

AÇÃO CIVIL PÚBLICA	23594-07.2011.8.10.0001 (23181/2011)
AUTOR	O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO
PROMOTORA DE JUSTIÇA	MÁRCIA LIMA BUHATEM
RÉU	ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADOR	SÉRGIO TAVARES

SENTENÇA CONDENATÓRIA A OBRIGAÇÕES DE FAZER

EMENTA

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SISTEMA PENITENCIÁRIO. INEXISTÊNCIA DE CONDIÇÕES PARA O CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DA LEI DE EXECUÇÃO PENAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONDENAÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO A OBRIGAÇÕES DE FAZER. CONSTRUÇÃO, REFORMAS E ADAPTAÇÕES DE ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS. REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA O QUADRO DE PESSOAL DO SISTEMA PENITENCIÁRIO. EFETIVAÇÃO DE POLÍTICA DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL DOS PRESOS. CONCESSÃO DE TUTELA JUDICIAL ESPECÍFICA.

1. As provas colacionadas aos autos e as demais informações públicas oficiais evidenciam que todos os estabelecimentos prisionais do Complexo Penitenciário de Pedrinhas apresentam condições insatisfatórias, que inviabilizam a efetivação das sentenças e decisões criminais e as condições para a ressocialização social dos presos (LEP, artigo 1º), com manifesto comprometimento da *dignidade da pessoa humana* e dos *direitos e garantias fundamentais*.

2. Acolhimento dos pedidos formulados pelo autor, com a consequente condenação do réu Estado do Maranhão a obrigações de fazer relacionadas à construção, reforma e adaptações de estabelecimentos prisionais, realização de concurso para o quadro de servidores do sistema penitenciário e efetivação de medidas que proporcionem a reintegração social dos presos.

3. Concessão de tutela judicial específica, tendo em vista a relevância dos fundamentos da demanda, diretamente relacionados à *dignidade da pessoa*

humana e aos direitos e garantias fundamentais dos presos (direito à vida, à saúde, à integridade física e moral, etc.), bem como a existência de fundado receio de ineficácia do provimento final, com a finalidade de se assegurar a obtenção do resultado prático equivalente.

1 RELATÓRIO

1.1 RESUMO DA PETIÇÃO INICIAL

O Ministério Público do Estado do Maranhão, através da 9ª Promotoria de Justiça Especializada na Defesa da Cidadania, com base no Inquérito Civil 02/2003 (f. 56/954), propôs, em 31/05/2011, Ação Civil Pública contra Estado do Maranhão, com a finalidade de buscar a tutela de direitos violados no Complexo Penitenciário de Pedrinhas "em desrespeito à Lei de Execução Penal e principalmente à Dignidade da Pessoa Humana".

1.1.1 Fundamentos fáticos da inicial.

Relata a peça inicial que, **em 03/12/2013**, foi instaurado Procedimento Administrativo, no âmbito do Ministério Público Estadual, destinado a apurar as reais condições de funcionamento do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, em face das diversas notícias sobre fugas e práticas de agressões no sistema prisional.

Afirma que, em 2004, constatou, através de relatórios da Vigilância Sanitária (v. II, f. 283/338), que o sistema encontrava-se em péssimo estado de uso e conservação (precariedade na distribuição de água e alimentos), motivo pelo qual recomendou a implantação de medidas corretivas urgentes.

Aduz que, em 10/04/2005, Relatório do Promotor de Justiça Danilo

José de C. Ferreira (v. III, f. 510/531), encaminhado, à época, ao Procurador-Geral de Justiça do Maranhão e ao Corregedor-Geral do Ministério Público Estadual, já elencava providências que deveriam ser tomadas pelo Poder Público para efetivar as adaptações na estrutura física e regularizar a situação do quadro de pessoal do Sistema Prisional de Pedrinhas. Ressalta que, apesar de haver sido elaborado há quase cinco anos, suas sugestões permanecem atuais, em face do descaso do réu.

Assevera que o material probatório do Inquérito Civil serviu de base para que os Promotores de Justiça da Execução Penal, Danilo J de C. Ferreira e Willer S. Mendes Gomes formulassem, em 05/07/2005, ao Juiz de Direito da Vara de Execuções Criminais de São Luís, "pedido de interdição parcial dos estabelecimentos penais integrantes do Sistema Penitenciário de Pedrinhas" (v. III/IV, f. 590/538). O Juiz de Direito Fernando Mendonça, respondendo pela Vara de Execuções Criminais, em despacho datado de 19/12/2005, concedeu a interdição requerida na Penitenciária de Pedrinhas, na Casa de Detenção, na Penitenciária São Luís e nas Centrais de Custódia de Presos do Anil e de Pedrinhas, com a "finalidade de corrigir gravíssimas inadequações e distorções" no Complexo Penitenciário (v. IV, f. 603/629).

Afirma que, após a parcial interdição do Complexo de Pedrinhas, o Ministério Público tentou firmar com o Estado do Maranhão Termo de Ajustamento de Conduta. No entanto, as tentativas realizadas nesse sentido, em 2006 e 2007, resultaram infrutíferas em face do silêncio do réu (v. IV, f. 727/728, 749).

Narra que, em março de 2008, o Juízo de Direito da Vara de Execuções Penais realizou "Inspeção nos Estabelecimentos Prisionais

de São Luís" (v. IV, f. 751/771), ocasião em que foi constatada a continuidade dos problemas citados, tais como a necessidade de concursos públicos para o quadro de pessoal e a reforma na parte física, principalmente quanto às condições de higiene e salubridade.

Destaca o autor que as irregularidades constatadas em 2005 (superlotação, insuficiência do quadro funcional, desgaste da estrutura física), foram ratificadas pela inspeção de 2008, bem como pelos relatórios de 2010, elaborados pela **Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária (v. V, f. 813/862)**, vinculada à época à Secretaria de Estado da Segurança Pública do Maranhão, e pela **Superintendência de Vigilância Sanitária da Secretaria de Estado da Saúde do Maranhão (v. V, f. 872/938)**.

A inicial noticia que, após todos os levantamentos sobre as condições do sistema prisional, buscou novamente formalizar Termo de Ajustamento de Conduta com os órgãos competentes, mediante o encaminhamento de Ofícios: em 11/11/2010 e 09/12/2010, ao Secretário de Estado de Segurança Pública do Maranhão, Alúcio Mendes Filho (v. V, f. 939/940 e 945/946); em 11/11/2010, à Governadora do Estado do Maranhão, Roseana Sarney (v. V, f. 941/942); em 11/11/2010, à Procuradora-Geral de Justiça do Maranhão, Maria de Fátima Rodrigues Tavares Cordeiro (v. V, f. 943/944); ao Secretário de Estado de Justiça e Administração Penitenciária, Sérgio Victor Tamer (v. V, f. 947/948). Ressalta que, assim como ocorrido anteriormente, o Poder Público novamente silenciou quanto à celebração de acordo para melhorar o sistema prisional.

Menciona o autor que, de acordo com a documentação encaminhada pela **Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária**

do Maranhão (v. V, f. 813/862), constatou-se: **(i)** *com relação aos recursos humanos*: a carência de funcionários (qualificados nas áreas técnicas administrativas e de segurança) e a necessidade de aumento do número de médicos, odontólogos, enfermeiros, psicólogos, etc.; **(ii)** *quanto aos recursos materiais*: escassez de viaturas, de equipamentos de segurança, de informática de arquivos, de móveis e de fardamento para servidores e detentos; **(iii)** *quanto ao estado dos alojamentos*: péssimas condições na conservação, com comprometimento de paredes, pisos e canos e danificações das redes elétrica e hidráulica; **(iv)** *no que tange à rotina dos detentos*: grande ociosidade instaurada, sem realização de atividades laborais e esportivas; carência de projetos destinados ao ensino e aprendizado, como instrumentos de ressocialização.

