

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO  
COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**Recurso Extraordinário n.º 684.612/RJ  
Recorrente: Município do Rio de Janeiro  
Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pela Subprocuradora-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais, vem, respeitosamente, requerer a devolução dos autos, com a maior brevidade possível, para continuidade do julgamento em ambiente eletrônico nos exatos termos do art. 1º, § 1º, inciso IV, da Resolução nº 642/2019.

**I. A URGÊNCIA NA APRECIÇÃO DO CASO.**

---

A ação civil pública foi proposta na origem pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em **30 de abril de 2003**, em razão das precárias condições da estrutura e do atendimento no Hospital Municipal Salgado Filho, apuradas no Inquérito Civil nº 635/2002.

A condenação do Município do Rio de Janeiro ocorreu em **13 de maio de 2006**, no âmbito de apelação interposta pelo Ministério Público, provida pela 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por unanimidade, para reformar a sentença e julgar procedentes os pedidos, determinando ao ente municipal: **(i)** o suprimento do déficit de pessoal mencionado no demonstrativo encaminhado pela própria direção do hospital, por meio da realização de concurso público de provas e títulos para provimento dos cargos de médico e funcionários técnicos, com a nomeação e posse dos profissionais aprovados no certame; e **(ii)** a correção dos procedimentos e o saneamento das irregularidades expostas no relatório do Conselho Regional de Medicina, no prazo de 6 (seis) meses, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

O Município interpôs Recurso Extraordinário (RE 684.612) que foi admitido pela Ministra Carmem Lúcia e, em **07 de fevereiro de 2014**, por meio de deliberação no Plenário Virtual, os ministros do STF, por maioria, reconheceram a existência de repercussão geral sobre o tema, que discute, especificamente, **os limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam ao direito social da saúde, previsto na Constituição da República (Tema nº 698).**

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

Iniciada a execução provisória do acórdão, o Município do Rio de Janeiro, após outras tentativas de suspender a fase de cumprimento de sentença, ingressou com a **Ação Cautelar nº 3.809/RJ** e, em decisão proferida no dia **28 de abril de 2015**, a Exma. Ministra Carmen Lúcia, relatora originária da referida Medida Cautelar, deferiu parcialmente a liminar requerida, *ad referendum* do Plenário, para **atribuir efeito suspensivo** tão somente ao Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ relacionado ao Hospital Municipal Salgado Filho.

Portanto, **a ação civil pública foi ajuizada há mais de 12 (doze) anos e, desde então, aguarda o desfecho do caso pelo Poder Judiciário.** Durante todo esse tempo, não houve qualquer melhora na situação do Hospital Salgado Filho. Pelo contrário, muitos aspectos foram agravados, intensificando o cenário de afronta a direitos fundamentais daqueles que buscam atendimento no Hospital.

O memorial apresentado pelo *Parquet* estadual nestes autos (**doc. 1**) trouxe relatórios de fiscalização elaborados pelo Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro – CREMERJ, pelo Conselho de Enfermagem do Rio de Janeiro – COREN/RJ, pela Secretaria de Vigilância, Fiscalização Sanitária e Controle de Zoonoses e pelo Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público do Estado Rio de Janeiro – GATE, referentes a vistorias realizadas nos anos de 2013, 2014, 2018 e 2019.

Todos esses documentos demonstram as condições indignas de atendimento aos pacientes e de trabalho para os profissionais de saúde, que perduram ao longo dos anos. A superlotação - que, na última fiscalização realizada pelo GATE, em 2019, chegou a 193% (cento e noventa e três por cento) - aliada ao grande déficit no número de profissionais de saúde, não apenas impede que os pacientes recebam o tratamento adequado para a resolução de sua patologia, mas, também, acaba por submetê-los a um risco maior de infecções hospitalares e acidentes.

Além disso, a estrutura do local também é precária, com a acomodação de pacientes em corredores, espaço insuficiente entre os leitos – aumentando a transmissão de doenças -, a insuficiência de leitos de internação em enfermarias e CTIs, desabastecimento de insumos e medicamentos, más condições de higiene, dentre outros problemas.

A situação do Hospital Salgado Filho é, constantemente, objeto de reportagens nos meios de comunicação do Estado do Rio de Janeiro. No ano de 2018, o portal de notícias G1 divulgou a superlotação da unidade em cerca de 166% da capacidade, o péssimo estado de conservação e

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

de limpeza, além da existência de pacientes sendo atendidos nos corredores e da utilização de macas como leitos<sup>1-2-3</sup>.

