



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

Excelentíssima(o) Juíza(iz) Federal da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Acre

Ação Civil Pública n.1006194-83.2022.4.01.3000

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** apresenta recurso de apelação em face da sentença que julgou os pedidos parcialmente procedentes, pelas razões a seguir registradas. Por oportuno, requer sejam os autos remetidos ao TRF para apreciação do recurso.

LUCAS COSTA ALMEIDA DIAS
Procurador da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

Ação Civil Pública n. 1006194-83.2022.4.01.3000

RAZÕES DE APELAÇÃO

1. Relatório

O MPF ajuizou ação civil pública em face da União e do Estado do Acre, com o fim de garantir os meios necessários ao pleno funcionamento do Conselho Penitenciário Estadual, órgão consultivo e fiscalizador da execução da pena previsto na Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210/1984).

Assim, esta ACP pretende: **a)** condenar o Estado do Acre a garantir o funcionamento ativo e regular do Conselho Penitenciário do Estado do Acre; **b)** que o réu seja condenado ao pagamento de dano moral coletivo, em valor não inferior a R\$ 1.000.000,00, a ser destinado à melhoria do sistema penitenciário, em projetos a serem elaborados com o auxílio do COPEN, da sociedade civil, das pessoas privadas de liberdade e do MPF; e **c)** que a União se abstenha de transferir verbas federais do FUNPEN enquanto o Conselho Penitenciário não estiver em regular funcionamento.

A sentença julgou os pedidos parcialmente procedentes, e julgou improcedente o pedido de indenização por dano moral coletivo.

Em síntese, o entendimento foi de que é impossível avaliar, concretamente, o dano moral suportado pela população carcerária, além de que eventual indenização ocasionaria em mais despesas ao poder público, que já possui os recursos escassos e limitados para mantimento desses locais.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

2. Fundamentos

2.1. O dano moral coletivo pela própria prática ilícita

O STJ já pontuou o dano moral coletivo como a lesão na esfera moral de uma comunidade pela violação de direito transindividual de ordem coletiva (REsp 1.397.870/MG, STJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, j. 10/12/2014).

Diferentemente do dano moral individual, que investiga a dor, sofrimento e abalo psicológico causado ao agente, o dano moral coletivo independe dessa comprovação. Isso porque esses pontos não se aplicam a interesses difusos e coletivos, de forma que a mera constatação da prática de conduta ilícita que viole direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade caracteriza o dano. Portanto, inexige a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral (REsp 1.410.698/MG, STJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 30/6/2015).

Da mesma forma o STJ já entendeu que **os danos morais coletivos se configuram na própria prática ilícita**, de maneira que se baseiam na responsabilidade de natureza objetiva e dispensam, pois, a prova de efetivo dano ou sofrimento da sociedade, pelo que torna-se desnecessária a comprovação de culpa ou de dolo do agente lesivo (AgInt no AREsp 1.343.283/RJ, STJ, Rel. Ministro Moura Ribeiro, 3ª Turma, j. 19/02/2020).

Já quanto aos efeitos da condenação pelo dano moral coletivo, Bittar Filho reafirma ter dupla função: i) compensatória, para a coletividade e ii) punitiva, para o ofensor, além de servir como desestímulo, a fim de se evitar novas violações aos valores coletivos¹.

Nesse contexto se justifica a condenação do réu ao pagamento de indenização por

¹ BITTAR FILHO, Carlos Alberto. **Dano moral coletivo no atual contexto brasileiro**. Revista de Direito do Consumidor n. 12. São Paulo, Revista dos Tribunais, out-dez, 1994.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

dano moral coletivo pelos ilícitos praticados em detrimento dos direitos fundamentais dos detentos, condicionados pela falha em garantir o pleno e efetivo funcionamento do COPEN.

2.2. A prática ilícita - desativação do COPEN por 10 anos e postura negativa do Estado em implementá-lo após 3 anos de atuação do MPF

No caso, o COPEN estava desativado desde a sua instituição pela Lei Estadual n. 1.474, em 2003, razão pela qual o MPF instaurou procedimento administrativo para acompanhar a reinstalação do referido conselho pelo Estado do Acre (Procedimento Administrativo n. 1.10.000.000472/2020-12, ID 1205042785, fls. 1-5).

Desde o início do procedimento extrajudicial, o réu já se eximia da responsabilidade pela solução da irregularidade, ainda, se omitiu em conceder informações concretas sobre as atribuições do próprio poder executivo no sistema de execução da pena (ID 1205042785, fls. 10-16).

Ao longo da instrução, verificou-se que somente em 2015 foi decretada a constituição dos membros do colegiado, porém o decreto estava expirado desde 2019 e ainda não havia sido deflagrada nenhuma iniciativa para seu restabelecimento (ID 1205042785, fls. 61-62).

Em março de 2021, após sucessivas solicitações de informações e a respectiva mora no envio dos dados, o MPF expediu recomendação para que o réu reinstalasse o Conselho Penitenciário (Recomendação n. 4/2021, ID 1205042785, fls. 246-249). Em seguida, o Governo do Estado do Acre encaminhou o Decreto n. 8.579/2021 (fls. 397-398), que nomeou os novos membros do Conselho e, dado o empossamento dos membros e suposto restabelecimento das atividades de inspeção e fiscalização junto aos estabelecimentos prisionais, foi determinado o arquivamento do inquérito civil no MPF (ID 1205042785, fls. 654-657).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

Novamente, o MPF verificou a inércia do réu e desarquivou o procedimento para obter informações atualizadas do presidente do COPEN, o qual informou diversas dificuldades para exercício do cargo, inclusive na comunicação com a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública e com o Instituto de Administração Penitenciária do Estado do Acre (ID 1205042785, fl. 667).

Ainda que formalmente provocado pelo MPF desde junho de 2020, a inércia se mantia e absolutamente nada tinha sido feito, pelo que foi necessária a intervenção judicial para cessar a inércia estatal na adoção de ações administrativas necessárias a garantir o efetivo funcionamento do conselho (ID 1205005780, fls. 1-26).

Contudo, a displicência do réu permaneceu no pleito judicial, no qual o MPF relatou, por diversas vezes, o descumprimento da liminar deferida em 08/08/2022, para que o Estado reativasse o COPEN e promovesse as medidas administrativas necessárias para o seu efetivo funcionamento (apoio logístico, garantia de acesso aos locais e às informações, estrutura física, acesso aos sistemas administrativos) no prazo de 30 dias (decisão ID 1249399273, fls. 1-7).

Além disso, em 12/12/2022 foi acordado o sobrestamento dos autos (ID 1467778379) pelo prazo de 90 dias, concedidos para que o Estado do Acre implementasse a remuneração dos conselheiros, o que só ocorreu depois de quase um ano do acordo convencionado em audiência judicial (Lei Estadual n. 4.179/2023, ID 1866571173, juntado em 18/10/2023).

Por consequência, a quebra do acordo impossibilitou a manutenção dos conselheiros nos seus correspondentes cargos, uma vez que a falta de remuneração, diárias ou jetons limitaram suas atuações nos presídios do interior e participações em eventos de capacitação profissional, conforme relatado pelo presidente do colegiado (ID 1795126193).

Passado um ano da decisão liminar, a determinação segue sem cumprimento



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

efetivo e o órgão sequer tem se reunido semanalmente, na forma da Lei Ordinária n. 1.474/2003. Apesar disso, o réu insistiu em alegar que o COPEN “estava funcionando”, mas se limitou a apresentar manifestações incompletas e inconclusivas fora do prazo judicial, que nem mesmo comprovavam as medidas administrativas tomadas para atendimento completo da pretensão autoral (ID 1686206484, fls. 1- 3; ID 1759709076, fls. 1-4).

Como comprovação de que estaria supostamente “cumprindo a decisão liminar”, o Estado se limitou a juntar uma mensagem governamental à Assembleia Legislativa que apenas previa a promulgação da remuneração dos conselheiros, em junho de 2023, três meses depois de encerrado o prazo de 90 dias convencionados no acordo (ID 1686206484, fl. 2).

Posto isso, foi expedido ofício ao Presidente do COPEN para requisitar novas informações sobre o objeto dos autos. Nesta oportunidade, o membro relatou, novamente, dificuldades para exercícios de suas atribuições e continuidade das reuniões, haja vista a falta de recursos materiais, financeiros e humanos. Acrescentou que o IAPEN constantemente dificultava o trabalho do colegiado, inclusive, não franqueou acesso à relação dos presos envolvidos na rebelião do dia 26/07/2023 transferidos para presídio federal, informação obtida até mesmo pela imprensa (ID 1795126193, fls. 1-2; ID 1838121156, fl. 1).

A liminar determinou, expressamente, o fornecimento de apoio logístico e estrutura física pelo COPEN, assim como a garantia de acesso aos locais, informações e aos sistemas administrativos do complexo penitenciário. Entretanto, depois de postergar por anos a implementação efetiva do conselho (que ainda não se deu efetivamente), o Estado do Acre ainda limitou a atuação do órgão com a imposição de uma burocracia excessiva e desnecessária que só embaraça o exercício das atribuições do COPEN previstas na LEP e na Lei Estadual n. 1.474/2003.

Reiterados descumprimentos só atrapalham a marcha processual e violam a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

cláusula geral de boa-fé e lealdade processual (art. 5º e 6º, do CPC) imposta às partes, que devem prezar pela cooperação na condução regular e razoável do tempo do processo. No mais, só reforçam o dispêndio de dinheiro público do Judiciário, do MPF, da União, e do próprio Estado do Acre, razão pela qual o MPF requereu, mais de uma vez, a fixação de multa diária, bem como a aplicação de multa pela litigância de má-fé (ID 1795126191, fls. 1-7, e ID 1838121155, fl. 1).

2.3. O cenário dantesco do sistema prisional no Acre. Inércia do Estado em implementar medidas já legalmente previstas

Tal morosidade estatal também contribui diretamente para uma série de violações aos direitos fundamentais dos indivíduos privados de liberdade. Como já foi alegado na referida ACP, os relatórios do Conselho Nacional do Ministério Público e do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura materializaram as violações gravíssimas aos direitos fundamentais dos presos e o quadro preocupante das condições do complexo penitenciário acreano.

Segundo dados do Relatório Técnico elaborado após inspeção nos presídios do Complexo Penitenciário acreano em agosto de 2020, o MNPCT constatou: **(a)** que o sistema de perícia necessita urgentemente de medidas para sua estruturação, com adequação das necessidades de atendimento das demandas; **(b)** graves violações aos direitos das pessoas privadas de liberdade, no Complexo Penitenciário Francisco de Oliveira Conde (FOC), no âmbito de todas as suas unidades; **(c)** frágil estrutura administrativa relacionado à Política de Internação para adolescentes em conflito com a lei, o que inclui a falta de formação adequada e o número insuficientes de profissionais no Instituto Socioeducativo Santa Juliana, além de outras violações (ID 1205077275, fls. 1-202).

Em novembro de 2021, o MNPCT realizou nova vistoria nas unidades prisionais do FOC, e, sobre a questão, relatou:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

O MNPCT realizou inspeção regular no estado do Acre em agosto de 2020 e elaborou um relatório circunstanciado conforme anexo (Sei nº 2986733) diagnosticando situações irregulares e de violações nas unidades inspecionadas. Ao fim do relatório elaborou recomendações destinadas as autoridades locais competentes com o intuito de que as irregularidades fossem sanadas. Depois de um ano da inspeção regular, a pedido do MPF/AC, o MNPCT retornou para monitorar as recomendações da inspeção de 2020 com várias autoridades locais, entre elas: MPF/AC, TJ/AC, DPE/AC e organizações da sociedade civil do Acre. No entanto, **observou-se que as questões trazidas em 2020 continuam sem resolução ou avanço.**

Nesta oportunidade, o MNPCT registrou, em suma: **1) o acesso restrito à água potável; 2) o uso excessivo e desproporcional da força nas intervenções do GPOE, bem como a utilização de espargidores de pimenta e gás lacrimogêneo; 3) as limitações das visitas de familiares; 4) a falta de ventilação nos ambientes e as altas temperaturas suportadas pelos presos; 5) a precariedade de atendimento médico, sobretudo às gestantes custodiadas, e a ausência de tratamentos de hormonoterapia para a população LGBTQIA+; 6) a alimentação ineficiente e de baixa qualidade; e 7) a ausência de acesso diário ao banho de sol (PA n. 1.10.000.000472/2020-12, ID 1205057780, fls. 192-195).**

Importante relembrar, ainda, a brutal intervenção do GPOE em abril de 2020 no Complexo Penitenciário Francisco Oliveira Conde, que deixou mais de 50 custodiados feridos e com perdas permanentes de dedos, orelhas, problemas na audição e visão (ID 1205057780, fls. 248-249), período em que não existia COPEN.