A inicial destaca o seguinte trecho em negrito da conclusão do "Relatório das Inspeções para verificação das condições gerais das unidades prisionais e penais situadas nas cidades de São Luís e Paço do Lumiar" (v. V. f. 862), datado de 28/06/2010, subscrito pelo Agente Penitenciário Adelmo Corrêa, lavrada da seguinte forma: "Constata-se finalmente que em todas as unidades visitadas a assistência destinada aos presos, conforme os artigos 10 a 27 da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal – LEP, **tem sido observada no mínimo possível** em decorrência das dificuldades elencadas nos itens acima".

O autor cita, ainda, outras irregularidades diagnosticadas pelos relatórios da Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária do Maranhão: falta de água, alimentação inadequada, problemas de fornecimento de energia elétrica, inexistência de espaços laborais, falta de material de trabalho para os funcionários e superpopulação

carcerária.

Com relação aos relatórios apresentados pela **Superintendência de Vigilância Sanitária**, datados de julho e agosto de 2010, a inicial destaca que os mesmos ratificaram as informações já mencionadas desde o ano de 2004, no início do Inquérito Civil: a não conformidade das unidades prisionais e a sugestão ao governo que "tome providências cabíveis urgentes, no sentido de melhorar as condições higiênico-sanitárias do estabelecimento carcerário, garantir um melhor padrão de acomodações dos presos e proporcionar segurança no desenvolvimento das atividades realizadas pelos agentes penitenciários".

Ressalta que o Relatório de Inspeção 054/2010 da Superintendência da Vigilância Sanitária (v. V, f. 906/938), realizado no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, composto por quatro unidades prisionais, constata que todo o Complexo apresenta condições insalubres e diversas irregularidades, que comprometem a saúde dos detentos e dos servidores, dentre as quais: mau cheiro, chão e paredes úmidas, sem iluminação, sem ventilação, algumas celas com número excessivo de detentos.

Destaca também o Relatório de Inspeção 072/2010 da Superintendência da Vigilância Sanitária (v. V, f. 878/887), realizado na Casa de Detenção, que menciona as condições insatisfatórias de funcionamento, tais como: infiltrações, deterioração do prédio por danos na canalização de água, acomodações em péssimo estado de conservação, baixa ventilação e iluminação, população carcerária superior ao espaço disponível, mistura de detentos portadores de doenças infectocontagiosas com os demais.

1.1.2 Fundamentos jurídicos da inicial.

A) Fundamentos constitucionais.

O autor, inicialmente, menciona que a Constituição Federal (CF) estabelece, em seu artigo 1º, como fundamento da República Federativa do Brasil a *dignidade da pessoa humana*, motivo pelo qual determina como direito fundamental "que ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante" (CF, artigo 5º, III), bem como assegura "aos presos o respeito à integridade física e moral" (CF, artigo 5º, XLIX) e prevê que "não haverá penas cruéis" (CF, artigo 5º, XLVII, e).

Afirma que a Constituição Federal (CF) confere ao Ministério Público *legitimidade* para a propositura da ação civil pública em defesa dos interesses difusos e coletivos. Alega que os fatos narrados tratam desses direitos, em vista do total desrespeito do Poder Executivo Estadual à legislação civil pátria, no que se refere às leis sanitárias e à lei de execução penal, bem como aos direitos humanos fundamentais garantidos pela Constituição Federal e normas e tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

Alega que os presos da Penitenciária de Pedrinhas estão submetidos a todo tipo de desmazelo, como a falta de das mínimas condições físico-sanitárias das celas e superpopulação carcerária, além de péssima alimentação.

Assevera que a questão penitenciária está relacionada ao sistema de segurança pública, nos termos do artigo 144 da CF, cabendo ao Estado zelar pela preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Pontua restar clara a responsabilidade do Poder Executivo Estadual em garantir a aplicação dos referidos preceitos constitucionais, primando pelo correto funcionamento do sistema

prisional e pelo pleno exercício da polícia judiciária.

A inicial referencia também os artigos 112 e 113 da Constituição do Estado do Maranhão, que reafirmam a obrigação do Poder Executivo Estadual de administrar a segurança pública.

O autor afirma o descaso do Poder Executivo do Estado do Maranhão ao deixar de cumprir com as suas obrigações para com a segurança pública e com os princípios norteadores da Lei Maior Estadual.

B) Fundamentos da Lei de Execuções Penais.

No tocante à Lei de Execuções Penais (LEP), a inicial menciona o artigo 1º, que indica como objetivo da execução efetivar as disposições da sentença ou da decisão judicial e proporcionar as condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.

Sustenta inexistir nas cadeias públicas desta Comarca a assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa, previstas nos artigos 10 e 11 da LEP, tendo em vista que as inspeções efetuadas *in loco* revelaram exatamente o contrário: condições favoráveis ao contágio de doenças, péssima qualidade da alimentação fornecida, inexistência de projeto educacional, social ou religioso e inexistência de assistência material.

O autor alega ainda o desrespeito aos direitos dos presos, estabelecidos pelos artigos 40 e 41 da LEP, notadamente quanto ao respeito à integridade física e moral, e quanto ao direito de alimentação suficiente e vestuário, de assistência, de visita, de chamamento nominal, de contato com o meio exterior e de igualdade de tratamento.

Quanto ao alojamento em cela individual, com dormitório, aparelho sanitário, lavatório, condições de salubridade e área mínima de 6,00 m², prevista no artigo 88 da LEP, assegura que estas exigências foram esquecidas por completo, pois as celas são coletivas e superlotadas, com estruturas deficientes e insalubres, sem as mínimas condições à existência humana digna.

Referencia, também, outros artigos da LEP: artigo 82, que trata dos distintos tipos de estabelecimentos penais (ao condenado, ao submetido à medida de segurança, ao preso provisório e ao egresso); artigo 83, referente à existência de áreas e serviços destinados à educação, ao trabalho, à recreação e prática esportiva; artigo 84, que trata da separação dos presos provisórios dos presos condenados por sentença transitado em julgado; artigo 85, que estabelece que a lotação seja compatível com a sua estrutura e finalidade.

Aduz que os fatos narrados e as provas acostadas impõem o reconhecimento que os direitos e garantias constitucionais dos presos e os dispositivos infraconstitucionais mencionados estão sendo aviltados pelo réu Estado do Maranhão, que se queda omissa perante as péssimas condições do Complexo Penitenciário de Pedrinhas.

C) Fundamentos quanto ao Programa Nacional de Direitos Humanos.

A inicial destaca o Decreto 7037, de 21 de dezembro de 2009, que "aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3" e estabelece metas a serem cumpridas pelo Brasil no sentido de garantir a defesa desses direitos.

O autor referencia expressamente o Eixo Estratégico IV do PNDH-3, que trata da Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência e enfatiza a erradicação da tortura e a redução da letalidade policial e carcerária, mediante "atenção especial ao estabelecimento de procedimentos operacionais padronizados, que previnam as ocorrências de abuso de autoridade e de violência institucional, e confirmem maior segurança a policiais e agentes penitenciários".

Menciona que se percebe claramente a falta de compromisso do Poder Executivo do Estado do Maranhão, no sentido de se adequar ao Programa Nacional de Direitos Humanos, dando continuidade aos desrespeitos praticados contra os direitos fundamentais.

D) Fundamentos quanto às leis e tratados internacionais.

O autor frisa ainda o descumprimento de leis e tratados internacionais ratificados pelo Brasil: **(i)** o Artigo V da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que estabelece que "ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante"; **(ii)** o artigo 5º do Pacto de San José da Costa Rica, que proíbe a prática de tortura e de penas ou tratamento cruéis, desumanos ou degradantes, impõe como dever o respeito à dignidade do preso e estabelece que a pena privativa de liberdade deve ter por finalidade essencial a readaptação social dos condenados; **(iii)** a Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993, que ressalta a necessidade e importância de se coibir a prática de tortura e promover o respeito à dignidade humana.

E) Fundamentos quanto à legislação sanitária.

