



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba

Gabinete da Desembargadora Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti

Acórdão

REMESSA NECESSÁRIA E DE APELAÇÃO CÍVEL Nº 0001223-74.2015.815.0161 – Cuité

RELATOR : Juiz Tércio Chaves de Moura
APELANTE : Estado da Paraíba
PROCURADOR : Flávio Luiz Avelar Domingues Filho
APELADO : Ministério Público Estadual
REMETENTE : Juízo de Direito da 1ª Vara da Comarca de Cuité

REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL. PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. PERDA DE OBJETO. MATÉRIA ENTRELACADA AO MÉRITO RECURSAL. MÉRITO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MELHORIAS EM UNIDADES PRISIONAIS E NO ATENDIMENTO AOS APENADOS. OBRIGAÇÕES IMPOSTAS AO PODER PÚBLICO. LÍCITO PRONUNCIAMENTO PODER JUDICIÁRIO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS. AUSÊNCIA DE AFRONTA A SEPARAÇÃO DOS PODERES. ADUZIDA CARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA. PROVAS EM CONTRÁRIO NÃO REVELADAS. PRECEDENTES. REPERCUSSÃO GERAL. SENTENÇA ESCORREITA. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS.

Não há que se falar em violação ao Princípio da Separação dos Poderes o fato de o Poder Judiciário determinar, em situações excepcionais, ao Poder Executivo a implementação de medidas ou a execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais, tendo em vista a supremacia da dignidade da pessoa humana. Precedente do STF em Repercussão Geral.

A imposição da reforma e adequação da Cadeia Pública não tem o condão de desestabilizar o orçamento estadual de modo a tornar insuportável de cumprimento, até porque sequer há demonstração nos autos, de forma numérica a onerosidade excessiva da obra e ausência de recursos financeiros para tanto. Além do mais, conforme afirmação do ente público, algumas medidas foram implementadas, demonstrando a possibilidade de assim proceder.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acima identificados:

ACORDA a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, **NEGAR PROVIMENTO A AMBOS OS RECURSOS**.

RELATÓRIO

Trata-se de Remessa Necessária e de Apelação Cível (fls. 401/426) interposta pelo **ESTADO DA PARAÍBA** em face da sentença (fls. 394/399) proferida pelo Juízo de Direito da 1ª Vara Mista da Comarca de Cuité que, nos autos da Ação Civil Pública ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA**, julgou procedente o pedido para condenar o réu na obrigação de:

- (a) regularizar o abastecimento de água na unidade prisional de Cuité, (b) disponibilizar viatura vinculada a Secretaria de Administração Penitenciária, para fins de transporte dos presos;*
- (c) através da Defensoria Pública, designar Defensor Público para officiar perante a 1ª Vara Mista da Comarca de Cuité nos processos da Execução Penal;*
- (d) executar reforma e ampliação da Cadeia Pública local, observando a legislação pertinente, a fim de i) reformar as celas, ii) construir banheiro feminino, iii) construir cela reservada para visita íntima; iv) reativar a cerca elétrica do muro externo; vi) construir sala reservada para comunicação do preso com o seu Defensor e vii) instalar linha telefônica no prédio.*

Em suas razões, o apelante suscitou em preliminar a ausência de interesse processual, face a perda de objeto, pelo fato do cumprimento das medidas impostas pela Secretaria de Estado da Administração.

No mérito, “à adoção de medidas administrativas destinadas a possibilitar a melhoria das condições de infraestrutura e de prestação de serviços essenciais à manutenção da qualidade de vida dos detentos no âmbito do estabelecimento prisional em análise, faz-se mister destacar a execução de uma série de ações e obras tendentes a minimizar os problemas estruturais enfrentados”, as quais estão sendo “implementadas pelo Estado da Paraíba, por intermédio da SEAP, o intuito de buscar o aprimoramento e aperfeiçoamento do sistema penitenciário estadual”, com melhoria das condições físicas e estruturais ofertadas aos custodiados.

Todavia, algumas medidas são cumpridas dentro das “diretrizes fixadas no Plano Diretor não se faz do dia para a noite, demandando, no mais das vezes, a existência de recursos financeiros significativos, quase sempre indisponíveis dada a atual e delicada situação financeira vivenciada pelo Estado da Paraíba”, que vem elegendo as mais prioritárias e essenciais.

Ainda que, “compelir o Poder Público a adotar uma série de providências tendentes regularizar a situação existente em relação à Cadeia

Pública de Cuité, mediante a concessão de tutela jurisdicional mandamental deduzida na presente sede processual”, que ele reputa “indispensáveis para o efetivo respeito dos direitos fundamentais dos presos”, esbarra nos “limites impostos ao exercício da atuação jurisdicional”, por ser vedado ao Poder Judiciário implementar políticas públicas.

Por outro lado, ressaltou que as determinações judiciais implicam em repercussão financeira e orçamentária do Estado e somente, após sua adequação, torna-se viável de cumprimento, jamais podem ultrapassar o crédito orçamentário anual, traçado na lei de diretrizes orçamentárias.