Em reforço aos elementos já citados, em 2021 o Estado do Acre firmou TAC com o MPF e assumiu o compromisso de implementar meios que previnam e enfrentem a tortura no estado, considerando o quadro de retrocesso identificado pelo MNPCT, porém a criação do Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura só foi efetivada após o ajuizamento da execução de título executivo extrajudicial (EXTIEX n. 1000860-34.2023.4.01.3000).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

Desse modo, é nítido que essa postura omissiva não é nova pelo ente estatal, que só age quando compelido judicialmente, e quando age apresenta justificativas genéricas, desprovidas de elementos probantes que demonstrem, minimamente, as ações tomadas para implementação efetiva do conselho e, conseqüentemente, para cessação das violências identificadas.

Aliás, como bem pontuou o magistrado na decisão liminar “*em se tratando de fiscalização da execução penal, o Estado não pode atuar timidamente, uma vez que o sistema penitenciário, no Brasil, é marcado por graves violações aos direitos humanos*” (ID 1249399273, fl. 5).

2.4. A inaplicabilidade da reserva do possível como fundamento para beneficiar a própria inércia (e torpeza!) estatal. Existência de verbas suficientes para implementar o COPEN

Embora a sentença apelada tenha reconhecido a gravidade das condições do sistema prisional local, rejeitou o pedido de indenização por danos morais coletivos porque não seria possível quantificar, concreta e isoladamente, os efeitos diretos da falha no funcionamento do COPEN no sistema penitenciário acreano, além de entender que eventual indenização drenaria ainda mais os recursos públicos destinados a esse sistema, que já possui as receitas limitadas (ID 1843609647).

De início, deve-se reconhecer a presunção dos danos morais coletivos, bem como a inaplicabilidade da teoria da reserva do possível no caso concreto.

Não há que se falar em prova do efetivo prejuízo da problemática suscitada no sistema carcerário estadual, pois além do fato de que **tal prejuízo é nítido e de fácil constatação** (basta ver os relatórios e demais documentos supramencionados), é indiscutível que os danos morais oriundos da conduta omissiva do réu foram (e ainda são!) suportados em escala coletiva e difusa, hipótese em que há presunção de ilícito, portanto,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

torna-se desnecessário "mensurar" concretamente os efeitos dessas falhas.

A prolongada omissão do administrador público é passível de responsabilização, conforme sustenta Daniel Sarmiento, quanto este mantém presos em celas superlotadas e insalubres, de forma a atingir profundamente a dignidade humana dos detentos. Logo, o reconhecimento do direito à indenização é o mínimo a ser feito, dada a intensidade da lesão à dignidade da vítima².

Sabidamente, o Conselho Penitenciário é parte da estrutura fiscalizatória prevista no ordenamento, de existência obrigatória e permanente nos estabelecimentos prisionais. Nesse contexto, a inércia estatal e a gestão deficitária do órgão também importa no descumprimento desses normativos. Não basta o conselho existir, ele deve promover ações concretas de inspeção e fiscalização e se reunir em sessões ordinárias semanais (arts. 2º e 11, da Lei n. 1.474/2003), o que não ocorre diante dos empecilhos financeiros e administrativos impostos pelo réu.

No que diz respeito à função de fiscalização, além da análise crítica realizada durante o exame dos processos de execução, incumbe ao conselho apresentar relatórios das atividades exercidas ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (art. 70, II e III, LEP). As informações obtidas nesses relatórios demonstram a realidade fática dos presídios e, por consequência, direcionam a implementação e aperfeiçoamento das políticas públicas de execução penal. Daí a importância das inspeções continuadas.

Para além dos mandamentos constitucionais e das previsões na Lei de Execução Penal (arts. 61, 69 e 70) e na Lei Estadual n. 1.474/2003, o ambiente prisional é regulado por variados diplomas de ordem internacional, que visam promover, no mínimo, o respeito à dignidade humana nesses locais (Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, Pacto dos Direitos Civis e as Regras Nelson Mandela). Notadamente, o réu também os descumpre.

² SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: Conteúdo, Trajetórias e Metodologia*, ed. 3, p. 77, 2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

Outras irregularidades também foram constatadas pelo Gabinete de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Socioeducativo (GMF) do TJAC, o qual confirmou as violações massivas e generalizadas de direitos fundamentais dos detentos acreanos, que denunciaram a precariedade de serviços relacionados à alimentação, às condições de higiene nas celas, à falta de atendimento médico e de efetivo policial para realização de atividades externas, como realização de exames de saúde, tratamento odontológico e consultas com médicos especialistas³. **A constatação de todas essas violações já é capaz de gerar dano moral coletivo**, sobretudo pela inexistência do COPEN.