Nesse cenário, não há dúvidas de que a omissão específica do Município do Rio de Janeiro no cumprimento de seu dever constitucional de assegurar o direito à saúde e à dignidade perdura até os dias de hoje, tendo, inclusive, se agravado. Entender pela impossibilidade de intervenção do Poder Judiciário em casos como o dos autos é permitir que persista esse cenário de violações a direitos fundamentais, que, infelizmente, se verifica em grande parte dos hospitais públicos do Brasil.

A importância da atuação do Poder Judiciário para a garantia efetiva do direito fundamental à saúde revela-se ainda com mais nitidez no momento no qual vivemos uma das maiores crises da história, em razão da pandemia de COVID-19. Apesar de o Sistema Único de Saúde (SUS) ser referência mundial em termos de acesso universal à saúde, a conhecida situação precária de grande parte dos hospitais e centros de atendimento públicos do país, com falta de estrutura material de atendimento, equipamentos de proteção coletiva e individual e déficit de profissionais de saúde é, hoje, um dos maiores obstáculos para o enfrentamento da pandemia no Brasil<sup>4</sup>.

A imprensa nacional destacou, no último 30.04/2020, que “Apesar do colapso da saúde, município do Rio tem 1.840 leitos públicos fechados. Principal motivo é a falta de equipes; rede perdeu mil médicos em três anos”<sup>5</sup>. Mais que isso, a precariedade do sistema de saúde brasileiro, que se desenha a partir da falência das redes municipais de saúde, também vem chamando a atenção da imprensa internacional<sup>6</sup>, que já aponta o Brasil como o próximo epicentro da crise planetária do coronavírus, que aqui se propaga a uma velocidade galopante.

---

<sup>1</sup> Informações disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/pacientes-do-hospital-municipal-salgado-filho-reclamam-de-superlotacao-e-falta-de-limpeza.ghtml>>, acesso em 25.06.2019 e

<sup>2</sup> Informação disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/09/13/pacientes-lotam-corredores-e-leitos-do-hospital-salgado-filho-no-meier.ghtml>>, acesso em 25.06.2019.

<sup>3</sup> Informação disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/12/04/pacientes-e-funcionarios-sofrem-com-abandono-do-hospital-salgado-filho-na-zona-norte-do-rio.ghtml>>, acesso em 25.06.2019.

<sup>4</sup> As reportagens recentes noticiam a ausência, no Hospital Salgado Filho, de Equipamentos de Proteção Individual para os profissionais de saúde; além da superlotação da unidade, com o atraso nas altas dos pacientes e aumento do risco de contaminação. Informações disponíveis em

<<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/20/profissionais-de-saude-do-rj-reclamam-da-falta-de-condicoes-para-trabalhar-com-pacientes-de-covid-19.ghtml>>; acesso em 07.04.2020.

<<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/brasil/2020/03/funcionarios-de-hospital-no-rio-trabalham-vestindo-saco-plastico-no-lu.html>>; acesso em 07.04.2020.

<<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/19/coronavirus-medicos-do-hospital-salgado-filho-afirmam-que-estao-com-mascaras-inadequadas.ghtml>>, acesso em 07.04.2020.

<<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/05/08/funcionarios-denunciam-diversas-irregularidades-no-hospital-salgado-filho-diante-da-pandemia-da-covid-19.ghtml>>, acesso em 14.05.2020.

<sup>5</sup> Informação disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/coronavirus-apesar-do-colapso-da-saude-municipio-do-rio-tem-1840-leitos-publicos-fechados-24402403>, acesso em 04.05.2020.

<sup>6</sup> Informação disponível em: [https://www.lepoint.fr/monde/coronavirus-le-bresil-face-a-une-hecatombe-annoncee-02-05-2020-2373802\\_24.php](https://www.lepoint.fr/monde/coronavirus-le-bresil-face-a-une-hecatombe-annoncee-02-05-2020-2373802_24.php), acesso em 04.05.2020.

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

É nesse contexto que o STF é chamado a decidir o tema 698 de repercussão geral: no momento em que o COVID-19 invade o organismo precário e sucateado da rede pública de saúde, deflagrando uma tragédia há muito anunciada, mas que agora toma contornos de verdadeira hecatombe, levando à morte de pessoas em proporções avassaladoras.

**II. A POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO EM AMBIENTE ELETRÔNICO. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DESSA CORTE SUPERIOR.**

---

A matéria discutida neste recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, tem jurisprudência dominante no âmbito do STF, podendo ser submetida a julgamento em ambiente eletrônico nos exatos termos do art. 1º, § 1º, inciso IV, da Resolução nº 642/2019.

A jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal rejeita a alegação de violação ao princípio da separação de poderes e ao princípio da reserva do possível quando o Judiciário atua para garantir o núcleo essencial do direito à saúde, inclusive com a possibilidade de determinar a realização de concurso público para a admissão de médicos e de impor melhorias estruturais<sup>7</sup>. Confirmam-se, exemplificativamente, os seguintes julgados:

**“DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE – PORTADORES DE TRANSTORNOS MENTAIS – DESATENDIMENTO DOS COMANDOS CONSTITUCIONAIS QUE TRATAM DIRETAMENTE DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA – DESCUMPRIMENTO DE ENCARGO POLÍTICO-JURÍDICO - COBRANÇA POR PARTE DA UNIÃO PARA QUE OS RÉUS CUMPRAM SUA PARCELA DE RESPONSABILIDADE NO ATENDIMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA AOS PACIENTES COM TRANSTORNOS MENTAIS – NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO PARA A GARANTIA DO NÚCLEO ESSENCIAL DE DIREITOS DE PESSOAS VULNERÁVEIS – REPASSE DA UNIÃO COMPROVADO - ACERVO PROBATÓRIO EXAMINADO EM PROFUNDIDADE - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO COM RATIFICAÇÃO DE LIMINAR ANTERIORMENTE**

---

<sup>7</sup> No RE 642.536 AgR, de relatoria do Min. Luiz Fux, julgado em 05/02/2013, a Primeira Turma deste Tribunal deu provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público do Estado do Amapá para restabelecer a sentença que condenou o Estado do Amapá na obrigação de fazer consistente “na prestação adequada e contínua dos serviços de saúde no âmbito do município de Amapá, promovendo, em caráter emergencial, dentro do prazo de 90 (noventa) dias, a reforma e manutenção geral da UMSA; pintura de toda a unidade; aquisição de condicionadores de ar; reativação das salas de cirurgia e de parto; reforma na rede elétrica; aquisição de extintores de incêndio e mangueiras; contratação efetiva de 1 (um) farmacêutico ou bioquímico”.

Também na SL 47, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, julgada em 17/03/2010, o Tribunal Pleno afirmou que o Poder Judiciário, ao deferir uma prestação de saúde incluída entre as políticas sociais e econômicas formuladas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), não está criando uma política pública, mas tão somente determinando o seu cumprimento. Naquele caso, a decisão judicial impugnada neste Tribunal Superior condenou o Estado de Pernambuco ao cumprimento de suas obrigações constitucionais relativas à garantia do direito à saúde, diante da constatação de deficiências concretas na prestação dos serviços por uma unidade de saúde específica, dentre as quais a ausência de médicos de plantão na UTI; falta de medicamentos, materiais e estruturas para exames básicos para realização de uma intervenção cirúrgica; deficiência no atendimento das especialidades de neurologia, traumatologia e ortopedia; e número insuficiente de leitos.

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

CONCEDIDA – FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS E MULTA EM PATAMAR RAZOÁVEL - AGRAVOS AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO.

I - **O direito fundamental à saúde dos portadores de transtornos mentais encontra arrimo não somente nos arts. 5º, 6º, 196 e 197 da Carta da República, como também nos arts. 2º, § 1º, 6º, I, d, da Lei 8.080/1990, na Portaria 3.916/1998, do Ministério da Saúde, além dos artigos 2º, 3º e 12, da Lei 10.216/2001, que, conforme visto, redireciona o modelo assistencial em saúde mental no Brasil.**

II – A linha de argumentação desenvolvida pelo Estado requerido quanto à insuficiência orçamentária é inconsistente, porquanto comprovado que os recursos existem e que foram repassados pela União, não se podendo opor escusas relacionadas com a deficiência de caixa.

III – **Comprovação nos autos de que não se assegurou o direito à saúde dos portadores de transtornos mentais no Estado do Pará, seja da perspectiva do fornecimento de medicamentos essenciais ao seu tratamento, seja no que diz respeito à estrutura física e organizacional** necessárias à consecução dos objetivos previstos pelo legislador constitucional e também pelo ordinário ao editar a Lei 10.216/2001.

IV - A hipótese dos autos não cuida de implementação direta de políticas públicas, mas sim de cobrança realizada **diretamente** pela União, com fundamento na competência constitucional concorrente, para que os requeridos cumpram a sua parcela de responsabilidade no atendimento da política nacional de assistência aos pacientes com transtornos mentais.