Segundo o autor, o Poder Executivo Estadual infringiu normas federais previstas no artigo 10 da Lei 6437/77, que "configura infrações à legislação sanitária federal e estabelece as sanções respectivas". As normas referidas dispõem que "constituem infrações sanitárias":

"XXIV - inobservância das exigências sanitárias relativas a imóveis, pelos seus proprietários, ou por quem detenha legalmente a sua posse": Pena - advertência, interdição, e/ou multa";

"XXIX - transgredir outras normas legais e regulamentares destinadas à proteção da saúde: pena - advertência, apreensão, inutilização e/ou interdição do produto; suspensão de venda e/ou de fabricação do produto, cancelamento do registro do produto; interdição parcial ou total do estabelecimento, cancelamento de autorização para funcionamento da empresa, cancelamento do alvará de licenciamento do estabelecimento, proibição de propaganda".

Destaca, ainda, a violação a disposições previstas na Lei Complementar Estadual 39, de 15 de dezembro de 1998, que "dispõe sobre o Código de Saúde no Estado", notadamente ao artigo 66, parágrafo 2º, e no artigo 68, incisos IV e XII, que determinam quais estabelecimentos estão sujeitos ao controle sanitário.

F) Fundamentos relacionados à discricionariedade dos atos administrativos.

A inicial sustenta que o Poder Público Estadual tem a obrigação de atender a legislação no que se refere aos interesses difusos e coletivos relacionados à segurança pública, não se tratando, portanto, de ato meramente discricionário. O réu não pode se furtar da sua obrigação de cumprir com a legislação vigente sob o argumento de que não possui

recursos para esta finalidade. A garantia e eficiência da segurança pública não constitui mera atividade discricionária do Estado, mas se trata de determinação constitucional sujeita, inclusive, ao controle jurisdicional em caso de ameaça ou lesão, por força do princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Aduz que o direito coletivo à segurança pública já se encontra deveras lesionado pela omissão do réu Estado do Maranhão em oferecer condições mínimas para o desenvolvimento da execução penal, cabendo, plenamente, a intervenção do Judiciário, ante a provocação do Ministério Público e os infrutíferos esforços de resolução por outras vias.

G) Fundamentos quanto ao princípio da separação dos poderes.

O autor afirma que o princípio da separação dos poderes não tem caráter absoluto quando o poder discricionário da Administração Pública resvale para a arbitrariedade. Citando precedentes jurisprudenciais do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão e do Superior Tribunal de Justiça, aduz que o raio de liberdade do administrador se restringe drasticamente e se configura legitimada a intervenção do Judiciário na hipótese de ausência de soluções para uma questão pública que afronte princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, como a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

H) Fundamentos relacionados à previsão orçamentária.

A inicial assevera que o Plano Plurianual 2008/2011 do Governo do Estado do Maranhão estabelece que "a política de segurança pública busca o alinhamento e o comprometimento formal das ações de

segurança pública do Estado, a partir de um processo pactuado que atenda à defesa dos direitos do cidadão e a melhoria da qualidade de vida", Dentro dessa diretriz geral, destacam-se as seguintes estratégias adotadas pelo Executivo Estadual na 3ª Revisão do PPA-2008/2011, Ano de Execução 2011 a ampliação e modernização das estruturas físicas de unidades funcionais e a formação e valorização dos profissionais de segurança pública. No âmbito da Execução Penal, há planejamento específico para: "reinserção social do apenado"; "ampliar as vagas no sistema prisional" (3ª Revisão do PPA-2008/2011, Ano de Execução 2011).

Com relação ao exercício financeiro de 2011, assegura que a Lei Orçamentária Anual 2011 do Estado do Maranhão especifica diversas ações para melhoria da Execução Penal, que possuem suas respectivas receitas, em obediência ao princípio do equilíbrio fiscal. Se houve o devido planejamento para o aprimoramento do sistema, resta a ação governamental, eficiente, eficaz e efetiva, para implementar políticas públicas que atendam aos comandos legais. Alega que as avaliações técnicas constantes do Inquérito Civil Público indicam que eventuais reformas feitas pelo réu não foram suficientes para aprovação do Complexo Penitenciário de Pedrinhas.

Citando excertos do voto proferido pela Ministra Eliana Calmon no Recurso Especial 866.269-MA, conclui afirmando que "se a Administração Pública já formulou sua política, através do planejamento em lei orçamentária, é passível o controle jurisdicional sobre a execução dessa atividade" e que não deve prosperar "qualquer alegação de discricionariedade do Executivo ou ausência de dotação orçamentária, pois há na verdade uma obrigação de atender o interesse social em questão".

I) Fundamentos sobre a Lei de Licitações e o Princípio da Reserva do Possível.

O autor considera que o prazo para o atendimento dos pedidos formulados na inicial deve ser suficiente para a realização do devido processo licitatório e início das reformas, de acordo com o artigo 20, II, 'a', da Lei 8666/93, que regulamenta as licitações e contratos públicos. Segundo a inicial, deve-se definir qual a modalidade de licitação será utilizada para a realização das reformas e os valores necessários para a consecução das mesmas.

O autor, transcrevendo precedente do STJ (REsp 440502/SP), expressa o entendimento de que "ao administrador relapso não há que se falar em princípio da reserva do possível, mas tão-somente exigir o cumprimento das obrigações legais".

1.1.3 Dos pedidos formulados pelo autor.

O autor requer seja julgada procedente a ação e formula cumulativamente três pedidos principais:

(1º) Seja determinada ao réu Estado do Maranhão a obrigação de fazer, consistente na construção e reforma do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, adaptando-o em conformidade com a Lei de Execução Penal, em suas estruturas físicas e sanitárias, conforme diversos laudos técnicos constantes dos autos (f. 785/797 do ICP);

(2º) Seja determinada ao réu Estado do Maranhão a obrigação de fazer, consistente na realização de concursos públicos, com a devida inclusão na Lei Orçamentária, a fim de incrementar com profissionais

qualificados o sistema penitenciário, conforme carência de funcionários ressaltada nos laudos (f. 749/798 do ICP), bem como melhoria da qualidade de serviços aos atuais profissionais;

(3º) Seja determinada ao réu Estado do Maranhão a obrigação de fazer, consistente na formulação de política de ressocialização efetiva aos internos do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, de modo a reduzir a ociosidade e proporcionar a reinserção em sociedade, conforme necessidade mencionada em relatório técnico (f. 786 do ICP), cumulada com experiências de outras unidades prisionais com método APAC.

Pugna pela estipulação de multa cominatória diária ao réu Estado do Maranhão, em caso de descumprimento, consoante prescrição do artigo 461, parágrafo 4º, do Código de Processo Civil, e dos artigos 11 e 12, parágrafo 2º, da Lei 7347/85.

Requer a inicial o julgamento antecipado da lide, por se tratar de matéria que dispensa dilação probatória.

O autor pleiteia, ainda, a citação do réu para responder aos termos da ação, bem como a produção de provas, se necessário.

O Ministério Público do Estado do Maranhão requereu a concessão de tutela antecipada, em face do fundado receio de dano irreparável e da demora para obtenção do resultado final, com a finalidade de resguardar a segurança e o próprio bem da vida dos detentos e funcionários do Complexo Penitenciário de Pedrinhas.

O pedido de antecipação de tutela encontra-se lavrado nos seguintes termos: "seja determinada imediata reforma dos estabelecimentos penais abaixo elencados, em atendimento nos termos das recomendações urgentes destacados nos relatórios da Vigilância

Sanitária": Penitenciária de Pedrinhas, Casa de Detenção, Central de Custódia de Presos de Justiça de Pedrinhas, Presídio São Luís, Centro de Detenção Provisória de Pedrinhas, Centro de Triagem de Presos de Justiça, Central de Custódia de Presos de Justiça do Anil, Centro de Ressocialização e Inserção Social de Mulheres Apenadas, Casa de Assistência ao Albergado e Egresso e Centro de Detenção Provisória Feminina de Paço do Lumiar.

1.2 RESUMO DA CONTESTAÇÃO DO RÉU ESTADO DO MARANHÃO (v. V, f. 974/981).

Estado do Maranhão apresenta contestação fundamentada no princípio de separação dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal.

Alega o réu que é o Poder Executivo, no exercício de seu poder discricionário, quem verifica a conveniência e oportunidade de realização dos atos da administração, não podendo o Poder Judiciário substituir a Administração Pública no exercício desse poder.

Citando precedentes do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria (REsp 2000/0026385-0 e REsp63128-9/GO), argumenta que não cabe ao Poder Judiciário determinar ao Estado do Maranhão que realize serviços e/ou obras públicas, pois isto depende de prévia dotação orçamentária e do "programa de prioridades estabelecidas pelo governante". Aduz, ainda, não ser possível ao Judiciário mandar incluir no projeto de lei orçamentária anual a dotação para a realização dessas obras, vez que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que dispõem sobre os orçamentos estaduais, nos termos do artigo 136, III, da Constituição do Estado do Maranhão.

Referencia, também, o artigo 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que dispõe que "serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17". Cita, também, os termos do artigo 16, *caput*, incisos I e II, da referida LRF: "a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias".

O réu Estado do Maranhão requer, ao final, que seja julgada improcedente a presente ação civil pública.

Registre-se, por oportuno, que o réu não apresentou nenhum documento com a contestação, nem requereu a produção de provas.

1.3 RÉPLICA DO AUTOR À CONTESTAÇÃO (v. V, f. 986/990).

Ressalta, inicialmente, que a audiência de conciliação designada pelo Juízo de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública para o dia 14/07/2011 resultou infrutífera ante a ausência do réu, embora devidamente intimado, conforme certidão de f. 966.

Menciona que, somente em 19/07/2011, foi juntado aos autos ofício do Secretário de Estado da Segurança Pública justificando o seu não comparecimento à audiência de conciliação, ante a existência de "compromissos inadiáveis", sem qualquer prova do alegado.

Observa que o réu Estado do Maranhão "deixou de apreciar, em partes, o mérito da ação, no que tange às condições desumanas existentes no Complexo Penitenciário de Pedrinhas".

De acordo com o autor, não merecem prosperar as alegações absolutistas formuladas na contestação, visto que a harmonia e independência entre os poderes consiste num sistema de freios e contrapesos e permite que o "poder controle o próprio poder", com a finalidade de promover a democracia e a proteção dos direitos fundamentais.

Reitera que os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e demais comandos legais são parâmetros de organização e limitação aos poderes constituídos. Afirma que o réu se omite tanto com relação à reparação dos danos narrados na inicial quanto à discussão das soluções para as irregularidades verificadas.

Transcreve fragmento de Acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, nos autos do Processo 21.446/2004, relatado pelo Desembargador Militão Gomes, *in verbis*:

"A determinação judicial de uma obrigação de fazer não encerra suposta invasão do Judiciário na esfera da administração, isto porque as medidas impostas são atividades vinculadas à lei infraconstitucional. A Constituição Federal consagrou o direito à integridade física e moral dos presos no art. 5º, inciso LXIV, regulamentada pela Lei de Execução Penal, o que permite ao Poder Judiciário imposição de obrigação de fazer com o fim de tornar realidade os preceitos constitucionais, mesmo que a decisão atinja a esfera orçamentária pública".

Com relação à previsão orçamentária em face da LRP, o autor replica afirmando que a ação não propõe quaisquer medidas irregulares

ao patrimônio público e que o pedido encontra-se em conformidade com os objetivos apresentados no Plano Plurianual sobre o sistema carcerário maranhense: ampliação de estruturas físicas, formação e valorização dos profissionais em segurança pública, ampliação de vagas nos sistemas prisionais e fomento à reinserção social dos apenados.

Ainda com referência às questões orçamentário-financeiras, observa que o réu não contra-argumentou quaisquer dos aspectos aos fundamentos da inicial quanto às previsões do PPA e da LOA. Tampouco o réu refutou os valores referenciados na peça inaugural, previstos para as despesas no âmbito da penitenciária estadual, que somam, de 2012 a 2014, mais de R\$ 52.000.000,00 (cinquenta e dois milhões de reais).

Argumenta que não assiste razão ao réu em deixar de reformar estrutural e funcionalmente o Complexo Penitenciário de Pedrinhas, visto que as políticas econômico-financeiras estão traçadas e possuem respaldo, para os anos subsequentes, na estratégia do Plano Plurianual. E mais que as políticas públicas em sede de segurança pública estão estabelecidas, inclusive com previsão orçamentária, cabendo agora o controle jurisdicional sobre a execução dessas obrigações do Executivo, mediante a exigência do integral cumprimento dos deveres vinculados e aplicação das determinações constitucionais e legais no âmbito do sistema penitenciário maranhense.

Afirma a inexistência de impugnação por parte do réu quanto aos aspectos fáticos do abusivo sistema penal do Maranhão e com relação aos seus próprios relatórios estratégicos e financeiros traçados para a melhoria do Complexo Penitenciário de Pedrinhas.

O autor reitera, ao final, o pedido de condenação do Estado do

Maranhão, como forma de controle jurisdicional da inércia do Executivo em políticas públicas de execução penal.

1.4 PRINCIPAIS OCORRÊNCIAS PROCESSUAIS

Despacho inicial (v. V, f. 965), datado de 10/06/2011, do Juiz de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Luís, determinou a citação do réu, designou audiência de conciliação para o dia 14/07/2011, determinando a intimação do Procurador-Geral do Estado e do Secretário de Segurança Pública para o ato e deixou para apreciar o pedido de tutela antecipada após a audiência.

Certidão da Oficiala de Justiça (v. V, f. 966), datada de 14/06/2011, noticiando a intimação da Procuradora-Geral do Estado do Maranhão, Dra. Helena Maria Cavalcanti Haickel, da decisão/mandado judicial e entrega da contrafé.

Ata de audiência de conciliação do Juízo de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Luís (v. V, f. 967), datada de 14/07/2011, que registra que a conciliação restou prejudicada em razão do não comparecimento dos representantes do Estado do Maranhão. Nessa ocasião, foi determinado pelo Juiz que se aguardasse o decurso do prazo para contestação.

Ofício 1069/2011 – AESP/SSPMA (v. V, f. 971), do Secretário de Estado da Segurança Pública, datado de 13/07/2011, informando que o objeto da lide refere-se à matéria afeta à Secretaria de Estado da Justiça e da Segurança Pública (SEJAP) e atribuindo a compromissos inadiáveis a impossibilidade de comparecimento à audiência de conciliação designada para 14/07/2011.

Em despacho datado de 14/09/2011 (v. V, f. 992), o Juiz de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Luís determinou a intimação das partes, com o prazo de 10 dias, sobre eventual pretensão de produção de outras provas, além das já carreadas aos autos.

Petição da Representante do Ministério Público (v. V, f. 996), datada de 10/11/2011, manifestando evidente desinteresse em novos levantamentos probatórios, haja vista constar nos autos elementos necessários para o julgamento do feito. Ressalta que, no curso do processo, a Penitenciária: continua padecendo de muitas irregularidades; foi interditada, em 2011, pela Vara de Execuções Penais; teve, recentemente, 285 detentos contemplados com prisão domiciliar ante a ausência de condições mínimas de acomodações. Destaca, ainda, que diversas entidades (AMPEM, AMMA, DPE, OAB) já se reuniram para pleitear junto ao Governo do Estado a solução dessa realidade caótica, mas o réu não manifesta interesse em reverter este estado de marasmo vigente, pois sequer compareceu à audiência de conciliação designada nos autos da presente ação civil pública. Pede o julgamento da lide, em face da duração razoável do processo e da dignidade da pessoa humana, considerando haver levantamento probatório suficiente para o julgamento do pleito.

Ofício 104/2012-ASS/GP (v. VI, f. 1002), datado de 06/03/2012, do Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, da Procuradoria Geral de Justiça do Maranhão, solicitando cópia integral dos autos, para fins de instruir o Processo Administrativo 7635AD/2011.

Em despacho datado de 11/01/2013 (v. V, f. 1005), o Juiz de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Luís determinou que os autos voltassem, após a correição, para sentença.

Em 27/06/2013, o Juízo de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública desta Capital declinou da sua competência para o processamento e julgamento do presente feito e determinou o seu encaminhamento à Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca de São Luís (v. VI, f. 1007). O despacho referido foi publicado em 03/07/2013 no DJe, conforme certidão de f. 1008.

Em 28/08/2013, os autos foram conclusos a este Juízo (v. VI, f. 1011).

2 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE

Na conformidade prevista no artigo 19 da Lei 7347/85, aplica-se à ação civil pública o Código de Processo Civil (CPC), naquilo em que não contrarie suas disposições. Dispõe o artigo 330, I, do CPC, que "o juiz conhecerá diretamente do pedido, proferindo sentença, quando a questão de mérito for unicamente de direito, ou, sendo de direito e de fato, não houver necessidade de produzir prova em audiência". No caso, considero suficientes para o julgamento da demanda os elementos de prova constantes dos autos, especialmente os documentos que acompanham a inicial e os documentos apresentados pelos réus.

De acordo com o artigo 131 do CPC, o juiz apreciará livremente a prova produzida, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, devendo indicar na sentença os motivos que lhe formaram o convencimento. Assim, o julgamento antecipado da lide decorre do princípio da livre apreciação da prova, mas não prescinde da rigorosa observância do princípio constitucional da motivação das decisões judiciais.

Ao julgar antecipadamente a lide, o juiz, na condição de destinatário final das provas, deve estar apto a proferir uma sentença suficientemente fundamentada, analisando todas as alegações formuladas pelas partes, de modo a não comprometer os princípios do contraditório e da ampla defesa^{##}. Para o fiel desempenho dessa missão, o juiz deve fixar-se em decidir a lide *nos limites em que foi proposta, sendo-lhe defeso conhecer de questões não suscitadas, a cujo respeito a lei exige a iniciativa da parte* (CPC, artigo 128).

2.2 DA FIXAÇÃO DOS LIMITES DA LIDE

Cumpra, inicialmente, deixar claro quais os pedidos formulados pelo autor na inicial e qual a causa de pedir. Isso permite estabelecer corretamente quais são as questões controvertidas em conflito, quais as teses desenvolvidas pelas partes sobre esses pontos e quais as provas determinantes, úteis e necessárias, para a resolução da lide.

2.2.1 Dos pedidos do autor.

O autor, cumulativamente, formula três pedidos distintos de condenação do réu em obrigações de fazer, assim especificados: **(i)** construção e reforma do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, adaptando-o em conformidade com a Lei de Execução Penal, em suas estruturas físicas e sanitárias, conforme diversos laudos técnicos constantes dos autos; **(ii)** realização de concursos públicos, com a devida inclusão na Lei Orçamentária, a fim de incrementar com profissionais qualificados o sistema penitenciário, conforme carência de funcionários ressaltada nos laudos constantes do Inquérito Civil, bem como melhoria da qualidade de serviços aos atuais profissionais; **(iii)**

formulação de política de ressocialização efetiva aos internos do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, de modo a reduzir a ociosidade e proporcionar a reinserção em sociedade, conforme necessidade mencionada em relatório técnico.

Observa-se que, embora se tratem de pedidos distintos, todos os pleitos mantêm uma relação estreita relação de interdependência por se referirem ao dever do réu Estado do Maranhão de garantir às pessoas por ele diretamente custodiadas no sistema prisional a efetiva observância do fundamento constitucional da República Federativa do Brasil referente à **dignidade da pessoa humana**.

Destarte, as pretensões jurídicas formuladas pelo autor de reformas e adequações das instalações físico-sanitárias do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, de aumento do quantitativo e da qualificação dos recursos humanos do sistema carcerário e da efetivação de políticas que proporcionem condições de reintegração social dos internos constituem os três pilares fundamentais para a construção de uma realidade diversa da relatada na inicial, devidamente comprovada por documentos idôneos, e, mais recentemente, de conhecimento público e notório, inclusive pela comunidade jurídica internacional.

Assim, eventual reconhecimento judicial, como verdadeiros, dos fatos relatados na peça inaugural implicará, necessariamente, o acolhimento de todos os pedidos formulados pelo Ministério Público Estadual, em vista da referida relação de interdependência entre eles.

2.2.2 Da causa de pedir.

A principal causa de pedir da presente ação civil pública refere-se

à tutela dos direitos dos presos reiterada e continuamente violados pelo réu Estado do Maranhão, em manifesto atentado à dignidade da pessoa humana.

Dentre às violações praticadas pelo réu, o autor cita: falta de água, alimentação inadequada, problemas no fornecimento de energia elétrica, inexistência de espaços laborais e esportivos, superlotação carcerária, carência no quadro de servidores e ociosidade dos presos, devido à ausência de projetos destinados ao ensino e aprendizagem.

Em vista dessas considerações, como causa de pedir, é que o autor pleiteia a tutela jurisdicional para que o Estado do Maranhão seja obrigado judicialmente a cumprir com sua obrigação constitucional de oferecer estabelecimentos prisionais em condições satisfatórias à observância da dignidade humana e dos direitos fundamentais constitucionais dos presos (vida, saúde, integridade física e moral, segurança), bem como ao cumprimento do objetivo de harmônica integração social fixado pelo artigo 1º da Lei de Execução Penal.

2.3 DAS CONSEQUENCIAS DA FIXAÇÃO DOS LIMITES DA LIDE

A verificação da procedência ou não dos pedidos formulados na inicial deve guardar congruência com a criteriosa análise das provas documentais colacionadas aos autos e relacionadas aos seguintes fatos: **(i)** condições das instalações físico-sanitárias dos estabelecimentos penais litigiosos; **(ii)** eventuais deficiências quantitativas no quadro de servidores do sistema penitenciário, e; **(iii)** se estão sendo oferecidas aos presos as condições suficientes para a sua harmônica reintegração social.

Tendo em vista que as condições necessárias para a reintegração social dos presos pressupõem, dentre outras coisas, a existência de instalações físicas adequadas, tanto em número como em condições de salubridade, bem como que o quadro de servidores do sistema seja suficiente e qualificado para o atendimento da demanda, tem-se que a questão fulcral a ser enfrentada diz respeito à análise do conjunto probatório referente à prevalência ou não do funcionamento dos mecanismos de reinclusão social dos presos, parâmetro que mais aproxima a interpretação da Lei de Execução Penal à cidadania e à dignidade da pessoa humana, na conformidade constante do seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal.

EMENTA: HABEAS CORPUS. EXECUÇÃO PENAL. LIVRAMENTO CONDICIONAL. SUSPENSÃO. PRÁTICA DE NOVO CRIME DURANTE O PERÍODO DE PROVA. ABSOLVIÇÃO TRANSITADA EM JULGADO. RESTABELECIMENTO DA LIBERDADE CONDICIONAL.

(...)

2. A Lei de Execução Penal é de ser interpretada com os olhos postos em seu art. 1º. Artigo que institui a lógica da prevalência de mecanismos de reinclusão social (e não de exclusão do sujeito apenado) no exame dos direitos e deveres dos sentenciados. Isso para favorecer, sempre que possível, a redução de distância entre a população intramuros penitenciários e a comunidade extramuros.

3. Essa particular forma de parametrar a interpretação da lei (no caso, a LEP) é a que mais se aproxima da Constituição Federal, que faz da cidadania e da dignidade da pessoa humana dois de seus fundamentos (incisos II e III do art. 1º). A reintegração social dos apenados é, justamente, pontual densificação de ambos os fundamentos constitucionais.

(...)

5. Ordem concedida para restabelecer o livramento condicional. (HC 99652 / RS - RIO GRANDE DO SUL. HABEAS CORPUS. Relator(a): Min. CARLOS BRITTO. Julgamento: 03/11/2009 Órgão Julgador: Primeira Turma. Data da Publicação/Fonte: DJe 228, de 04/12/2009).

2.4 DA IMPROCEDÊNCIA DA TESE SUSCITADA PELO RÉU

O réu Estado do Maranhão não contestou os fatos articulados na

inicial, não acostou documentos à contestação, nem requereu a produção de provas.

Pugnou pela improcedência dos pedidos formulados na inicial, valendo-se, basicamente, da tese de violação do princípio constitucional de separação dos poderes, em caso de acolhimento, considerando duas vertentes: **(I)** que cabe ao Executivo verificar a conveniência e oportunidade de realização de atos da administração, e; **(II)** que o Judiciário não pode determinar a realização de serviços ou obras públicas, nem mandar incluir essas despesas no projeto de lei orçamentária anual, vez que compete ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis orçamentárias.

O controle jurisdicional das ações ou omissões da Administração Pública não viola o princípio da separação dos poderes. A apreciação pelo Poder Judiciário de aspectos relacionados à constitucionalidade da conduta comissiva ou omissiva dos atos emanados pelos poderes constituídos encontra fundamento na garantia constitucional do artigo 5º. XXXV: *"a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito"*.

Cabe, portanto, ao órgão julgador, uma vez comprovada mácula na conduta da Administração Pública capaz de causar lesão ou ameaça a direito, determinar a realização das providências necessárias ao restabelecimento da ordem jurídica, seja declarando a nulidade do ato administrativo, seja afastando a sua aplicabilidade, em caso de conduta positiva, ou obrigando a realização do ato, na hipótese de conduta negativa.

Esse entendimento encontra-se pacificado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO A SAÚDE. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 196 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. O direito a saúde é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço.

2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. Precedentes.

3. Agravo regimental improvido.

(AI 734487 AgR/PR – PARANÁ. AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. Relator(a): Min. ELLEN GRACIE. Julgamento: 03/08/2010. Órgão Julgador: Segunda Turma. Data da Publicação/Fonte: DJe 154, de 20/08/2010).

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - RECURSO IMPROVIDO.

(...) "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 estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à 'reserva do possível'. Doutrina".

(RE 410715 AgR/SP - SÃO PAULO. AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 22/11/2005. Órgão Julgador: Segunda Turma. Data da Publicação/Fonte: DJ, de 03/02/2006).

No mesmo sentido, a doutrina sobre a matéria leciona que o *princípio da inafastabilidade da jurisdição* revela-se como capital e insubstituível no ordenamento constitucional brasileiro de modo que "um ato gravoso, provenha de quem provier pode ser submetido ao órgão judicante a fim de este afira sua legitimidade e o fulmine se reputar configurada ofensa a um direito"^{###}. Assim, "nenhum ato do Poder Público poderá ser subtraído do exame judicial, seja ele de que categoria for (vinculado ou discricionário) e provenha de qualquer agente, órgão ou Poder... Quaisquer que sejam a procedência, a natureza e o objeto do ato, desde que traga em si a possibilidade de lesão a direito individual ou ao patrimônio público, ficará sujeito a apreciação judicial, exatamente para que a Justiça diga se foi praticado com fidelidade à lei e se ofendeu direitos do indivíduo ou interesses da coletividade"^{###}.

Depreende-se, portanto, com relação ao alegado princípio da separação de poderes, que "nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o dano de um em detrimento do outro e especialmente dos governados"^{###}.

Do ponto de vista das alegações relacionadas à lei orçamentária e a eventuais impedimentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se pode admitir como válidos, para fins de se contrapor às pretensões jurídicas do autor, simplesmente argumentar que compete exclusivamente à Chefe do Executivo a iniciativa de leis que dispõem sobre orçamento, máxime quando demonstrado pelo autor que o Plano Plurianual do Estado contempla, no tocante ao sistema carcerário, objetivos coincidentes com os pedidos da presente ação, assim como a

Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece despesas no âmbito desse sistema.

Ainda com relação à questão orçamentária, que fundamenta a resistência do réu aos pedidos do autor, merece destaque Nota Oficial do Governo do Estado, datada de 27/12/2013, reafirmando "o propósito de adotar todas as medidas necessárias para devolver à normalidade o sistema prisional do estado, assegurando os direitos e a integridade de seus usuários", e esclarecendo: **(i)** que o Programa Viva Maranhão tem recursos no valor de R\$ 131 milhões para investimento na construção e reaparelhamento do Sistema Penitenciário nas 32 unidades prisionais do estado; **(ii)** quanto ao tema "dispensa de licitação", que a construção dos presídios é parte de um projeto de reaparelhamento do sistema carcerário do Maranhão, feito dentro da legalidade, com o planejamento e o cuidado que a questão requer, e; **(iii)** que a decretação do caráter emergencial, pelo prazo de 180 dias, tem o objetivo de dar agilidade a essa ação de reaparelhamento e modernização do sistema prisional maranhense^{##}. Essa nota, contrariando os termos da contestação, bem como a postura processual do réu no curso do processo, indica a superação dos entraves orçamentários e legais sustentados pelo réu na contestação para resistir às pretensões do autor, o reconhecimento dos problemas relatados na inicial e "a disposição política de adotar todas as medidas necessárias para assegurar os direitos dos presos".

Não merece, portanto, acolhimento a tese suscitada pelo réu Estado do Maranhão de violação ao princípio da separação de poderes eventual acolhimento dos pedidos formulados pelo autor, notadamente, no caso concreto, em que a conduta omissiva atacada viola *direitos humanos e direitos fundamentais de pessoas diretamente submetidas à custódia do réu*.

2.5 DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA O ACOLHIMENTO DOS PEDIDOS FORMULADOS NA INICIAL

2.5.1 Fundamentos jurídicos constitucionais.

As pretensões jurídicas formuladas pelo autor, além de não representarem violação ao princípio constitucional da separação de poderes e de integrarem o sistema constitucional de controle jurisdicional dos atos comissivos ou omissivos da Administração Pública, encontram-se perfeitamente fundamentada na defesa *da dignidade da pessoa humana*, que constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CF, artigo 1º, III), e na defesa *de direitos e garantias fundamentais constitucionais*.

CANOTILHO leciona que constituir uma República baseada na *dignidade da pessoa humana* implica o reconhecimento do indivíduo como limite e fundamento do domínio político: "a República é uma organização que serve o homem, não é o homem que serve os aparelhos político-organizatórios"^{##}. Por este motivo é que, nesses modelos de constituição do poder estatal, no qual se inclui o Estado brasileiro, por um lado, são proibidas determinados tipos de penas, tais como penas de morte, de caráter perpétuo, de trabalhos forçados, de banimento e cruéis (CF, artigo 5º, XLVII), e, por outro, se assegura aos presos o cumprimento da pena em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado (CF, artigo 5º, XLVIII), bem como o respeito à sua integridade física e moral (CF, artigo 5º, XLIX).

A *dignidade da pessoa humana* é concebida como um "valor supremo que atraí o conteúdo de todos os direitos fundamentais do

homem, desde o direito à vida". Compete ao Estado o dever de propiciar as condições de dignidade da pessoa humana, seja nas suas relações interpessoais, seja nas suas relações com o próprio poder público. "O Estado atestou a sua existência e se comprometeu a velar por elas" .

Desse modo, violar direitos e garantias fundamentais implica comprometimento dos próprios fundamentos do Estado de Direito, em vista da íntima relação existente entre eles e em virtude do regime de proteção constitucional a eles conferidos, notadamente relacionados à sua aplicabilidade imediata (CF, artigo 5º, parágrafo 1º) e à sua consequente vinculatividade das entidades públicas.

No caso concreto, em vista da amplitude sócio-política dos fatos relatados na peça inaugural, eventual reconhecimento judicial de violação de direitos fundamentais e de garantias constitucionais dos presos do Complexo Penitenciário de Pedrinhas poderá apontar para a ocorrência de grave violação do fundamento republicano inerente à *dignidade da pessoa humana*.

2.5.2 Fundamentos jurídicos relacionados à LEP.

Segundo o autor, o réu Estado do Maranhão, além das violações à dignidade da pessoa humana e a direitos e garantias fundamentais dos presos, estaria infringindo, também, direitos expressamente previstos na Lei 7210/84, que "institui a Lei de Execução Penal" (LEP), mais precisamente nos artigos 1º, 10, 11, 40, 41, 82, 83, 84, 85 e 88.

Assim considerado, se poderia ponderar no sentido de que as inúmeras infrações atribuídas ao réu alcançariam um elevadíssimo grau de gravidade, com aptidão, inclusive, para inviabilizar o cumprimento do

objetivo da execução penal, que é de "efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado" (LEP, artigo 1º).

O parâmetro ora adotado para a verificação de prejuízo ao cumprimento do objetivo relacionado **à efetivação das disposições das sentenças e das decisões criminais** corresponde aos elementos de prova referentes: **(i)** à superpopulação carcerária; **(ii)** à ocorrência de interdição judicial, de natureza administrativa, realizada pela Vara de Execução Penal no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, e: **(iii)** às informações relacionadas à concessão de benefícios aos sentenciados, com fundamento na inexistência de vagas no respectivo regime prisional, ou com fundamento em interdição judicial administrativa. Esses critérios valorativos serão objeto de análise no item destinado à análise da prova.

Eventual comprovação do comprometimento do objetivo da execução penal referente à efetividade das disposições das sentenças e das decisões criminais, por conta dos fundamentos referidos no parágrafo anterior, por si só, já seriam suficientes para se concluir pelo prejuízo ou inviabilidade do objetivo concernente **ao oferecimento das condições para a harmônica integração social do condenado e do internado**.

No entanto, a vastidão do conjunto de elementos fáticos e probatórios que envolvem o presente conflito de interesses conduz este Juízo a considerar a necessidade de também valorar a ocorrência das infrações relacionadas: **(i)** à assistência aos presos (material, à saúde, jurídica, educacional, social, religiosa); **(ii)** ao respeito à integridade física e moral, e; **(iii)** aos demais direitos previstos na LEP, tais como alimentação suficiente e vestuário, atribuição de trabalho e sua

remuneração, condições de alojamento, etc.

A análise probatória será feita, principalmente, a partir dos documentos apresentados pela Secretaria-Adjunta de Estado de Administração Penitenciária do Maranhão e pela Superintendência da Vigilância Sanitária, da Secretaria de Estado da Saúde do Maranhão, nos autos do Inquérito Civil anexado à inicial.

Em todo caso, na conformidade prevista no artigo 334, I, do Código de Processo Civil (CPC), também serão considerados como verdadeiros, independentemente de prova, os *atos notórios* a respeito do litígio, especialmente as informações oficialmente veiculadas pelos poderes constituídos, referenciando-se, em qualquer hipótese, a origem da informação.

2.6 DA ANÁLISE DA PROVA

2.6.1 Prova de prejuízo ao objetivo da LEP relacionado à efetivação da sentença ou da decisão criminal.

A) Superpopulação carcerária.

A título de verificação da ***superpopulação carcerária***, inicialmente, serão considerados os dados constantes do quadro abaixo, extraído do "Relatório das Inspeções para Verificação das Condições Gerais das Unidades Prisionais e Penais situadas nas Cidades de São Luís e Paço do Lumiar", realizada nos dias 22 e 23 de junho de 2010, pela Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária, da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Maranhão, subscrita pelo Agente Penitenciário Adelmo Corrêa (v. V, f. 849/862):

Estabelecimento Penal	Regime Informado	Número de Vagas	Número Efetivo de Presos
Penitenciária de Pedrinhas	Semiaberto	400	520
Casa de Detenção	Fechado	410	515
CCPJ Pedrinhas	Presos provisórios	160	287
Presídio São Luís	Fechado	412	400
(Inclui anexo PSL2)			(inclui presos provisórios)
Centro de Detenção Provisória de Pedrinhas	Presos provisórios	402	628
Centro de Triagem	Presos de Justiça (triagem)	50	33
CCPJ Anil	Presos provisórios	100	221
Centro de Ressocialização de Mulheres Apenadas	Fechado	41	67
Casa de Albergado	Aberto	60	137
Centro de Detenção Feminina de Paço do Lumiar	Presas provisórias	40	63

Esse levantamento, de JUN/2010, demonstra que os estabelecimentos penais inspecionados possuíam um total de 1.994 vagas para presos do sexo masculino, ocupadas por 2.741 presos, considerados os presos provisórios e os que cumprem pena em virtude de sentença judicial transitada em julgado, vez que a ambas as situações são aplicáveis tanto os direitos e garantias fundamentais constitucionais, como os direitos infraconstitucionais (LEP, artigo 2º,

parágrafo único). Os números indicam um excedente de 747 presos do sexo masculino, que corresponde a um índice percentual superior a 37% (trinta e sete por cento) do total das vagas disponíveis.

Com relação às presas do sexo feminino, observa-se, nos dois estabelecimentos penais inspecionados, a existência de 81 vagas, ocupadas por 130 presas. Isso demonstra um excedente de 49 presas, que corresponde a um índice percentual superior a 60% (sessenta por cento) das vagas disponíveis para as mulheres.

Os Relatórios de Inspeções da Superintendência da Vigilância Sanitária, da Secretaria de Estado da Saúde do Maranhão, realizadas na Casa de Detenção (v. V, f. 878/887) e na CCPJ de Pedrinhas (v. V, f. 888/903), nos dias 25 e 26 de agosto de 2010, também acusam "superlotação carcerária" e concluem como "imprescindível a construção de mais celas para acomodar os detentos".

O Relatório da Inspeção realizado, em 01/07/2010, pela Superintendência da Vigilância Sanitária no Centro de Triagem de Pedrinhas (v. V, f. 904/905) também registra a "superlotação carcerária" e recomenda a interdição das duas celas existentes, para fins de regularização dos problemas de insalubridade detectados.

A conclusão do Relatório de Inspeção realizada pela Superintendência da Vigilância Sanitária na Penitenciária de Pedrinhas, nos dias 25 e 26 de agosto de 2010, registra, dentre outros problemas, que "todas as celas ou pavilhões estão acima das suas capacidades para acomodação de detentos", que celas de 6m² (seis metros quadrados), que deveriam abrigar dois detentos, chegam a ter até seis presos e sugere que o estabelecimento "deveria ter suas atividades paralisadas para uma reforma geral, que possa corrigir todas as

irregularidades apresentadas".

Outros indicadores mais recentes dão conta da manutenção do quadro de "superlotação carcerária" dos estabelecimentos penais no Maranhão, conforme se pode inferir dos seguintes documentos:

- (I) Relatório de Visitas ao Sistema Prisional do Estado Maranhão pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), subscrito pelos Doutores Ivana Farina Navarrete Pena e Paulo Taubemblatt, Membros da Comissão de Aperfeiçoamento da Atuação do Ministério Público no Sistema Prisional, no Controle Externo da Atividade Policial e na Segurança Pública, datado de 28/11/2013: consta do relatório que o Conselheiro Presidente do CNMP indicou à Governadora as medidas já arroladas, em setembro de 2012, como sendo ainda oportunas e urgentes para a solução dos graves problemas identificados, já que o quadro se mantém inalterado após o decurso do tempo. Das propostas formuladas, destacam-se: a construção de duas unidades prisionais de segurança máxima; a construção ou adaptação de estabelecimentos prisionais em comarcas do interior, e; a criação de vagas e realização de concursos para todas as vagas de agente penitenciário. (Disponível em:

http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Noticias/2013/Arquivos/Relat%C3%B3rio_Maranh%C3%A3o.pdf. Data da consulta: 11/01/2014).

