais coletivamente considerados trazem repercussão social apta a transpor as pretensões particulares, autoriza-se o Ministério Público a tutelá-los pela via coletiva.

(...)

6. Agravo regimental a que se nega provimento" (STJ, AgRg no AgRg no AREsp 231.817/RJ, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, DJe de 20/08/2015).

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSUMIDOR. CAUSA DE PEDIR RELACIONADA À ALEGAÇÃO DA PRÁTICA DE FRAUDE, PELA SEGURADORA, NA RECUSA DO PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO DECORRENTE DE SINISTROS. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. DECISÃO MANTIDA.

1. O Ministério Público tem legitimidade ativa para a propositura de ação civil pública objetivando a defesa de direitos individuais homogêneos, mormente se evidenciada a relevância



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

social em sua proteção.

(...)

5. Agravo regimental a que se nega provimento" (STJ, AgRg no AgRg nos EDcl no REsp 1.225.925/SP, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, DJe de 03/06/2015).

Por fim, não se pode deixar de registrar que "a alteração das conclusões adotadas pela Corte de origem, acerca da existência de relevância social apta a concretizar a legitimidade do Ministério Público, implica o reexame dos fatos e provas constantes dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice disposto na Súmula 7/STJ" (STJ, AgRg no AREsp 681.111/MS, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, DJe de 13/08/2015).

No mesmo sentido: "para modificar o entendimento firmado no acórdão recorrido, acerca da existência de relevância social apta a concretizar a legitimidade do Ministério Público, seria necessário exceder as razões colacionadas no acórdão vergastado, o que demanda incursão no contexto fático-probatório dos autos, vedada em Recurso Especial, conforme Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça" (STJ, AgRg no REsp 1.356.449/TO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/05/2016).

Ante o exposto, conheço, em parte, do Agravo interno, e, nesta parte, nego-lhe provimento.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2011/0224274-1 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt no AREsp 56.712 / RJ**

Números Origem: 1738882720088190001 20080011711080 200900159515 201113706917

PAUTA: 27/06/2017

JULGADO: 27/06/2017

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : CRISTIANO FRANCO MARTINS - RJ089451
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : CRISTIANO FRANCO MARTINS - RJ089451
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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, conheceu em parte do agravo interno e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.