



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Paraná
4ª Vara Federal de Londrina

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5019363-91.2014.4.04.7001/PR

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

RÉU: ESTADO DO PARANÁ

SENTENÇA

Trata-se de ação civil pública movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em detrimento da UNIÃO e ESTADO DO PARANÁ objetivando, *verbis*:

*"Em razão do exposto, o Ministério Público Federal **requer**, após a notificação da UNIÃO e do ESTADO DO PARANÁ, em antecipação de tutela, nos termos do artigo 2º da Lei n. 8.437/92:*

1. que seja determinado à União e ao Estado do Paraná:

a) a elaboração, no prazo de quatro meses, de um plano específico de desativação total da custódia na Delegacia da Polícia Federal de Londrina e incremento real de vagas para presos federais no sistema penitenciário local, com metas e cronograma, para a gradual solução do problema;

b) a execução total do plano em até oito meses, após sua elaboração;

2. em caso de descumprimento, o MPF requer a estipulação de multa diária, e a declaração de mora dos demandados em cumprir a decisão, com obrigação de publicação da declaração, em mídia de grande circulação no Estado, enquanto a decisão não for cumprida.

b) Requerimentos finais

Ante todo o exposto, o Ministério Público Federal vem requerer a Vossa Excelência:

1. a citação dos réus;

2. a confirmação ou procedência, por sentença definitiva de mérito, dos pedidos constantes no tópico anterior (“item III – a “Antecipação de tutela”);

3. a dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, em vista do disposto no artigo 18 da Lei n. 7.347/85, c/c o artigo 87 do Código de Defesa do Consumidor – Lei n. 8.078/90, e condenação dos réus aos ônus da sucumbência;

4. embora o Ministério Público Federal já tenha apresentado prova préconstituída do alegado, protesta, outrossim, pela produção de prova documental, testemunhal, pericial e, até mesmo, inspeção judicial, que se fizerem necessárias ao pleno conhecimento dos fatos."

Para tal desiderato, sintetizou suas pretensões no seguinte parágrafo da petição inicial:

"Busca-se nesta demanda, primordialmente, a garantia do pleno exercício do direito coletivo à saúde e à integridade física e moral dos presos custodiados na Delegacia de Polícia Federal de Londrina/PR, diante, dentre tantos outros fatores, da persistente superlotação daquele estabelecimento, inadequação das suas instalações físicas e ausência de previsão legal para custodiamento de presos em unidades da Polícia Federal. Em segunda linha, não menos importante que a primeira, busca-se a desativação, por completo, da carceragem da Delegacia de Polícia Federal de Londrina/PR, e a correspondente ampliação, nas Cadeias Públicas administradas pelo Estado do Paraná, das vagas destinadas a presos provisórios custodiados ou que venham a ser custodiados na DPF de Londrina, até sua completa desativação, de modo a proteger o direito difuso à segurança pública, atualmente prejudicada pela falta de vagas mesmo para presos em flagrante delito."

Houve notificação prévia dos réus, que apresentaram manifestação nos evs. 10 e 11 pugnando pelo indeferimento do pedido liminar, sendo também trazidas preliminares pela União.

No ev. 13 a União requereu seu ingresso na condição de litisconsorte ativo necessário do Ministério Público Federal, o qual, todavia, não concordou com referida pretensão, manifestando-se pela possibilidade de que a ré figure no polo ativo tão somente no que tange às obrigações de fazer que se pretendem impor ao Estado do Paraná.

Decisão de ev. 19 indeferiu o pedido da União em razão da impossibilidade de que a ré ocupasse concomitantemente o polo ativo e passivo da demanda. Por outro lado, deferiu parcialmente o pedido de tutela antecipada para determinar a elaboração de plano específico de desativação total da custódia da DPF de Londrina e incremento real de vagas para presos federais no sistema penitenciário local, com metas e cronogramas para a gradual solução do problema, bem como a execução total do plano após sua elaboração.

O Estado do Paraná interpôs agravo de instrumento em detrimento da decisão supra, ao qual não houve atribuição de efeito suspensivo, sendo-lhe negado provimento ao final.

Citado, o Estado do Paraná apresentou contestação aventando preliminar de incompetência absoluta deste Juízo Federal. No mérito, por sua vez, rebateu as alegações do Ministério Público Federal e requereu a improcedência do feito.

A União, por sua vez, apresentou contestação aventando preliminar de falta de interesse processual e inadequação da via eleita, requerendo, no mais, a improcedência da demanda.

Réplica no ev. 65.

No ev. 69 o Estado do Paraná distribuiu pedido de suspensão de antecipação dos efeitos da tutela, o qual não foi conhecido pelo e. TRF da 4ª Região.

Deferida a realização de inspeção judicial, esta realizou-se na forma do auto de ev. 80, havendo, na sequênica, designação de audiência de instrução, cujo termo e respectivos áudios constam no ev. 109.

Em petição de ev. 111 o Estado do Paraná noticiou o cumprimento da tutela antecipada, ao passo que o Ministério Público Federal, por outro lado, afirmou que a União não teria cumprido sua parcela de responsabilidade, pugnando pela fixação de multa diária.

O Estado do Paraná, no ev. 119, juntou cópia de decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça que suspendeu a tutela antecipada deferida nestes autos.

Ao final, os autos vieram conclusos para sentença.

Relatei! Decido:

FUNDAMENTAÇÃO

PRELIMINARES

Impossibilidade jurídica do pedido e incompetência absoluta

O Estado do Paraná trouxe preliminar alegando suposta vedação legal a determinações judiciais no sentido de incremento de vagas no sistema penitenciário local, as quais, em seu entender, ocasionariam realização de despesas não previstas na lei orçamentária estadual e interferência de um ente estatal na seara dos demais.

No mais, discorreu acerca de suposta incompetência absoluta deste Juízo Federal, porquanto inexistiria interesse da União no feito.

Inicialmente, resta prejudicado o exame da competência deste Juízo Federal, visto o esgotamento do tema em decisões - já preclusas - proferidas pelo e. TRF da 4ª Região. Leia-se, pois, excerto do voto proferido no AG 5029500-86.2014.404.0000/PR pelo douto Desembargador Federal Nicolau Konkel Júnior (Terceira Turma, juntado aos autos em 26.3.2015):

"2) Justiça Federal - Competência

De plano, afasto a ventilada incompetência da Justiça Federal para processamento e julgamento do feito, tendo em vista que a discussão central da ACP movida pelo Ministério Público Federal diz respeito à situação pessoal e jurídica (condições de exercício das prerrogativas decorrentes da dignidade humana) de indivíduos segregados junto à Custódia da DPF em Foz do Iguaçu/PR por força de determinação judicial oriunda de processos criminal em curso perante a Justiça Federal.

Em situações que tais, havendo nítido interesse da União no deslinde do feito, a composição do polo passivo da lide processualizada com ente político não constante do artigo 109, I, da CRFB, em litisconsórcio passivo, não afasta a competência da Justiça Federal - antes a confirma."

No mesmo sentido o voto proferido pelo douto Desembargador Federal Fernando Quadros da Silva no AG 5029887-04.2014.404.0000 (TRF4, Terceira Turma, juntado aos autos em 22.1.2015):

"3) Legitimidade Passiva da União

Na hipótese em exame, entendo que a legitimidade passiva da União decorre do objeto mesmo da ação civil pública, ou seja, resolver a grave situação jurídico-pessoal dos indivíduos segregados junto à carceragem da Delegacia de Polícia Federal em comento, por força de decisão judicial proferida por juízes federais.

Registro que caberia à União, em tese, ao menos a fiscalização do cumprimento do convênio citado na inicial deste recurso e celebrado com o Estado do Paraná.

Na espécie, portanto, é clara a subsunção à hipótese delineada no artigo 109, I da CRFB, inexistindo, por isso, responsabilidade exclusiva do Estado do Paraná em relação ao atendimento do pedido deduzido pelo Ministério Público Federal."

Por sua vez, inexistente mencionada impossibilidade jurídica dos pedidos, mormente porque nesta lide são eles formulados tanto em detrimento do Estado do Paraná quanto da União, cada qual circunscrito ao respectivo âmbito de atuação de cada ente estatal, não merecendo prosperar a preliminar, que resta afastada.

Falta de interesse processual e inadequação da via eleita

A adequação da presente via para a finalidade pretendida e o interesse processual da parte autora na propositura desta ação restaram devidamente examinados pela decisão de ev. 19, cujo teor segue adiante:

" ...

Quanto ao pedido de antecipação de tutela, não obstante as alegações das rés no sentido de impossibilidade de o Poder Judiciário adentrar às questões concretas envolvendo políticas públicas, destaque-se que, tratandon-se de violação a direitos fundamentais, como no presente caso, pode, e deve, o Poder Judiciário determinar medidas visando sanar tal ocorrência, sem que isso configure ofensa à independência e harmonia dos Poderes.

Nesse sentido:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. DIREITO SUBJETIVO. PRIORIDADE. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ESCASSEZ DE RECURSOS. DECISÃO POLÍTICA. RESERVA DO POSSÍVEL. MÍNIMO EXISTENCIAL. 1. A vida, saúde e integridade físico-psíquica das pessoas é valor ético-jurídico supremo no ordenamento brasileiro, que sobressai em relação a todos os outros, tanto na ordem econômica, como na política e social. 2. O direito à saúde, expressamente previsto na Constituição Federal de 1988 e em legislação especial, é garantia subjetiva do cidadão, exigível de imediato, em oposição a omissões do Poder Público. O legislador ordinário, ao disciplinar a matéria, impôs obrigações positivas ao Estado, de maneira que está compelido a cumprir o dever legal. 3. A falta de vagas em Unidades de Tratamento Intensivo - UTIs no único hospital local viola o direito à saúde e afeta o mínimo existencial de toda a população local, tratando-se, pois, de direito difuso a ser protegido. 4. Em regra geral, descabe ao Judiciário imiscuir-se na formulação ou execução de programas sociais ou econômicos. Entretanto, como tudo no Estado de Direito, as políticas públicas se submetem a controle de constitucionalidade e legalidade, mormente quando o que se tem não é exatamente o exercício de uma política pública qualquer, mas a sua completa ausência ou cumprimento meramente perfunctório ou insuficiente. 5. A reserva do possível não configura carta de alforria para o administrador incompetente, relapso ou insensível à degradação da dignidade da pessoa humana, já que é impensável que possa legitimar ou justificar a omissão estatal capaz de matar o cidadão de fome ou por negação de apoio médico-hospitalar. A escusa da "limitação de recursos orçamentários" frequentemente não passa de biombo para esconder a opção do administrador pelas suas prioridades particulares em vez daquelas estatuídas na Constituição e nas leis, sobrepondo o interesse pessoal às necessidades mais urgentes da coletividade. O absurdo e a aberração orçamentários, por ultrapassarem e vilipendiarem os limites do razoável, as fronteiras do bom-senso e até políticas públicas legisladas, são plenamente sindicáveis pelo Judiciário, não compondo, em absoluto, a esfera da discricionariedade do Administrador, nem indicando rompimento do princípio da separação dos Poderes. 6. "A realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema

que depende unicamente da vontade política. Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador"
(REsp. 1.185.474/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29.4.2010). 7. Recurso Especial provido. ..EMEN:

(RESP 200801379303, HERMAN BENJAMIN, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:08/03/2012 ..DTPB:.) (grifei)

Assim, buscando a efetividade dos direitos constitucionais e sem desconhecer o fato de que ordinariamente não caberia ao Poder Judiciário a atribuição de formular e de implementar políticas públicas, mas sim aos Poderes Legislativo e Executivo, abre-se esta possibilidade quando demonstrado o descumprimento das medidas necessárias ao implemento dos referidos direitos por parte daqueles, legitimando-se o Poder Judiciário a adotar providências necessárias à efetividade desses direitos expressos na Constituição.

..."

Referido entendimento foi integralmente mantido pelo e. TRF da 4ª Região por ocasião do julgamento do AG 5029887-04.2014.404.0000 (TRF4, Terceira Turma, juntado aos autos em 22.1.2015), cujo excerto do voto proferido pelo douto Desembargador Federal Fernando Quadros da Silva adiante se lê:

"2) Adequação da Via Eleita

Nos termos do disposto no art. 1º da Lei nº 7.347/85, o referido diploma legal disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados: I - ao meio-ambiente; II - ao consumidor; III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; V - por infração da ordem econômica; VI - à ordem urbanística; VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; VIII - ao patrimônio público e social.

De outro lado, o art. 3º da referida lei prevê que a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Destaco que a hipótese sob análise se enquadra, perfeitamente, no conceito de direitos e interesses coletivos em sentido estrito, assim entendidos 'os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base' (artigo 81, parágrafo único, II, da Lei n. 8.078/1990).

Dessa forma, havendo a previsão da possibilidade de ajuizamento de ação civil pública de responsabilidade por danos causados a qualquer interesse difuso ou coletivo, bem como diante da possibilidade de indicação, como objeto da ação civil pública, de obrigação de fazer o não fazer, não vejo como afastar o cabimento e a adequação da via processual eleita pelo Ministério Público Federal."

Prejudicada, portanto, a preliminar, passo ao exame do mérito.

MÉRITO

O mérito da demanda consiste, em síntese, em pretensa elaboração e execução de plano de desativação total da custódia na Delegacia da Polícia Federal de Londrina e incremento real de vagas para presos federais no sistema penitenciário local.

O desenrolar dos autos e as decisões proferidas, seja por parte deste Juízo Federal, seja pelas superiores instâncias, analisaram a integralidade dos aspectos trazidos pelas partes, acabando assim por esgotar o objeto deste feito, como doravante se verá.

De fato, depreende-se da decisão de ev. 19 que o cerne da questão aqui posta - elaboração de plano de desativação da custódia da DPF de Londrina/PR e incremento real de vagas para presos federais no sistema penitenciário local - restou pormenorizadamente analisado em decisão de ev. 19, cujo teor adiante transcrevo, **adotando-os como razões para decidir, verbis:**

"De saída, acolhendo parcialmente as alegações do Ministério Público Federal do evento 17 e salientando a impossibilidade da parte ocupar concomitantemente o polo ativo e passivo da demanda, notadamente porque confundir-se-iam autora e ré, bem como diante da ausência de prejuízo para a União caso não figure no polo ativo em relação às obrigações impostas ao Estado do Paraná, e não se ignorando precedentes em sentido oposto, indefiro o ingresso da União no polo ativo da demanda.

Quanto ao pedido de antecipação de tutela, não obstante as alegações das rés no sentido de impossibilidade de o Poder Judiciário adentrar às questões concretas envolvendo políticas públicas, destaque-se que, tratandon-se de violação a direitos fundamentais, como no presente caso, pode, e deve, o Poder Judiciário determinar medidas visando sanar tal ocorrência, sem que isso configure ofensa à independência e harmonia dos Poderes.

Nesse sentido:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. DIREITO SUBJETIVO. PRIORIDADE. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ESCASSEZ DE RECURSOS. DECISÃO POLÍTICA. RESERVA DO POSSÍVEL. MÍNIMO EXISTENCIAL. 1. A vida, saúde e integridade físico-psíquica das pessoas é valor ético-jurídico supremo no ordenamento brasileiro, que sobressai em relação a todos os outros, tanto na ordem econômica, como na política e social. 2. O direito à saúde, expressamente previsto na Constituição Federal de 1988 e em legislação especial, é garantia subjetiva do cidadão, exigível de imediato, em oposição a omissões do Poder Público. O legislador ordinário, ao disciplinar a matéria, impôs obrigações positivas ao Estado, de maneira que está compelido a cumprir o dever legal. 3. A falta de vagas em Unidades de Tratamento Intensivo - UTIs no único hospital local viola o direito à saúde e afeta o mínimo existencial de toda a população local, tratando-se, pois, de direito difuso a ser protegido. 4. Em regra geral,

descabe ao Judiciário imiscuir-se na formulação ou execução de programas sociais ou econômicos. Entretanto, como tudo no Estado de Direito, as políticas públicas se submetem a controle de constitucionalidade e legalidade, mormente quando o que se tem não é exatamente o exercício de uma política pública qualquer, mas a sua completa ausência ou cumprimento meramente perfunctório ou insuficiente. 5. *A reserva do possível não configura carta de alforria para o administrador incompetente, relapso ou insensível à degradação da dignidade da pessoa humana, já que é impensável que possa legitimar ou justificar a omissão estatal capaz de matar o cidadão de fome ou por negação de apoio médico-hospitalar. **A escusa da "limitação de recursos orçamentários" frequentemente não passa de biombo para esconder a opção do administrador pelas suas prioridades particulares em vez daquelas estatuídas na Constituição e nas leis, sobrepondo o interesse pessoal às necessidades mais urgentes da coletividade. O absurdo e a aberração orçamentários, por ultrapassarem e vilipendiarem os limites do razoável, as fronteiras do bom-senso e até políticas públicas legisladas, são plenamente sindicáveis pelo Judiciário, não comendo, em absoluto, a esfera da discricionariedade do Administrador, nem indicando rompimento do princípio da separação dos Poderes.*** 6. ***"A realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador"*** (REsp. 1.185.474/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29.4.2010). 7. *Recurso Especial provido. ...EMEN:* (RESP 200801379303, HERMAN BENJAMIN, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:08/03/2012 ..DTPB:.) (grifei)

Assim, buscando a efetividade dos direitos constitucionais e sem desconhecer o fato de que ordinariamente não caberia ao Poder Judiciário a atribuição de formular e de implementar políticas públicas, mas sim aos Poderes Legislativo e Executivo, abre-se esta possibilidade quando demonstrado o descumprimento das medidas necessárias ao implemento dos referidos direitos por parte daqueles, legitimando-se o Poder Judiciário a adotar providências necessárias à efetividade desses direitos expressos na Constituição.

Vislumbrada a possibilidade de implemetação da medida judiciária pleiteada, resta saber se é cabível na espécie.

Os fatos narrados na petição inicial foram embasados no Procedimento Administrativo 1.25.000.001257/2014-68, oportunidade em que se verificou que as celas da DPF de Londrina abrigavam 15 presos, ou seja, mais do que o dobro de sua capacidade máxima (6).

Assim, não obstante a possibilidade de oscilação desse número, inclusive para menor, fato é que, em determinados momentos, sua capacidade não está sendo observada, ocasionando prejuízo à integridade do preso e à segurança de todas as pessoas que frequentam aquela unidade da Polícia Federal.

Além disso, outros problemas foram detectados no Laudo Pericial 189/2013 UTEC/DPF/LDA/PR, que constatou diversos problemas na instalação física das celas, destacando-se os elétricos e estruturais, conforme se verifica dos documentos (incluindo imagens) PROCADM2, PROCADM3, PROCADM4, PROCADM5 e PROCADM6, acostados no evento 1.

Não será expletivo sublinhar que a DPF não é cadeia pública tampouco penitenciária, portanto, não detém estrutura física ou funcionários adequados para esses tipos de estabelecimentos, situação que prejudica, além da integridade já mencionada, a efetivação de direitos básicos assegurados aos presos.

As celas existentes visam apenas abrigar presos provisórios, por curtos períodos, enquanto se finalizam os procedimentos relacionados à prisão, sendo que a permanência desses indivíduos nesse local, por 150 dias em média e na situação narrada na inicial, constitui afronta a diversos direitos fundamentais, em especial ao princípio da dignidade humana.

Destaque-se, por oportuno, que os fatos noticiados pela parte autora, tais como superlotação das celas, permanência dos presos por longos períodos, problemas estruturais/elétricos nas celas, falta de condições e profissionais sem treinamento para atuação como agente penitenciário, dentre outros, não foram impugnados pelas rés, tendo a União destacado que "O problema da superlotação carcerária afeta todos os Estados da Federação".

Ocorre que, conforme dito anteriormente, a DPF não se enquadra no conceito de cadeia pública tampouco penitenciária, não podendo servir de paliativo para a falta de locais adequados para recebimento desses presos.

Em situação análoga, nos autos de Ação Civil Pública 5000004-60.2011.404.7002, o Juízo Federal de Foz do Iguaçu determinou que a União e o Estado do Paraná apresentassem, "no prazo de quatro meses, um plano/projeto específico para o incremento real de vagas no sistema penitenciário local, com metas e cronograma, para a gradual solução do problema no tocante à falta de vagas e condições de custódia dos presos nesta Subseção, plano este que deverá ser implementado e executado no prazo de oito meses, contados da data em que findo o prazo para a elaboração do plano, nos termos em que requerido pelo Ministério Público Federal, devendo comprovar, mês a mês, contados da intimação desta decisão, as providências tomadas e o andamento da execução, tanto no tocante à elaboração do plano quanto à implementação".

Referida decisão foi confirmada pelo e.TRF da 4ª Região, em sede Apelação/Reexame Necessário, em decisão proferida em 28/6/2013. O julgamento foi assim ementado:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. PRESOS PROVISÓRIOS E DEFINITIVOS. SEGREGAÇÃO. CUSTÓDIA DE DPF. REDISTRIBUIÇÃO. ESTABELECIMENTO PRISIONAL ESTADUAL. COMPETÊNCIA DO JUÍZO DA VARA DE EXECUÇÕES PENAIS. SITUAÇÃO PENITENCIÁRIA ESTADUAL CAÓTICA. NECESSÁRIA INTERPRETAÇÃO DO TEXTO LEGAL. RAZOABILIDADE. INTERESSE

DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. EXAURIMENTO DO OBJETO DA SENTENÇA. NÃO VERIFICAÇÃO. POLÍTICAS PÚBLICAS. SINDICABILIDADE JUDICIAL. EXCEÇÃO.

1. Carece de competência funcional o magistrado federal de Vara Cível para apreciar pretensão relativa à distribuição de presos provisórios e/ou definitivos segregados em Custódia de Delegacia da Polícia Federal, uma vez tratar-se de competência fixada em lei aos juízes das respectivas Varas de Execução Penal, nos termos do artigo 86, §3º, da Lei n. 7.210/1984.

2. A aplicação casuística das disposições do artigo 85 da Lei n. 5.010/1966 não pode acarretar a quebra da isonomia e servir de amparo a decisões judiciais desarrazoadas.

3. Em se tratando de discussão judicial relativa à situação pessoal e jurídica de indivíduos segregados junto à Custódia de DPF, por força de determinação judicial oriunda de processos criminais em curso perante a Justiça Federal (condições de exercício das prerrogativas decorrentes da dignidade humana), manifesto se mostra o interesse da União, com a atração da competência para a Justiça Federal, na forma do artigo 109, I, da CRFB.

4. Inexistindo estabelecimento prisional federal propriamente dito, inviável o afastamento abstrato, apriorístico, das disposições constantes do artigo 85 da Lei n. 5.010/1966 - cuja aplicabilidade deverá ser apreciada no caso concreto, com observância do postulado da razoabilidade.

5. A solicitação de verbas para a construção de casas prisionais estaduais e/ou abertura de vagas novas em estabelecimento penais já existentes não exaurem o conteúdo de provimento jurisdicional que visa à solução de questão prisional específica, em período de tempo razoavelmente estipulado (circunstância incompatível com a mera previsão de transferência de recursos em períodos anuais sequenciais).

6. Havendo indícios de grave violação de direitos fundamentais individuais, com reflexo na dignidade humana (fundamento da República Federativa), abre-se a possibilidade de sindicabilidade judicial, sobretudo por força do princípio da acessibilidade (artigo 5º, XXXV, da CRFB). Em hipóteses tais, não há falar em ofensa à independência e à harmonia entre os Poderes (artigo 2º da CRFB). Apreciação judicial excepcional de políticas públicas.

7. A simples existência de programa para aparelhamento e reaparelhamento de penitenciárias estaduais não inviabiliza a determinação judicial de adoção de medidas tendentes à mitigação do déficit carcerário em Estado federado.

8. Apelações e remessa oficial improvidas.

No mesmo sentido, nos Autos de Ação Civil Pública 5012331-97.2012.404.7003, o Juízo Federal de Maringá acolheu parcialmente os pedidos formulados pelo Ministério Público Federal para "determinar a desativação da

custódia/carceragem na Delegacia da Polícia Federal de Maringá-PR", antecipando parcialmente os efeitos da tutela para que ordem fosse cumprida no prazo máximo de 1 ano.

O art. 85 da Lei 5.010/66 refere que enquanto a União não possuir estabelecimentos penais, a custódia de presos à disposição da Justiça Federal e o cumprimento de penas por ela impostas far-se-ão nos estabelecimentos penais dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios (atualmente extintos, salvo o de Fernando de Noronha, Estadual, em que, pela sua condição jurídica, não pode ser contemplado com presídio de qualquer espécie).

Assim, considerando que no Estado do Paraná o único estabelecimento prisional federal é a Penitenciária de Catanduvas, que não pode ser utilizada para recolhimento de presos provisórios e é insuficiente até mesmo para o recebimento da totalidades dos condenados em definitivo pela Justiça Federal, atentando-se ainda para o fato de albergar apenas determinados detentos, quais sejam "aqueles cuja medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio preso, condenado ou provisório" (art. 3.º da Lei 11.671/08), independentemente de se tratar de preso advindo da Justiça Federal ou Estadual e de qualquer Estado da Federação, verifica-se a responsabilidade legal do Estado do Paraná pela custódia dos presos provisórios recolhidos na DPF de Londrina.

Portanto, demonstrado o descumprimento da Lei de Execuções Penais e dos princípios fundamentais inerentes à dignidade da pessoa humana, este último, por si só já comprovaria o periculum in mora inerente às tutelas de urgência, tenho que, no entanto, a fim de afastar a alegação de que essa situação já se verificava há anos (e que, portanto, não haveria urgência neste momento), destaca-se o teor do Memorando 52/2014 - LDA/DPF/PR (evento 1, PROCADM5), do mês janeiro do corrente ano:

*"Conforme é de seu conhecimento a estrutura física da custódia dessa Delegacia vem apresentando problemas em sua estrutura. Em especial a cela do meio está com as ferragens expostas e com o concreto se desfazendo. Essa situação já foi relatada anteriormente, inclusive foi objeto de perícia pela área técnica pertinente desta Delegacia. **Não obstante tudo isso, em revista realizada no último dia 13/01 verificou-se que a situação vem se agravando, motivo pelo qual foi encaminhada novas fotos do local ao DPF Sandro (Memo 21/2014).***

Além desse problema estrutural, a custódia dessa Delegacia está sofrendo problemas em razão do número excessivo de presos. Visto que foi construída para abrigar apenas 6 presos e, hoje, encontram-se detidos 15 presos no local. Esse fato dificulta o convívio entre os presos, gerando o aumento do estresse e o surgimento de atritos entre os detentos.

Ademais, conforme ocorrência registrada no livro de plantão do dia 12/01 sob n.º. 24/2014 estão ocorrendo ameaças físicas entre os presos. Sendo que em revista as celas realizada no dia 12/01 foram encontrados objetos passíveis de serem utilizados como armas brancas. Piorando a situação, conforme descrito na ocorrência n.º. 33/2014 do dia 14/01, os presos ANDRE CARNEIRO LOPES, ICARO DA SILVA FEITOZA, LUCAS FERREIRA RODRIGUES, EVANDRO DE OLIVEIRA

MOLINA e TIAGO DA SILVA MARANGON, todos detidos na cela nº. 3, recusam-se a adotar os procedimentos de segurança exigidos na custódia. Narra a ocorrência que o preso Lucas Ferreira Rodrigues afirmou não poder puxar as trancas das celas, pois se trata de atitude vetada pela “ética” prisional. Além disso, conforme descrito na ocorrência nº.47/2014 dia 17/01, algumas atitudes desses presos demonstram a intenção de fuga.

Ante o exposto, solicito a Vossa Senhoria que seja suspenso o direito de visitas aos presos, posto que a segurança destes e dos próprios agentes plantonistas ficaria ainda mais fragilizada diante da movimentação dos presos. Oportunamente, sugiro que seja providenciada a remoção urgente dos presos ANDRE CARNEIRO LOPES, ICARO DA SILVA FEITOZA, LUCAS FERREIRA RODRIGUES, EVANDRO DE OLIVEIRA MOLINA, TIAGO DA SILVA MARANGON e RODRIGO PEREIRA FIALHO. Posteriormente, também, sugiro o completo esvaziamento da custódia, a fim de que sejam realizados os reparos necessários." (grifei)

Assim, não obstante a superlotação remontar, de fato, há algum tempo, verifica-se da documentação juntada aos autos (ex. memorando acima transcrito) que a situação está se agravando, não sendo necessário aguardar alguma ocorrência mais grave para só então se decidir pela antecipação da tutela requerida.

Portanto, comprovados os requisitos autorizadores, a antecipação requerida deve ser deferida, apenas consignando-se que o o pedido de cominação de multa e declaração de mora será relegado para após o decurso do prazo estabelecido, adiante estabelecido, caso não haja cumprimento.

*O Ministério Público Federal pleiteia seja determinada a **elaboração, no prazo de quatro meses**, de plano específico para desativação total da custódia na DPF de Londrina, com incremento real de vagas para presos federais no sistema penitenciário local, bem como a **execução desse plano em até oito meses após sua elaboração**, o que demonstra-se razoável, pois totaliza o período de 1 ano, período esse que entendo razoável para que a União e o Estado do Paraná providenciem o cumprimento desta decisão, ou então, busquem a reversão da medida pelos meios judiciais cabíveis.*

Esclareço, por fim, que cumprida a desativação, o local não poderá mais ser utilizado como cadeia pública ou presídio, mas, tão-somente, durante o (curto) período necessário aos trâmites relacionados à prisão, findo o qual deverá o indivíduo ser imediatamente entregue para uma unidade prisional propriamente dita (cadeia pública ou penitenciária, conforme o caso), devendo o Estado do Paraná providenciar os meios necessários para seu recebimento.

*Ante o exposto, **ANTECIPO PARCIALMENTE os efeitos da tutela para determinar a elaboração, no prazo de quatro meses, de plano específico de desativação total da custódia da Delegacia da Polícia Federal de Londrina e incremento real de vagas para presos federais no sistema penitenciário local, com metas e cronogramas, para a gradual solução do problema, bem como a execução total do plano em até oito meses, após sua elaboração, nos termos da fundamentação.***

A despeito da manutenção do entendimento supra pelo e. TRF da 4ª Região nos autos de Agravos de Instrumento 5029500-86.2014.404.0000/PR e 5029887-04.2014.404.0000, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento da Suspensão de Liminar e de Sentença 2.027-PR (2015/0122627-0), deferiu pedido formulado pelo Estado do Paraná e determinou a suspensão da liminar - **sem, contudo, adentrar no mérito desta ação civil pública** - nos seguintes moldes (evs. 119 e 122), conforme voto proferido pelo Ministro Francisco Falcão (Dje 15.6.2015), cujo teor adiante transcrevo, *litteris*:

"...

De início registro que a legislação de regência do tema da suspensão de segurança e de liminar e de sentença (Leis nº 8.437/92 e 12.016/09) prevê, como requisito autorizador à concessão da medida de contracautela, que a decisão a quo importe em grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Nesse panorama, tem-se que tal deferimento afigura-se como providência excepcional, cabendo ao requerente a efetiva demonstração da alegada gravidade aos citados bens tutelados.

Ainda que algumas das questões aventadas no presente pedido suspensivo estejam intrinsecamente ligadas ao próprio mérito da ação civil originária, é certo que para o deferimento do pedido suspensivo o Presidente do Tribunal competente deva realizar, ainda que superficialmente, uma análise do mérito da ação subjacente.

Assim considerado, entendo que o requerente consegue demonstrar a lesão apontada. Isso porque restou determinada, não só a elaboração do plano para desativação total da custódia na DPF de Londrina, mas também o incremento real de vagas para presos federais no sistema penitenciário local, devendo tal plano ser executado em até 8 meses após.

Inegável que a implementação do respectivo plano envolverá despesas públicas a serem arcadas pelo Estado, estas sem qualquer previsão na Lei Orçamentária, e segundo informações do requerente, o montante poderá chegar a R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais).

E mais, em não cumpridas as determinações, o juízo federal também já antecipou a possibilidade de aplicação de multa, verbis (fl.69):

Findo o prazo sem a desativação do local e a transferência dos custodiados, voltem-me conclusos para apreciação do pedido de fixação de multa diária e de declaração de mora com publicação na mídia.

Por outro lado, a lesão à ordem pública também resta demonstrada em razão da determinação, em sede preambular, de que os presos federais sejam acomodados no sistema prisional estadual. Mesmo que tal se dê em decorrência da implementação de um plano previamente elaborado. Ocorre que tal medida

envolve diversas questões administrativas de âmbito federal e estadual, e merecem ser analisadas concretamente no âmbito do mérito da ação civil, e não em medida antecipatória.

Em razão de todo o exposto, entendo que a lesão à ordem e economia públicas se mostram evidentes, justificando a contracautela requerida.

Assim, DEFIRO o presente pedido, determinando a suspensão da decisão liminar prolatada nos autos da Ação Civil Pública nº 5019363-91.2014.404.7001, pelo juízo da 4ª Vara Federal de Londrina/PR.

..."

Reitere-se que a própria natureza jurídica do pedido de suspensão de liminar veda, por meio dele, o exame do mérito da demanda, o que restou expresso pelo e. STJ no julgado supra. Em outros termos, a despeito de suspender os efeitos da decisão liminar em razão da verificação de possível lesão à ordem e economia públicas, fato é que **o mérito da demanda, já devidamente analisado pela decisão de ev. 19, não sofreu alteração por aquele e. Tribunal, remanescendo, pois, hígido neste particular**, razão pela qual seus fundamentos ora albergam a presente sentença.

Ao final, convém ressaltar que a possibilidade de exame judicial de políticas públicas, em casos desse jaez, não representa indevida ingerência em âmbito de atuação reservado ao administrador público.

Leia-se, sobre o tema, trecho do judicioso voto esposado pelo douto Juiz Federal Sérgio Renato Tejada Garcia nos autos de Apelação/Reexame Necessário 5000698-57.2010.404.7004/PR (TRF4, Quarta Turma, juntado aos autos em 08.9.2015), que bem explicita a questão em caso parelho ao presente:

"...

A dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, é princípio basilar de nossa Constituição da República.

É perfeitamente possível a atuação do Poder Judiciário para proteger direito fundamental não observado pela administração pública (STF - RE nº 463210 AgR/SP, Segunda Turma, Relator Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 03/02/2006 e STF - AI-AGR nº 664053/RO, Primeira Turma, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ 03/03/2009).

Conforme destaca o Parecer do MPF: "Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam essas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos

encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais impregnados de estatura constitucional".

Quando a administração pública se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas na Constituição Federal, compromete a integridade do texto constitucional, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da "erosão da consciência constitucional" (ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

A inércia estatal diante das imposições constitucionais traduz inaceitável ato de desprezo pela autoridade da Lei Fundamental e, por essa razão, tal comportamento deve ser repellido.

A insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária não pode ser invocada pelo Poder Público com o propósito de frustrar ou de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas constitucionalmente. A cláusula da reserva do possível encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, expressão direta do postulado da dignidade da pessoa humana.

..."

Isso posto, conclui-se que, tratando-se de violação a princípios e normas constitucionais, mormente direitos fundamentais, não há óbice ao exame da matéria pelo Poder Judiciário, inexistindo, destarte, ofensa à independência e harmonia dos Poderes nesse particular.

Outrossim, os já citados problemas aferidos no Procedimento Administrativo 1.25.000.001257/2014-68 (ev. 1, PROCADM2/PROCADM7), dentre eles a existência de celas com mais de o dobro de sua capacidade, e subsequente prejuízo à integridade e segurança tanto dos presos quanto dos frequentadores da respectiva unidade da Polícia Federal, evidenciam a possibilidade, senão necessidade, de exame da questão pelo Poder Judiciário.

Os áudios captados em audiência de ev. 109 (ÁUDIO2/ÁUDIO3) esclareceram diversos aspectos da problemática situação da carceragem da Delegacia da Polícia Federal nesta cidade.

Em resposta às perguntas a ele dirigidas, o Delegado Chefe da DPF em Londrina, Dr. Nilson Antunes da Silva, informou que a Delegacia da Polícia Federal nesta cidade, de fato, foi implementada apenas para prisões de curto prazo - prisões em flagrante e por períodos não superiores a 05 dias -, carecendo de pessoal e equipamentos suficientes para os cuidados necessários aos presos, havendo ainda complicações decorrentes de dificuldade de fornecimento de medicamentos e alimentação aos custodiados.

O mesmo foi verificado em inspeção judicial realizada por este Juízo Federal, cujo auto consta no ev. 80 (AUTOINSPEC2):

"...

Pelo MM. Juiz Federal, antes de inspecionar o local, foi dito aos presentes que o objetivo era o de esclarecer fato que interessa à decisão da causa, consistente na constatação, in loco, da, em tese, inadequação das suas instalações físicas para o custodiamento de presos na referida unidade da Polícia Federal.

Oportunizada a palavra, o DRº. Nilson Antunes da Silva prestou as seguintes informações:

- a) a DPF conta com 3 celas, possuindo duas camas em cada unidade e um pátio para que os custodiados tomem banho de sol;*
- b) atualmente encontram-se custodiados na DPF 5 pessoas;*
- c) o número de custodiados, nos últimos 10 meses é de 10 pessoas por mês, em média;*
- d) a DPF mantém média de 3 prisões por mês, sendo que o número de custodiados aumenta, tendo em vista que não há transferências no mesmo volume para o sistema prisional do Estado;*
- e) fora a visita semanal, os presos não podem ter contato com parentes ou visitantes, sendo o contato especificamente realizado por meio do parlatório daquela DPF;*
- f) a estrutura da DPF comporta adequadamente até 6 custodiados, desde que provisoriamente, não havendo como, em razão da estrutura, comportar condenados ou presos temporários;*
- g) não há possibilidade de atendimento na DPF a custodiados de crimes sexuais, mulheres, ou outros presos que tenham sua integridade física comprometida em razão do delito ou de seu gênero, à vista da estrutura da carceragem;*
- h) Já houve fuga do local por custodiados, o que demandou a instalação de mais equipamentos de segurança, tais como câmeras de vigilância e alarme;*
- i) Há dificuldade de contratação e manutenção de contrato relativo ao fornecimento de alimentação, à vista de que o número de custodiados é pequeno em relação ao custo benefício para os fornecedores.*

Na inspeção constatou-se que:

- a) a carceragem fica localizada no primeiro piso superior da DPF, com acesso restrito e após o trânsito em meio a servidores daquela delegacia (escrivães, peritos e delegados);*

b) o local está degradado, em tese, devido ao tempo de uso, com fiação elétrica e vergalhões expostos;

c) conta com metais, tais como torneira, que podem ser facilmente retirados e utilizados como armas;

d) os serviços relacionados aos cuidados de presos serão realizados por agentes da PF.

Verificado o local e as condições acima descritas, pelo MM. Juiz Federal Titular foi determinada a juntada do presente auto, devendo o feito aguardar a realização de audiência a ser designada pela Secretaria; a especificação de provas será oportunizada aos réus por ocasião da audiência.

..."

Não bastasse o até aqui exposto, os fatos noticiados pela parte autora, consubstanciadas em superlotação de celas, permanência dos presos por longos períodos, problemas estruturais/elétricos, falta de condições e profissionais sem treinamento para atuação como agente penitenciário, dentre outros, não foram impugnados pelas rés.

Nesse particular, merece destaque a menção da União, em sua contestação (ev. 51), ao fato de que "...o problema da superlotação carcerária afeta todos os Estados da Federação. É um problema endêmico no Brasil...".

Ocorre que a aparente praxe das mazelas verificadas no sistema carcerário nacional em nada alteram o entendimento até aqui exposto, senão, diversamente, demanda ainda maior e efetiva atuação do Poder Judiciário na defesa dos direitos fundamentais, em especial o da dignidade da pessoa humana.

Estabelecida, pois, a necessidade de desativação do cárcere, após sua efetivação a custódia da DPF não mais poderá mais ser utilizada como cadeia pública ou presídio, mas tão somente para o (curto) período necessário aos trâmites relacionados à prisão, findo o qual deverá o indivíduo ser imediatamente entregue para uma unidade prisional propriamente dita (cadeia pública ou penitenciária, conforme o caso), devendo o Estado do Paraná providenciar os meios necessários para seu recebimento.

Por fim, repita-se que embora a procedência da demanda seja medida que se impõe, há impossibilidade de antecipação dos efeitos executivos do julgado, considerada a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça nos autos de Suspensão de Liminar e de Sentença 2.027-PR (2015/0122627-0), de modo que somente após trânsito em julgado haverá obrigação das rés em implementação das medidas aqui analisadas.

Passo ao dispositivo.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **rejeito as preliminares aventadas** e, resolvendo o mérito na forma do inciso I do art. 269 do CPC, **JULGO PROCEDENTES** os pedidos para determinar ao Estado do Paraná e à União que, no âmbito de suas atribuições, elaborem, **no prazo de até 04 meses**, plano específico de desativação total da custódia da Delegacia da Polícia Federal de Londrina e incremento real de vagas para presos federais no sistema penitenciário local, com metas e cronogramas para a gradual solução dos problemas verificados neste feito.

Findo o prazo supra e apresentado aquele plano de atuação, **deverão as rés implementá-lo no prazo de até 08 meses após sua elaboração**, findo o qual, sem integral cumprimento do julgado, será analisada eventual fixação de multa e declaração de mora com publicação na mídia, nos termos da fundamentação.

Oficie-se ao e. STJ, comunicando ao douto Ministro Relator dos autos de Suspensão de Liminar e de Sentença 2.027-PR (2015/0122627-0) o teor desta sentença.

Sem embargo da divergência jurisprudencial quanto à questão da condenação ao pagamento de honorários advocatícios em ação civil pública, deixo de fixá-los pela aplicação adequada do art. 18 da Lei 7.347/85, que prevê somente a possibilidade de condenação na verba honorária do autor de ação civil pública no caso de comprovada má-fé.

Registre-se. Publique-se. Intimem-se.

Documento eletrônico assinado por **GILSON LUIZ INACIO, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **700001021888v55** e do código CRC **ec1212ad**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): GILSON LUIZ INACIO
Data e Hora: 21/09/2015 16:54:21

5019363-91.2014.4.04.7001

700001021888 .V55 BFF© GLI