Não obstante a dispensabilidade de comprovação dos prejuízos suportados, também está clara a reiterada quebra da confiança, da boa-fé objetiva e da legítima expectativa que os cidadãos depositam naqueles que prestam e fiscalizam os serviços públicos, razão pela qual a condenação em danos morais coletivos se justifica.

Em 2015, o STF caracterizou a situação prisional no país como “estado de coisas inconstitucional” e reconheceu que o sistema prisional brasileiro é caracterizado pela permanente violação de direitos humanos (ADPF n. 347). Esse reconhecimento foi essencial para adoção de medidas que visem a garantia do mínimo existencial, indispensável à manutenção da dignidade nos ambientes carcerários.

Uma consequência do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional foi o comando dirigido à União para que liberasse o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional e se abstivesse de realizar novos contingenciamentos, o que repercutiu na alteração da Lei Complementar n. 79/1994, através de lei que instituiu os repasses obrigatórios anuais do FUNPEN aos estados e municípios e, conseqüentemente, possibilitou o dispêndio de recursos originários do fundo na estrutura fiscalizatória, como nos conselhos penitenciários (Lei n. 13.500/2017).

³ ACRE. Tribunal de Justiça. Em 2022, GMF realizou inspeções em todas unidades prisionais do Acre. [S. l.], 11 jan. 2023.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

Sobre isso, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) já demonstrou que, entre 2016 e 2021, foi repassado ao Estado do Acre o valor de **R\$ 89.396.042,04**. Desse valor, R\$ 81.306.857,89 foram através de transferência direta ao Estado, R\$ 8.089.184,15 foram através de transferência fundo a fundo e R\$ 18.843.272,49 através de convênios (ID 1205077275, fls. 206-214).

Sob essa perspectiva, é nítido que o Estado do Acre detém os recursos necessários para cumprimento de eventual indenização.

Faz-se necessário relembrar que a vaga alegação de incapacidade financeira não é fórmula que permita afastar deveres constitucionalmente postos ao administrador público. A implementação de direitos fundamentais de índole social nos complexos penitenciários demanda, por óbvio, os gastos correspondentes por parte do Estado, que deve priorizar, primacialmente, o mínimo existencial exigido para manutenção desses direitos e, nesse caso, a jurisprudência dos tribunais superiores é firme no sentido da inoponibilidade da reserva do possível quando se está diante dessa conjuntura (STF, RE n. 592.581/RS, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 13/08/2015).

Ademais, a teoria da reserva do possível somente pode ser invocada quando demonstrado relevante comprometimento orçamentário resultante da medida impugnada, circunstância não evidenciada na hipótese dos autos. Pelo contrário!

Embora o objetivo destes autos seja assegurar o respeito às normas de execução penal no que se refere ao funcionamento pleno do COPEN, a questão central desta apelação vai muito além de mera discussão sobre a omissão estatal na implementação efetiva desse órgão. Isto porque a sua concretização leva à garantia de outros direitos imprescindíveis para a dignidade da pessoa humana, como a humanidade, legalidade e possibilidade de ressocialização nos ambientes prisionais acreanos.

Não há, portanto, como sustentar a tese de que eventual indenização drenaria os



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

recursos públicos destinados ao sistema prisional acreano, pois, pelo contrário, repararia minimamente os danos causados justamente pela má administração desses recursos.

Ressalte-se que somente com a condenação no pagamento de indenização é que os agentes responsáveis tenderão a respeitar a ordem jurídica vigente e os direitos sociais aqui tutelados. De outro modo, continuará sendo manifestamente vantajoso descumprir a lei e, somente após ser acionado judicialmente, cumprir o que lhe já lhe é previamente determinado.

3. Pedido

Em razão do exposto, o **MPF** requer seja a presente apelação provida para condenar o Estado do Acre ao pagamento de valor não inferior a R\$ 1.000.000,00, a título de dano moral coletivo, a ser destinado à melhoria do sistema penitenciário, em projetos a serem elaborados com o auxílio do COPEN, da sociedade civil, das pessoas privadas de liberdade e do MPF.

LUCAS COSTA ALMEIDA DIAS
Procurador da República