V - **A omissão dos réus em oferecer condições de saúde digna aos portadores de transtornos mentais exigiu a intervenção do Judiciário, tal como solicitado pela União para que, pelo menos, o núcleo essencial da dignidade da pessoa humana lhes seja assegurada, não havendo margem para qualquer discricionariedade por parte das autoridades locais no tocante a esse tema, ainda mais quando demonstrados os repasses do executivo federal para a concessão desse mister.**

VI – Os usuários dos serviços de saúde, no caso, possuem direito de exigir de um, de alguns ou de todos os entes estatais o cumprimento da referida obrigação e, na hipótese, a União demonstrou que fez a sua parte, com o que se credenciou a cobrar dos requeridos a observância de suas obrigações.

VII - Os argumentos lançados nos agravos não são inéditos e já foram devidamente sopesados. A própria dedução de pedido alternativo de simples dilação de prazo para o adimplemento das medidas impostas indica que o recurso apresentado não deve prosperar. Ademais, ficaram bem divisadas as esferas de responsabilidade da União e da parte ré no atendimento aos portadores de transtornos mentais. Análise exaustiva do acervo probatório, tanto da perspectiva da falta de medicamentos, quanto no que se refere à instalações físicas, passando, ainda, pela reiteração de comportamento omissivo por parte dos réus em oferecer condições de saúde digna aos portadores de transtornos mentais.

VIII - Assim, contrariamente ao sustentado pelas agravantes, in casu, o Judiciário está plenamente legitimado a agir, sobretudo em benefício dos portadores de transtornos mentais, pessoas vulneráveis que necessitam do amparo do Estado. Prazo razoável fixado para a adoção de medidas de extrema importância para o atendimento dos portadores de deficiência mental e a multa bem aplicada em patamar proporcional para estimular o cumprimento da obrigação, sem prejudicar a prestação pela parte ré de outras políticas públicas.

IX - Agravos regimentais a que se nega provimento.” (grifos acrescentados)

(ACO 1472 AgR-segundo, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2017, DJe 18/09/2017)

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (LEI Nº 12.322/2010) – MANUTENÇÃO DE REDE DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – DEVER ESTATAL RESULTANTE DE NORMA CONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO – DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819) – COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (RTJ 185/794-796) – A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCAÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDE COMPROMETER O NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL (RTJ 200/191-197) – O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO – A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO – A TEORIA DA “RESTRIÇÃO DAS RESTRIÇÕES” (OU DA “LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES”) – CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE NA ÁREA DA SAÚDE (CF, ARTS. 6º, 196 E 197) – A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” – A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO – CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL, PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO) – DOCTRINA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DELINEADAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213 – RTJ 199/1219-1220) – EXISTÊNCIA, NO CASO EM EXAME, DE RELEVANTE INTERESSE SOCIAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.” (grifos acrescentados)  
(ARE 745.745 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 02/12/2014, DJe 19/12/2014)

Ademais, no RE 592.581, também de relatoria do Exmo. Min. Ricardo Lewandowski, paradigma do **tema 220**, julgado em 13.08.2015, o **Supremo Tribunal Federal entendeu que a supremacia da dignidade da pessoa humana e a necessidade de assegurar o respeito à integridade física e moral legitima a intervenção judicial em matéria de políticas públicas, não sendo oponível o argumento de reserva do possível ou o princípio da separação dos poderes.**

Apesar de o caso se referir a estabelecimentos prisionais, **o mesmo raciocínio aplica-se à hipótese em análise, em que se busca resguardar a dignidade daqueles que, já em situação de saúde fragilizada ou de risco à vida, buscam atendimento hospitalar e se veem em um cenário que, no lugar de remediar a situação, acaba por expô-los a novos riscos.**

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

Pelo exposto, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro pede e espera que a devolução dos autos ocorra o mais brevemente possível para continuidade do julgamento em ambiente eletrônico nos exatos termos do art. 1º, § 1º, inciso IV, da Resolução nº 642/2019, com a fixação de tese de repercussão geral que reconheça a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário em casos como o dos autos, na linha da jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal.

Rio de Janeiro, 15 de maio de 2020.

**INÊS DA MATTA ANDREIUOLO**  
Procuradora de Justiça  
Assessora-Chefe da Assessoria de Recursos Constitucionais Cíveis

**KÁTIA REGINA FERREIRA LOBO ANDRADE MACIEL**  
Subprocuradora-Geral 5de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais