



Número: **1006194-83.2022.4.01.3000**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **3ª Vara Federal Cível e Criminal da SJAC**

Última distribuição : **11/07/2022**

Valor da causa: **R\$ 1.000.000,00**

Assuntos: **Sistema Prisional**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
UNIÃO FEDERAL (AUTOR)			
ESTADO DO ACRE (REU)			
ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECCAO DO ACRE (TERCEIRO INTERESSADO)		THALLES VINICIUS DE SOUZA SALES (ADVOGADO) RODRIGO AIACHE CORDEIRO (ADVOGADO)	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
18436 09647	09/10/2023 21:38	Sentença Tipo A	Sentença Tipo A



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Acre
3ª Vara Federal Cível e Criminal da SJAC

SENTENÇA TIPO "A"

PROCESSO: 1006194-83.2022.4.01.3000

CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)

POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria) e outros

POLO PASSIVO: ESTADO DO ACRE e outros

SENTENÇA

Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal objetivando, em tutela de urgência, compelir o Estado do Acre a reativar o Conselho Penitenciário, no prazo de 30 dias. Como pedido final, requereu a condenação do Estado do Acre e da União ao pagamento de danos morais coletivos, em valor não inferior a um milhão de reais, a ser destinado à melhoria do sistema penitenciário, assim como compelir o Estado a garantir o funcionamento ativo e regular do Conselho Penitenciário e a União para que se abstenha de transferir verbas federais do Fundo Previdenciário enquanto o Conselho Previdenciário não estiver em regular funcionamento.

O pedido de concessão de liminar foi parcialmente deferido, para determinar ao Estado do Acre que, no prazo de 30 dias, reative o Conselho Penitenciário do Estado do Acre, com a adoção de medidas administrativas (apoio logístico, garantia de acesso aos locais e às informações, estrutura física, acesso aos sistemas administrativos) para o seu efetivo funcionamento. No mesmo ato, foi deferida a migração da União, do polo passivo para o ativo, id 1249399273.

O Estado do Acre, apresentou contestação aos autos, id 1348540266.

No dia 12/12/22 foi realizada audiência de conciliação, tendo as partes convencionado pelo sobrestamento dos autos pelo prazo de 90 dias, para fins de efetivo cumprimento da obrigação de fazer relacionada à implementação da remuneração dos conselheiros id 1467778379.

O MPF peticionou nos autos requerendo a intimação do Estado do Acre para comprovar: **a)** quais foram as ações adotadas pelo Conselho Penitenciário desde a decisão liminar; **b)** quantas reuniões foram realizadas pelo COPEN e quais foram os encaminhamentos; **c)** qual foi o apoio material, operacional e logístico fornecido ao COPEN e de que modo se deu a utilização pelos conselheiros; **d)** quantas inspeções foram realizadas pelo COPEN e quais foram



os resultados; e) quais ações foram realizadas para cumprir com o acordo realizado na audiência de conciliação.

Em resposta, o Estado do Acre apresentou a Mensagem Governamental n. 2088, que propõe alteração na Lei n. 1.474/2003, para dispor sobre o pagamento de jetons aos membros do Conselho Penitenciário. De acordo com a parte ré, “não há inércia estatal que justifique a intervenção do judiciário no caso em apreço.” id 1686206484.

Alegando que as informações se limitaram ao item "e", o MPF requereu a manifestação expressa sobre os itens "a", "b", "c", "d", da manifestação id 1610475848.

No despacho id 1699877478, este Juízo concedeu ao Estado do Acre um prazo de 5 dias, para apresentar resposta aos itens que compõem ao cumprimento ideal da decisão em Juízo id 1249399273.

Estado do Acre juntou petição destinada a demonstrar o cumprimento dos itens indicados pelo MPF, id 1759709076.

O MPF informou o descumprimento de liminar e o acordo constante no id 1467778379, aduzindo ter transcorrido um ano da decisão judicial proferida, sem o efetivo cumprimento pela parte ré, em conformidade com as informações fornecidas pelo presidente do COPEN/AC, id 1795126191.

Em nova manifestação, o MPF apresentou carta do presidente de Conselho Fábio Santos de Santana, com esclarecimentos sobre o atual cenário do COPEN/AC, id 1795126193.

Relatado. Decido.

Prescindindo a causa da produção de outras provas, passo ao julgamento do mérito, nos termos do art. 355, do Código de Processo Civil.

A decisão que parcialmente deferiu a medida liminar sustentou-se nas seguintes razões:

Alegação de irreversibilidade da medida pleiteada

Quanto à alegação do Estado do Acre de que eventual concessão da tutela de urgência esgota o objeto da ação, não se verifica a alegada irreversibilidade, uma vez que eventual concessão do objeto da tutela de urgência pode vir a ser revogada, havendo motivos/razões para tanto. Além disso, o entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região é no seguinte sentido:

“(…) o fato que a proibição de concessão de liminar que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação deve ser interpretada à luz das normas constitucionais, de maneira que em casos excepcionais é admitida a liminar satisfativa ou antecipação de tutela parcialmente irreversível, quando tal providência seja indispensável para evitar o perecimento de direito. Nesse sentido, colaciono ementa dos julgados proferidos por esta Corte: PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS.



LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA SOLIDÁRIA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS. 1. A proibição de se conceder liminar que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação (Lei 8.437/92, art. 1º, § 3º) deve ser analisada à luz da Constituição, razão por que, em observância ao princípio da razoabilidade e da efetividade da jurisdição, admite-se, excepcionalmente, o deferimento de liminar satisfativa, quando tal providência seja imprescindível para evitar perecimento de direito, o que, na espécie, se justificaria para garantir o direito à saúde e à vida. (...) (AGA 0059140-19.2008.4.01.0000 / GO, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL FAGUNDES DE DEUS, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.198 de 31/07/2009). (...) “.

(AI 0019649-87.2017.4.01.0000, JUIZ FEDERAL ROBERTO CARLOS DE OLIVEIRA (CONV.), TRF1, e-DJF1 29/06/2017 PAG 1839.)

(Im)Possibilidade de interferência do Poder Judiciário

O Estado do Acre, em sua manifestação, alegou:

“(...) cada qual dos três Poderes da Federação possui atribuições e competências próprias, não cabendo ao Judiciário estabelecer prioridades dentre as políticas estabelecer prioridades dentre as políticas administrativas, criando aos demais Poderes a obrigação de legislar e executar a implantação de um órgão denominado Conselho Estadual Indígena, o que não é admitido sequer em mandado de injunção.

No caso, a incompetência do Judiciário é patente, pois a criação de órgão depende de lei válida e constitucional, cumprindo, portanto, ao Poder competente neste caso, a eleição das prioridades administrativas, e o direcionamento das políticas públicas, conforme sua conveniência e possibilidade legal, física e orçamentária.”

*O argumento do réu não guarda nenhuma relação com o presente caso, que trata da reativação de Conselho já criado por lei e pendente de efetivo funcionamento, razão pela qual não será analisado. Há mais: a previsão, instalação e funcionamento do Conselho Penitenciário é previsto na Lei 7.210/84 (Lei nacional) e lei estadual n. 1.474/03 de modo que **não** se trata de obrigação “criada” ou “imposta” pelo Judiciário, mas mero cumprimento de leis válidas e em vigência, sem qualquer tísna de inconstitucionalidade, tratando-se de juízo de legalidade estrita.*

Mérito da tutela de urgência

O art. 300 do Código de Processo Civil admite a concessão da tutela de urgência quando presentes os seguintes requisitos: a) elementos que evidenciem a probabilidade do direito; b) o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo; e c) ausência de perigo de irreversibilidade do provimento antecipado.

Analizando o pedido de concessão de tutela de urgência, em sede de cognição sumária, vislumbra-se a presença dos requisitos autorizadores à concessão do provimento jurisdicional.



Os fatos narrados na petição inicial foram embasados no Procedimento Administrativo nº 1.10.000.000472/2020-12, oportunidade em que se verificou que o Conselho Penitenciário do Estado do Acre está sem funcionamento.

De acordo com o Ofício nº. 2689/SEJUSP/2020, a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública informou que o Decreto nº 3.120, de 12 de agosto de 2015, que nomeou membros do COPEN, perdeu sua validade em 2019, não tendo havido nenhuma manifestação quanto ao término da vigência por parte do Conselho formado anteriormente (id 1205042785, p. 21).

Depois de reiteradas solicitações do Ministério Público Federal, sem que o Estado apresentasse uma solução concreta da irregularidade, foi expedida a Recomendação n. 4, de 19 de março de 2021, para que fosse implementado o Conselho Penitenciário (id 1205042785, p. 246-249).

Embora a solicitação tenha sido formalmente atendida, através da publicação do Decreto n. 8.579, de 6 de abril de 2021, que designou os membros do Conselho Penitenciário para o quadriênio 2021/2025 (id 1205042785, p. 397-398), o Ministério Público Federal alega que o Conselho não tem desempenhado efetivamente suas atribuições.

Quanto ao tema, a Lei n. 7.210/1984 prevê o Conselho Penitenciário como órgão da execução penal, e estabelece as seguintes atribuições:

Art. 61. São órgãos da execução penal:

(...)

IV - o Conselho Penitenciário;

(...)

Art. 69. O Conselho Penitenciário é órgão consultivo e fiscalizador da execução da pena.

*§ 1º O Conselho será integrado por membros nomeados pelo Governador do Estado, do Distrito Federal e dos Territórios, dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade. **A legislação federal e estadual regulará o seu funcionamento.***

(...)

Art. 70. Incumbe ao Conselho Penitenciário:

I - emitir parecer sobre indulto e comutação de pena, excetuada a hipótese de pedido de indulto com base no estado de saúde do preso;

II - inspecionar os estabelecimentos e serviços penais;

III - apresentar, no 1º (primeiro) trimestre de cada ano, ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, relatório dos trabalhos efetuados no



exercício anterior;

IV - supervisionar os patronatos, bem como a assistência aos egressos.

No Estado do Acre, a Lei n. 1.474/2003 institui o COPEN e estabeleceu, no art. 2º, suas funções, relacionadas ao controle e fiscalização do sistema penitenciário do Acre.^[1]

No caso dos autos, embora o réu, em sua manifestação preliminar, tenha alegado o cumprimento das funções que incumbem ao COPEN, verifica-se que, até o presente momento, as reuniões se limitaram a discutir questões relacionadas ao “espaço físico”, “veículos”, nomeação de assessores para atuarem junto ao Conselho e estrutura administrativa.

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.

Com efeito, a notória crise do sistema penitenciário brasileiro conta com o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na apreciação de medida cautelar da Arguição de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347/DF, do denominado “estado de coisas inconstitucional” configurado no sistema prisional brasileiro, fazendo referência ao quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária.

Dessa forma, considerando as importantes funções desempenhadas pelo Conselho Penitenciário, especialmente no que se refere à fiscalização dos estabelecimentos e serviços penais, faz-se necessária a adoção de medida urgente com o fim de reativar o COPEN/AC.

Presente a probabilidade do direito, o perigo da demora é evidente, uma vez que a ausência de fiscalização da execução penal pode ocasionar/agravar as violações aos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade.

No que se refere à remuneração dos membros do Conselho Penitenciário, a Lei Estadual n. 1.474/2003, prevê:

Art. 11. O conselho reunir-se-á em sessões ordinárias, uma vez por semana, e extraordinariamente, por convocação do presidente ou a pedido de pelo menos dois membros.

Parágrafo único. Não serão remuneradas as sessões que excederem o número de quatro ordinárias e duas extraordinárias no mesmo mês.

Da interpretação do dispositivo extrai-se que os membros do Conselho devem receber gratificação proporcional ao comparecimento às sessões ordinárias e extraordinárias realizadas no mês.

Todavia, o Ministério Público Federal requer o pagamento imediato da remuneração pelo exercício da atividade, o que encontra óbice no art. 1.059 do



CPC: “À tutela provisória requerida contra a Fazenda Pública aplica-se o disposto nos arts. 1º a 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, e no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009”[2].

*Ante o exposto, **defiro parcialmente** a liminar pleiteada, para determinar ao Estado do Acre, por sua Excelência, o Senhor Secretário de Segurança, que, no prazo de 30 dias, reative o Conselho Penitenciário do Estado do Acre, com a adoção de medidas administrativas (apoio logístico, garantia de acesso aos locais e às informações, estrutura física, acesso aos sistemas administrativos) para o seu efetivo funcionamento.*

Em prestígio à possibilidade de superação dos litígios pela via conciliatória, designe-se audiência de conciliação, intimem-se as partes e remetam-se os autos ao Núcleo de Conciliação desta Seccional.

Defiro o pedido de intimação da OAB/AC e do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura para que, querendo, ingressem no feito.

Não havendo mudança do quadro de fato e de direito, adoto os fundamentos supramencionados como razão de decidir, somados aos fundamentos de mérito a seguir.

Em sua contestação, o Estado do Acre afirmou expressamente que “vem tomando as providências necessárias para o funcionamento do Conselho Penitenciário – COPEN”, relacionando as várias medidas adotadas, dentre as quais a nomeação e convocação das reuniões dos membros do colegiado, disponibilização de 2 servidores da SEJUSP para auxiliar na execução dos trabalhos, disponibilização de espaço físico, com rede óptica de câmeras e internet, equipamentos de informática, material de escritório, assessor jurídico, veículo e coletes de identificação, id 1348540266, pág. 2/3. Argumentou ausência de dano moral coletivo e requereu a improcedência dos pedidos formulados na inicial.

Extraí-se do exposto que, exceto em relação ao dano moral coletivo, a defesa de mérito do Estado do Acre reconhece a importância e a legitimidade de se garantir o funcionamento ativo e regular do Conselho Penitenciário, principal pretensão veiculada na inicial. A contestação do Estado, desse modo, também corrobora os fundamentos da decisão que deferiu a tutela de urgência pleiteada pelo autor.

Não se pode esquecer que o funcionamento regular do Conselho Penitenciário constitui importante instrumento, dentre outros, de melhoria das nossas prisões que, nas palavras do ex-Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo, são verdadeiras “masmorras medievais”.

Para o Ministro Luís Roberto Barroso, “mandar uma pessoa para o sistema é submetê-la a uma pena mais grave do que a que lhe foi efetivamente imposta, em razão da violência física, sexual e do alto grau de insalubridade das carceragens, notadamente devido ao grave problema da superlotação” (ADPF 347).

Lembra ainda o Ministro, no mesmo julgado, que o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, a tomar medidas que erradiquem “situações de risco e a proteção à vida e à integridade pessoal, psíquica e moral de pessoas privadas de liberdade em várias penitenciárias do país”.

O acolhimento do pedido para compelir o Estado a promover o funcionamento ativo



e regular do Conselho Penitenciário não ofende a democracia nem o princípio da separação de poderes, uma vez que a determinação se volta à proteção de direitos fundamentais de minoria impopular, como são os presos.

E, para além da proteção dos direitos fundamentais, o funcionamento regular do Conselho Penitenciário poderá contribuir para melhoria da dramática situação do sistema prisional que, sabidamente, constitui fenômeno retroalimentador da criminalidade e da violência.

Danos morais coletivos

O autor requereu a condenação do Estado do Acre ao pagamento de indenização por danos morais, no valor de 1 milhão de reais, destinada 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 Ministério Público Federal.

Mas, como cediço, não é qualquer infração à lei que conduz à condenação por dano moral coletivo. É imprescindível que a violação seja apta a atingir de modo intolerável os valores normativos fundamentais da sociedade (REsp 1819993/MG, rel. Min. Herman Benjamin, 2.^a T., j., 03/11/2020). Além disso, a violação também deve ser "grave o suficiente para produzir verdadeiros sofrimentos, intranquilidade social e alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva" (REsp 1438815/RN, rel. Min. Nancy Andrighi, 3.^a T., j. 22/11/2016) ou atingir "alto grau de reprovabilidade", de modo a transbordar "os lindes do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, o círculo primordial de valores sociais" (REsp 1664186/SP, rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 3.^a T., j. 27/10/2020).

No caso, não há como mensurar o impacto direto da falha no funcionamento do Conselho Penitenciário na população carcerária. Não se nega a gravidade das condições do sistema prisional como acima mencionado, mas de reconhecer a impossibilidade de avaliar, concreta e isoladamente, o efeito desta falha específica sobre os presos.

Também não se pode esquecer que os recursos são escassos e limitados. Eventual indenização a ser suportada pelo erário, ainda que destinada ao fundo penitenciário, poderia ter efeito contrário ao pretendido, ao drenar recursos públicos que poderiam ser mais bem geridos de forma sistêmica e integrada com os demais setores da segurança pública. Dito com outras palavras, o acolhimento dessa parte do pedido poderá conduzir a ações dispersas, ainda que bem intencionadas, mas desconexas de uma estratégia ampla de melhoria do sistema prisional, que reclama maior eficiência na destinação dos reduzidos recursos financeiros e humanos de que dispõe o Estado.

Transferência de verbas federais do FUNPEN

O Ministério Público Federal requereu a condenação da União a se abster de transferir verbas federais do FUNPEN enquanto o Conselho Penitenciário não estiver em regular funcionamento.

Todavia, a migração da União do polo passivo para o ativo, com a expressa anuência do autor, prejudica tal pedido. Além desse óbice processual, a dramática condição que se encontra o sistema prisional acreano não recomenda a supressão de verbas, mas, pelo contrário, o seu incremento. Assim, incabível o acolhimento dessa parte do pedido.



Cumprimento da tutela de urgência deferida

O Ministério Público Federal informou o descumprimento da tutela de urgência, ao passo que o Estado do Acre redarguiu, sustentando que vem sim adotando providências concretas visando promover o funcionamento regular do Conselho Penitenciário.

O Estado do Acre praticou alguns atos concretos para dotar o Conselho Penitenciário de estrutura e condições adequadas de funcionamento, como a disponibilização de um local de reunião do Conselho, na Secretaria de Segurança Pública, expediu convites aos membros do colegiado para as reuniões, disponibilizou um veículo e um servidor, ainda que este não se dedique com exclusividade ao órgão, como reconhecido pelo Presidente do COPEN, id 1795126193, além da Mensagem Governamental 2088/2023, encaminhada à Assembleia Legislativa, com o Projeto de Lei que dispõe sobre a remuneração dos membros do Conselho Penitenciário, id 1686206484.

Essas condições mínimas permitiram ao Conselho inspecionar o refeitório da unidade prisional Francisco de Oliveira Conde, auxiliar na resolução da greve de fome e da rebelião que vitimou 5 pessoas, além do atendimento de algumas pessoas.

Mas a ordem judicial ainda não foi inteiramente cumprida, a exemplo do impedimento de acesso a informações relacionadas aos presos envolvidos na rebelião do dia 26.7.2023, transferidos para presídios federais.

Assim, deverá o Estado do Acre comprovar o cumprimento integral da decisão que deferiu a tutela de urgência, no prazo de 15 dias, manifestando-se expressamente sobre o descumprimento noticiado pelo autor e, especificamente, sobre o impedimento de acesso às informações requeridas pelo Conselho Penitenciário, sob pena de multa de 20 mil reais ao agente público responsável.

Com essas razões, **confirmando a tutela de urgência** anteriormente deferida e **julgo parcialmente procedente** o pedido para condenar o Estado do Acre a garantir o funcionamento ativo e regular do Conselho Penitenciário.

Sem custas e sem honorários.

Publique-se, registre-se e intime-se.

Jair Araújo Facundes

Juiz Federal

