

**APELAÇÃO CÍVEL N.º 1439614-8, DA VARA DA FAZENDA
DE CASCAVEL**

Apelante : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO
PARANÁ

Apelado : ESTADO DO PARANÁ

Revisor Desig: Des. LEONEL CUNHA

EMENTA

1) DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FECHAMENTO DEFINITIVO DA CADEIA PÚBLICA DE CASCAVEL. CONSTRUÇÃO DE NOVO ESTABELECIMENTO DESTINADO À MANUTENÇÃO DE PRESOS PROVISÓRIOS. REMOÇÃO DE PRESOS PROVISÓRIOS E DEFINITIVOS. PROIBIÇÃO DO INGRESSO IMEDIATO DE NOVOS PRESOS NA CADEIA LOCAL. DECISÃO QUE INTERFERE NA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

a) A ordem judicial de fechamento definitivo da Cadeia Pública de Cascavel e, por outro lado, a ordem

Apelação Cível n.º 1439614-8

de que seja construído novo estabelecimento destinado à manutenção de presos provisórios, tal como posto nos pedidos iniciais da Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública, sobre depender de alto valor orçamentário a ser dispensado pelo Poder Público, coloca o Poder Judiciário na posição de construtor, devendo, por isso, acompanhar, inclusive, o andamento das obras, fosse o caso.

b) Não cabe ao Poder Judiciário interferir na política de segurança pública, estabelecida e executada pelo Poder Executivo.

c) Esse entendimento está em conformidade com orientação do Supremo Tribunal Federal segundo o qual define que “as restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, entre elas a fixação de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes” (ADI 4102).

d) Em relação à transferência dos presos provisórios, há de se destacar que, em que pese a afirmação de que a Carceragem está com mais



Apelação Cível n.º 1439614-8

detentos do que sua capacidade, o Recorrente deixou de indicar para qual estabelecimento os presos provisórios deveriam ser transferidos, tornando inócua a análise da questão, que se esvazia em seu próprio fundamento.

2) APELO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

Vistos, RELATÓRIO

1) DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ ajuizou *Ação Civil Pública, com pedido liminar*, em face do ESTADO DO PARANÁ (fls. 144/174), sustentando que: **a)** O Estado do Paraná é responsável pela administração carcerária da Cadeia Pública de Cascavel, estabelecimento destinado à custódia de presos provisórios; **b)** estabelecimento encontra-se em situação precária, com afronta a todos os direitos fundamentais daqueles que ali estão sob a custódia do Estado; **c)** foi realizada inspeção no estabelecimento, em 06/03/2014, a qual verificou que a Cadeia Pública de Cascavel se encontra com intensa superlotação, com cerca de três vezes mais custodiados que sua lotação máxima (427 custodiados frente a uma lotação máxima de 132); **d)** não há portas nas celas e os custodiados se

Apelação Cível n.º 1439614-8

revezam para dormir, diante da ausência de espaço para todos dormirem; **e)** *"não há qualquer separação entre os custodiados: nem entre provisórios e sentenciados; nem entre regime fechado e semiaberto; nem entre primários e reincidentes; nem quanto à natureza do delito cometido. Aqueles que sofrem de doenças infectocontagiosas também não ficam separados dos demais custodiados, criando cenário propício a endemias"* (f. 146); **f)** a alimentação, além de precária, é insuficiente, motivo pelo qual os próprios custodiados cozinham, em seus alojamentos, a comida *"in natura"* que, por compaixão, os agentes penitenciários permitem que ingresse no local; **g)** não há fornecimento de materiais de higiene ou vestuário pelo Estado, ou equipe de saúde no estabelecimento; **h)** o sentenciado é impossibilitado de alcançar a remição pelo trabalho ou pelo estudo, pois também não há possibilidades de estudo na unidade. Pediu, liminarmente, fosse imediatamente ordenado a se abster de encaminhar presos à Cadeia Pública de Cascavel, sob pena de multa diária. Ao final, requereu que: *"a) a unidade referida, qual seja, a Cadeia Pública de Cascavel, seja definitivamente fechada; b) seja construído novo estabelecimento destinado à*



Apelação Cível n.º 1439614-8

manutenção de presos provisórios, com capacidade mínima de 500 presos, eis que esta é a média de presos que ali ficam custodiados, em prazo de 6 meses, sob pena de multa diária em caso de descumprimento, a ser arbitrada" (f. 173).

2) A decisão de fls. 229/232 indeferiu o pedido liminar, *"entendendo pertinente uma averiguação mais detalhada acerca das condições da cadeia pública local – prova inequívoca e verossimilhança das alegações –, especialmente no que diz respeito às medidas tomadas pelo Poder Público para solucionar as irregularidades denunciadas (...), sem prejuízo de posterior reconsideração após juntada dos laudos de vistoria da Vigilância Sanitária e do Corpo de Bombeiros" (f. 232).*

3) O ESTADO DO PARANÁ contestou (fls. 525/549), alegando, preliminarmente, a impossibilidade jurídica do pedido, tendo em vista que as prestações positivas não incorporadas ao planejamento estratégico idealizado pelo Poder Executivo, único com competência para tanto, não encontra previsão no ordenamento jurídico pátrio. No mérito, disse que: **a)** a forma de transferência de presos, conforme requerida

Apelação Cível n.º 1439614-8

na inicial, não tem o condão de solucionar a questão, pois apenas transferirá o problema da superlotação para outra unidade prisional; **b)** a impossibilidade fática de remanejamento, diante da ausência de vagas, de modo que *"a palavra final sobre eventuais transferências é dos Juízes das Varas de Execuções Penais a que estão vinculadas, sendo amplamente conhecida a relutância destes em receber novos detentos nos estabelecimentos prisionais sob sua supervisão"* (f. 531); **c)** constitui ofensa ao princípio de separação de poderes a ingerência do Poder Judiciário no âmbito da discricionariedade administrativa; **d)** o pedido inicial é apto a causar graves prejuízos à ordem e à economia públicas, uma vez que a transferência de presos de uma para outra região do Estado, sejam condenados definitivos ou provisórios, em geral, gera problemas para o sistema penitenciário; **e)** a alocação de recursos não previstos no orçamento implicará no comprometimento da execução e desenvolvimento de outras áreas.

4) A sentença (fls. 635/652), julgou extinto o processo, sem resolução de mérito, com base no artigo 267, inciso VI, do Código de Processo Civil/1973, ao fundamento que *"revela-se juridicamente impossível*

Apelação Cível n.º 1439614-8

a condenação do Estado do Paraná ao cumprimento das obrigações pretendidas pela parte autora, sendo forçoso reconhecer a ausência de uma das condições da ação" (f. 652).

5) A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ apelou (fls. 660/678), alegando que: **a)** a sentença, além de ferir frontalmente o teor do artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal e a tutela de interesses coletivos dos necessitados; **b)** a decisão "*erige escudo intransponível em prol do administrador, que tudo poderá fazer, inclusive descurar-se durante décadas a fio da questão penitenciária nesta Comarca, e nada poderá ser feito em prol daqueles que cumprem a pena sem qualquer dignidade, em cadeias superlotadas, sujeitos a infecções, a novos envolvimento em atividade criminosa, à violência generalizada enfim, a todos os riscos possíveis, oriundos do contato humano, e sob a tutela estatal"* (fls. 664/665); **c)** se não há recursos estatais para prender de modo digno, deve-se adotar punição alternativa, como a prisão domiciliar; **d)** inaplicável o princípio da reserva do possível, quando se trata de direito fundamental.

6) Sem contrarrazões, conforme Certidão de f. 680.



Apelação Cível n.º 1439614-8

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de APELAÇÃO CÍVEL em face da sentença que julgou extinta, sem resolução de mérito, a Ação Civil Pública ajuizada pela DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ, em que pretende o fechamento definitivo da Cadeia Pública de Cascavel, bem como a construção de novo estabelecimento destinado à manutenção de presos provisórios.

O Juízo "*a quo*" considerou juridicamente impossível a condenação do Estado do Paraná ao cumprimento das obrigações requeridas na inicial da Ação Civil Pública, reconhecendo a ausência de uma das condições da ação (artigo 267, inciso VI, do CPC/73).

A sentença merece mantida.

Inicialmente, cumpre destacar que de acordo com o princípio constitucional da separação dos poderes, a regra é que o Poder Judiciário não poderá obrigar o Poder Executivo a realizar atos de gestão

pública, já que esses estão sujeitos ao planejamento orçamentário e administrativo.

No caso, verifica-se que a imposição de ordem a fim de determinar que a Cadeia Pública de Cascavel seja definitivamente fechada; bem como seja construído novo estabelecimento destinado à manutenção de presos provisórios, tal como posto nos pedidos iniciais, depende de alto valor orçamentário a ser dispensado pelo Poder Público.

Hely Lopes Meirelles leciona que, referente à responsabilidade pela escolha das prioridades a serem atendidas pelo Estado: *"essa liberdade funda-se na consideração de que só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência da prática de certos atos, que seria impossível ao legislador, dispondo na regra jurídica - lei - de maneira geral e abstrata, prover com justiça e acerto. Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém e o que não convém ao interesse coletivo. Em tal hipótese executa a lei vinculadamente, quanto*

Apelação Cível n.º 1439614-8

aos elementos que ela discrimina, e discricionariamente, quanto aos aspectos em que ela admite opção. (...) Erro é considerar-se o ato discricionário imune à apreciação judicial, pois só a Justiça poderá dizer da legalidade da invocada discricionariedade e dos limites de opção do agente administrativo. O que o Judiciário não pode é, no ato discricionário, substituir o discricionarismo do administrador pelo do juiz. Não pode, assim, 'invadir opções administrativas ou substituir critérios técnicos por outros que repute mais convenientes ou oportunos, pois essa valoração' é privativa da Administração. Mas pode sempre proclamar as nulidades e coibir os abusos da Administração." (in DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 120/121).

Nessa análise, constata-se que não cabe ao Poder Judiciário interferir na política de segurança pública, estabelecida e executada pelo Poder Executivo.

Sobre o tema, bem fundamentou o Desembargador Nilson Mizuta na Apelação Cível n.º 1108266-3, julgada em 04.02.2014:



Apelação Cível n.º 1439614-8

"A reforma da Cadeia Pública de Jandaia do Sul exige razoável valor orçamentário dotado para tal finalidade, haja vista que a correção dos problemas apurados não envolve apenas as várias questões estruturais apuradas, mas também de separação dos presos provisórios dos definitivos, correção da ventilação e insolação do local, ampliação do número de selas, alocação de presos durante a reforma, dentre outros, o que exige não apenas uma reforma, mas uma completa reestruturação da obra.

Determinar que recursos públicos sejam aplicados à correção desse problema acabaria por limitar indevidamente as opções de políticas públicas prioritárias que podem ser feitas pelo Executivo.

A legislação orçamentária é consideravelmente rígida e a vinculação de utilização de um determinado montante em uma obra específica necessariamente retira a disponibilidade de caixa que poderia ser utilizada para prestação de outras utilidades públicas.

Não pode o Judiciário definir se a opção a ser tomada é a reforma da Cadeia Pública de Jandaia do Sul, sua ampliação ou a construção de uma Penitenciária. A aplicação dos recursos públicos é

Apelação Cível n.º 1439614-8

tarifa do Executivo, cujos membros são eleitos pelo povo e tem legitimidade para definir as matérias que estão abrangidas pela discricionariedade administrativa.

Ao Poder Executivo cabe definir as políticas públicas a serem implementadas de acordo com o planejamento de governo, diante de cada situação em concreto e em conformidade com as necessidades do momento.

O princípio republicano que informa o ordenamento jurídico e o Estado brasileiros exige que seja respeitado o interesse da maioria, responsável pela eleição dos membros do Poder Executivo. Assim, as decisões administrativas a cargo dos chefes do Executivo podem ser legitimamente vistas como manifestação do interesse da maioria, que deve prevalecer diante dos casos individualizados que são trazidos ao Judiciário.

A característica de uma República relativa à separação e independência dos Poderes estatais entre si, estabelecida no art. 2º da Constituição Federal, acarreta a impossibilidade do Poder Judiciário definir questões afetas à competência e discricionariedade do Poder Executivo com exceção

dos casos excepcionais. O adequado funcionamento de todo o Estado está baseado nessa distribuição estrutural de funções, que pode ser mitigada apenas em casos peculiares."

No mesmo sentido:

*"APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA INTERDIÇÃO DA CARCERAGEM DA DELEGACIA DE CIANORTE - PRETENSÃO DE REFORMAR A CADEIA PÚBLICA PARA QUE ESTA ATENDA ÀS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE (INSTALAÇÕES ELÉTRICAS, HIDRÁULICAS, SANITÁRIAS) E REMOÇÃO DE PRESOS - PRECARIEDADE DAS INSTALAÇÕES E SUPERLOTAÇÃO - SENTENÇA QUE EXTINGUIU O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO ANTE A IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - INSURGÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO - NÃO ACOLHIMENTO - **IMPOSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - ATOS DE GESTÃO PÚBLICA DEVEM SER PRATICADOS PELO ADMINISTRADOR, DEPENDENDO DE PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO** - PRECEDENTES - SENTENÇA MANTIDA - APELAÇÃO*

Apelação Cível n.º 1439614-8

CÍVEL CONHECIDA E DESPROVIDA". (TJPR - 4ª C.Cível - AC - 1166541-1 - Cianorte - Rel.: GUIDO DÖBELI - Por maioria - J. 12.08.2014, destacou-se).

"AGRAVO - SUSPENSÃO DE EXECUÇÃO DE LIMINAR DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE DETERMINA A **REALIZAÇÃO DE OBRAS DE REFORMA DE CARCERAGEM - LESÃO À ORDEM PÚBLICA, À ORDEM ADMINISTRATIVA ECONÔMICA E À ORDEM ADMINISTRATIVA CARACTERIZADAS - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DE PODERES EM RAZÃO DA INTERFERÊNCIA NA POLÍTICA PÚBLICA A CARGO DO PODER EXECUTIVO - PRESERVAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO EM TORNO DAS PRIORIDADES DE AÇÃO DO PODER PÚBLICO E DE RESPEITO ÀS REGRAS ORÇAMENTÁRIAS** - INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 4.º DA LEI N.º 8437/1992 - RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO." (TJPR - Órgão Especial - A - 887017-3/01 - Maringá - Rel.: MIGUEL KFOURI NETO - Unânime - J. 21.05.2012, destacou-se).

E, de acordo com orientação do Supremo Tribunal Federal, "as restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder



Apelação Cível n.º 1439614-8

Executivo, entre elas a fixação de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes" (ADI 4102, Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/2014, Acórdão Eletrônico DJe-027 divulg. 09-02-2015 public. 10-02-2015).

Em relação à transferência dos presos provisórios, há de se destacar que em que pese a afirmação da Apelante de que a Carceragem está com mais detentos do que sua capacidade, deixou de indicar para qual estabelecimento os presos provisórios deveriam ser transferidos, tornando inócua a análise da questão, que se esvazia em seu próprio fundamento.

É sabido que a problemática da superlotação nas cadeias não é um fato isolado, motivo pelo qual não pode o Estado do Paraná ser compelido a remover os presos provisórios para unidades outras que sequer foram indicadas pela Apelante.

Diz-se isso porque as medidas a serem adotadas representam um elevado custo aos cofres públicos de modo que o Poder Judiciário não pode



Apelação Cível n.º 1439614-8

substituir o Estado no tocante à operacionalização da reforma, realocação de presos e construção de nova unidade penitenciária, posto que não pode o Judiciário impor ou obrigar a Administração Pública a praticar atos físicos de administração sob pena de, repise-se, ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Por fim, e do mesmo modo, é possível sustentar que a determinação requerida pela Apelante interfere na seara da discricionariedade do Poder Executivo ao proibir o ingresso de novos presos na cadeia local.

A solução para situações como esta exige de Órgãos estatais, como a Defensoria, que, mediante acordo ou outras iniciativas negociais, submetam o Estado do Paraná a compromissos de ajustamentos, mediante prazos certos e cominações pertinentes, de modo extrajudicial. É preciso, porém, como dissemos, iniciativa dos Órgãos estatais legitimados.

Por isso, voto por que seja negado provimento ao Apelo da DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ.



Apelação Cível n.º 1439614-8

DECISÃO

ACORDAM os Desembargadores integrantes da Quinta Câmara Cível deste TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ, por **maioria** de votos, em **negar** provimento ao Apelo.

Proferido o voto condutor, divergiu dele o Desembargador LEONEL CUNHA, sendo acompanhado pelos Desembargadores LUIZ MATEUS DE LIMA e NILSON MIZUTA. Na prorrogação do julgamento (art. 942, § 1º, CPC/15), votou o Juiz Substituto em 2º Grau ROGÉRIO RIBAS, com o Relator originário.

Presidiu o julgamento o Desembargador LEONEL CUNHA, com voto.

CURITIBA, 03 de maio de 2016.

Desembargador **LEONEL CUNHA**

Relator Designado

Desembargador **CARLOS MANSUR ARIDA**

(com declaração de voto vencido em separado)



Apelação Cível n.º 1439614-8

Juiz Substituto em 2º Grau **ROGÉRIO RIBAS** (em substituição ao Des. Adalberto Xisto Pereira)
(com declaração de voto vencido em separado)