Contrarrazões recursais pelo desprovemento do recurso, fls. 428/446.

Parecer do Ministério Público pelo opinando rejeição da preliminar de ausência de interesse processual e, no mérito, não provimento do apelo, com a consequente manutenção da sentença, fls. 465/471.

VOTO

1. Em preliminar, suscitou a ausência de interesse processual, face a perda de objeto, motivada em razão da adoção de medidas, já concretizadas, pelo Estado da Paraíba.

Considerando o tema exposto em preliminar, o qual se confunde com o mérito da demanda, a análise será procedida de forma conjunta.

2. Mérito.

O Ministério Público da Paraíba ingressou com Ação Civil Pública, com fins de serem efetuados melhoramentos na Cadeia Pública do Município de Cuité, precisamente da condição imposta aos apenados lá segregados, como também seja disponibilizado Defensor Público para officiar perante a 1ª Vara Mista da Comarca de Cuité e disponibilizar viatura vinculada a Secretaria de Administração Penitenciária para transporte de presos.

Anexou aos autos, o traslado das cópias suficientes a comprovar a omissão do Estado no melhoramento das instalações encontradas, notadamente à vista dos elementos constantes no Procedimento Administrativo Extrajudicial nº 004.2012.000091, mostrando a precariedade instalada naquela comarca.

Dos autos igualmente ressei que desde 2012 as ações do *Parquet* foram iniciadas com a expedição de notificações sem que tenha logrado êxito.

Também é pertinente dizer que há elementos evidenciando a

implementação de ações pelo apelante, no cumprimento de algumas determinações, o que não exime da obrigação, ou mesmo tem o condão de fragilizar a ação, com a apontada perda do objeto.

Conforme frisado por ocasião do julgamento do Agravo de Instrumento nº 0802402-71.2016.815.0000 - acórdão de fls. 386/393 – vinculado a este processo, “parte das medidas já estão sendo adotadas o que demonstra a viabilidade sem maiores dificuldades, até porque algumas medidas são cumpridas com simples organização administrativa, com o caso de designar defensor público para a unidade judiciária e disponibilizar viatura adequada” e que outras somente foram implementadas após a prolação do referido *decisum*.

Ainda assim, ou seja, mesmo tendo suprido algumas medidas, tenta a reforma da sentença com o intuito de desincumbir-se no cumprimento de todas as determinações prescritas.

Nas razões recursais aduziu as seguintes insurgências:

2. 1. DA VEDADA INTERVENÇÃO JURISDICIONAL EM ATOS DISCRICIONÁRIOS E DE IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS.

Aduziu que a *“reside a pretensão do promovente em compelir o Poder Público a adotar uma série de providências tendentes regularizar a situação existente em relação à Cadeia Pública de Cuité, mediante a concessão de tutela jurisdicional mandamental deduzida na presente sede processual.”*

Tal pretensão *“faz adentrar no exame do sempre complexo e intrincado problema alusivo aos limites impostos ao exercício da atuação jurisdicional incidente sobre a efetivação de políticas públicas pelo Estado”,* com ingerência do Poder Judiciário na atuação do Estado, o que implica em afronta à Separação dos Poderes e também na discricionariedade conferida pela lei ao administrador.

De início é pertinente esclarecer que, no julgamento do RE **592581/RS**¹, decidido sob o rito da repercussão geral (art. 543-B, CPC), o STF

¹REPERCUSSÃO GERAL. RECURSO DO MPE CONTRA ACÓRDÃO DO TJRS. REFORMA DE SENTENÇA QUE DETERMINAVA A EXECUÇÃO DE OBRAS NA CASA DO ALBERGADO DE URUGUAIANA. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DESBORDAMENTO DOS LIMITES DA RESERVA DO POSSÍVEL. INOCORRÊNCIA. DECISÃO QUE CONSIDEROU DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE PRESOS MERAS NORMAS PROGRAMÁTICAS. INADMISSIBILIDADE. PRECEITOS QUE TÊM EFICÁCIA PLENA E APLICABILIDADE IMEDIATA. INTERVENÇÃO JUDICIAL QUE SE MOSTRA NECESSÁRIA E ADEQUADA PARA PRESERVAR O VALOR FUNDAMENTAL DA PESSOA HUMANA. OBSERVÂNCIA, ADEMAIS, DO POSTULADO DA INAFSTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO PARA MANTER A SENTENÇA CASSADA PELO TRIBUNAL. I - É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais. II - Supremacia da dignidade da pessoa humana que legitima a intervenção judicial. III - Sentença reformada que, de forma correta, buscava assegurar o respeito à integridade física e moral dos detentos, em observância ao art. 5º, XLIX, da Constituição Federal. IV - Impossibilidade de opor-se à sentença de primeiro grau o argumento da reserva do possível ou princípio da separação dos poderes. V - Recurso conhecido e provido. (RE 592581, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-018 DIVULG 29-01-2016 PUBLIC 01-

firmou o seguinte entendimento: *“É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes”*.

Como a matéria foi alçada à sistemática da repercussão geral, as teses nele fixadas servirão de baliza à atuação das demais instâncias do Judiciário em casos análogos, daí porque não há razão para entender contrário, ou mesmo querer (como entende o recorrente) aplicar outro entendimento firmado do STF antes do julgamento do referido recurso.

As decisões citadas no recurso, precedem o RE 592581/RS, julgado em 13/08/2015. Portanto, não há espaço para firmar entendimento diverso, de sorte que cai por terra discussão a respeito de impossibilidade de o Poder Judiciário compelir outro Poder a adotar medidas indispensáveis e, no caso, para cumprir preceito Constitucional, em seu Título II – Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, preconizou:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

Considere-se, ainda, que a Constituição Federal alçou o direito ao bem-estar à condição de desdobramento da própria dignidade humana, razão pela qual o tratamento digno e humanitário ao encarcerado, seja provisório ou definitivo, está em posição superior a questões de mera organização do ente público, eis que este ciente da precariedade de estabelecimentos de carceragem deveriam adotar medidas para amenizar a questão.

Por outro lado, cai também por terra a assertiva de ingerência do Poder Judiciário, que estaria se imiscuindo no mérito do ato administrativo.

Em regra, é defeso ao Poder Judiciário adentrar no mérito dos atos administrativos de efetivação de políticas públicas, cabendo-lhe unicamente examiná-los sob o aspecto de legalidade e moralidade. Tal

entendimento tem como fundamento básico o princípio da separação dos poderes².

Todavia, não constitui ingerência indevida a atuação do Judiciário quando impõe ao Executivo o cumprimento de obrigação constitucional e legal, relativamente à qual se posta omissa a administração, pois, de forma evidente há omissão no cumprimento dos deveres, ao permitir e por muito tempo o funcionamento de unidade prisional eivada de problemas estruturais.

A ação do Ministério Público é perfeitamente amparada em lei, até mesmo porque a Lei de Execuções Penais assegura o tratamento condigno aos presentes e a permanente vigilância do *Parquet* no seu efetivo cumprimento, como é o caso dos autos.

Observo, nesse passo, que determinação judicial não ultrapassou o poder regulamentar da Administração, mas apenas convalidou a atuação do MP, impedindo a perpetuação das omissões no cumprimento do dever por outros Poderes.

2. 2. DA VEDAÇÃO DA REALIZAÇÃO DE DESPESA QUE EXCEDA O CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO ANUAL

A insurgência recai em afirmar que a *“lei de diretrizes orçamentárias dispõe sobre as metas e prioridades da Administração Pública, que inclui as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.*

Assim, óbvia é a impossibilidade de se efetuar qualquer despesa extra após o início do exercício financeiro do ano em curso, sem que haja a competente receita para o gasto, em virtude do atendimento ao princípio constitucional da legalidade, que rege a Administração Pública.”

Em relação a este aspecto, é prudente dizer que a reforma e adequação da cadeia não tem o condão de desestabilizar o orçamento estadual de modo a tornar insuportável o cumprimento, até porque o recorrente sequer demonstrou de forma numérica a onerosidade excessiva da obra e ausência de recursos financeiros para tanto. Além do mais, como o apelante mesmo afirmou, já ter implementado algumas medidas, demonstrando a possibilidade de assim proceder.

Diante da situação posta nos autos, inexistente imperfeição a ser corrigida na sentença, pois de forma escorreita determinou ao Estado da

²AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. SEGURANÇA PÚBLICA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO CARACTERIZAÇÃO. PRECEDENTES. 1. O Supremo Tribunal Federal já decidiu ser lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais, tendo em conta a supremacia da dignidade da pessoa humana (RE 592.581-RG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski) 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 930454 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 26/08/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-198 DIVULG 15-09-2016 PUBLIC 16-09-2016)

Paraíba a adoção de medidas essenciais ao funcionamento da unidade prisional, a fim de que apresente condições mínimas de manter os encarcerados em condições condignas ao local a ele destinados pelo Poder Público, com também as demais questões dispostas no julgado.

Ante o exposto, **nego provimento ao apelo** para manter a sentença por seus próprios fundamentos.

É como voto.

Presidiu a sessão a Exm^a. Desa. Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti. Participaram do julgamento, além do Relator, eminente Dr. Tércio Chaves de Moura (Juiz convocado, com jurisdição limitada, para substituir a Desa. Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti), o Des. José Ricardo Porto e o Exm^o. Dr. Onaldo Rocha de Queiroga (Juiz convocado para substituir o Des. Leandro dos Santos). Presente à sessão o Exm^o. Dr. Herbert Douglas Targino, Procurador de Justiça.

Sala de Sessões da Primeira Câmara Cível “Desembargador Mário Moacyr Porto” do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em 05 de junho de 2018.

Juiz Tércio Chaves de Moura
RELATOR

G/04