- (II) Relatório de Inspeção nos Estabelecimentos Prisionais do Maranhão, realizada pelo Doutor Douglas de Melo Martins,

Juiz Auxiliar da Presidência do CNJ, datado de 27/12/2013: *"verificou-se que as unidades estão superlotadas e já não há mais condições para manter a integridade física dos presos, seus familiares e de quem mais frequente os presídios de Pedrinhas"*. (Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/Relatorio_CNJ_-_Insp_ecao_-_Complexo_Penitenciario_de_Pedrinhas_no_Maranhao_-_Dez-2013_4_copiar.pdf. Data da consulta: 11/01/2014).

B) Interdições judiciais de natureza administrativa.

A par da comprovada "superlotação carcerária", depreende-se, dos elementos probatórios acostados à inicial, que o Juiz de Direito da Vara de Execuções Criminais da Comarca de São Luís, Doutor Fernando Mendonça, acolhendo a pedido do Ministério Público Estadual, determinou, em 19/12/2006, a interdição parcial dos estabelecimentos penais integrantes do Sistema Penitenciário de Pedrinhas (v. IV, f. 540/568), com a finalidade de "corrigir gravíssimas inadequações e distorções no Complexo de Pedrinhas", ocasião em que "proibiu o ingresso de qualquer preso a qualquer título" na Penitenciária de Pedrinhas, na Casa de Detenção, na Penitenciária São Luís e nas Centrais de Custódia de Presos do Anil e de Pedrinhas, "até ser alcançada a equação de uma vaga por preso".

A referida decisão aponta como principais entraves para o oferecimento de condições adequadas à ressocialização: o amontoado de presos em péssimas condições de existência; a superlotação, e: a falta de agentes e técnicos prisionais.

Em vista da situação verificada, o Juízo de Direito da Vara de Execuções Criminais determinou, à época, dentre outras medidas, à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania que, no prazo máximo de 13 meses, promovesse reformas nas unidades existentes ou construísse novas unidades prisionais, na Capital e no Interior, para abrir novas vagas aos presos oriundos das cadeias públicas.

Não há registros nos autos do anexo Inquérito Civil Público sobre eventual cumprimento da determinação judicial à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania. Consta que, a pedido do Ministério Público, o Procedimento Administrativo de Interdição foi encaminhado, em 12/11/2009, à Promotoria Justiça Especializada na Defesa do Cidadão (f. v. V, 803), para a adoção das medidas cabíveis.

A despeito de a Interdição Judicial de natureza administrativa haver sido determinada em dezembro de 2006, a inexistência de informações do réu Estado do Maranhão quanto ao cumprimento das providências determinadas constitui elemento probatório indicador de **manifesto prejuízo ao objetivo da LEP relacionado à efetivação da sentença ou da decisão criminal.**

Os Relatórios da Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária, da Secretaria de Estado de Segurança Pública, e os Relatórios de Inspeção da Superintendência de Vigilância Sanitária, da Secretaria de Estado da Saúde, órgãos diretamente ligados ao réu Estado do Maranhão, comprovam a manutenção dos problemas anteriormente detectados, que fundamentaram a Interdição Judicial pela Vara de Execuções Penais de São Luís.

Ademais dos elementos constantes dos autos, buscas no *site* do Tribunal de Justiça, realizada em 12/01/2014, apontam para a ocorrência

de outras Interdições Judiciais Administrativas determinadas pelo Juiz de Direito da Vara da 1ª Vara de Execuções Criminais de São Luís, Doutor Jamil Aguiar, na Penitenciária de Pedrinhas, na seguinte conformidade: **(i) em maio de 2011**, por 90 dias, pela "falta de higiene e as condições de insalubridade, a miséria e o desamparo"^{##}; **(i) em agosto de 2011**, pelo prazo de 120 dias, em virtude do não cumprimento pelo Estado das providências determinadas na interdição anterior^{##}, nessa ocasião, entre as determinações judiciais, constava "a reconstrução e funcionamento da enfermaria e dos setores médico e odontológico, bem como dos pavilhões e celas", de acordo com os requisitos e padrões do Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça"; **(III) em junho de 2012**, por tempo indeterminado, considerando que "foram dados sucessivos prazos, todos esgotados, e não foi cumprido o regular funcionamento a prisão"^{##}.

C) Concessões de benefícios a presos pelo Juízo de Execução Penal, com fundamento na superpopulação carcerária.

Outro indicador de **comprometimento ao objetivo da LEP relacionado à efetivação da sentença ou da decisão criminal** pode ser analisado a partir da verificação da ocorrência de concessão de benefícios a presos pelo Juízo de Direito da Execução Penal com expressa fundamentação na superlotação carcerária ou nas condições dos estabelecimentos penais.

Em busca no *site* do Tribunal de Justiça do Maranhão, realizada em 12/01/2014, sob o título *prisão domiciliar*, se obtém as seguintes respostas sobre o tema:

- (I) ***Juiz concede prisão domiciliar a presos em regime aberto da capital:*** datada de 24/06/2010, informa que "o juiz auxiliar da capital, Douglas de Melo Martins, atualmente respondendo pela Vara de Execuções Criminais de São Luís, editou portaria na qual autoriza a 141 presos em regime aberto o cumprimento da pena em prisão domiciliar. Os presos se juntam a outros 32 que gozavam da concessão". Consta ainda que, "segundo o juiz, a medida deve-se à superlotação verificada nos estabelecimentos penais, <<INCOMPATIVEL COM OS FINS PERSEGUIDOS PELA EXECUCAO PENAL>>""#.
- (II) ***Juiz concede prisão domiciliar a 52 presos da Casa de Albergue:*** datada de 16/06/2011, informa que "o juiz da 1ª Vara de Execuções Penais (VEP), Jamil Aguiar da Silva, concedeu prisão domiciliar por trinta dias a 52 internos da Casa de Albergue Masculino (Olho D'Água)". De acordo com o Juiz, "A medida, que tem caráter excepcional, foi motivada pelo <<ESTADO CAOTICO DO SISTEMA PRISIONAL>> do estado""#.
- (III) ***Situação de Pedrinhas leva VEC a conceder prisão domiciliar a presos:*** datada de 03/11/2011, informa que "a péssima situação da estrutura física da Penitenciária de Pedrinhas, bem como outros fatores negativos, leva a 1ª Vara de Execuções Criminais a conceder prisão domiciliar, por tempo indeterminado, a 283 presos do regime semiaberto". Segundo o juiz Jamil Aguiar, titular da VEC, "além da concessão, a vara está transferindo a execução da pena dos presos do interior enquadrados no semiaberto""#.

Observa-se com esses dados que a realidade dos estabelecimentos penais integrantes do Complexo Penitenciário de Pedrinhas tem contribuído de forma significativa para a **não efetivação** das sentenças e decisões criminais proferidas pelos Juízos de Direitos do Maranhão, inviabilizando, assim o cumprimento do objetivo estabelecido pela Lei da Execução Penal.

2.6.2 Prova de comprometimento do objetivo da LEP relacionado ao oferecimento das condições pelo réu Estado do Maranhão para a harmônica integração social do preso.

Uma vez comprovado o prejuízo para o cumprimento do objetivo da LEP relacionado à efetivação das sentenças e decisões criminais, por conta da superpopulação carcerária, das interdições judiciais de natureza administrativa dos estabelecimentos prisionais e das concessões de benefícios aos apenados com fundamento nessa situação, passa-se à avaliação do conjunto probatório relativamente às condições oferecidas pelo réu Estado do Maranhão para a harmônica integração social do preso, conforme prescreve o artigo 1º da Lei da Execução Penal.

Constituirão objeto de análise aspectos relacionados à assistência aos presos (material, saúde, jurídica, educacional, social, religiosa), ao respeito à integridade física e moral e aos demais direitos previstos na LEP, tais como alimentação suficiente e vestuário, atribuição de trabalho e sua remuneração, condições de alojamento, etc.

O parâmetro de valoração judicial adotado consistirá na confrontação, de forma resumida no quadro abaixo, de algumas das principais infrações verificadas nos relatórios da Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária (SAAP) e da Superintendência de Vigilância Sanitária (SUVISA) com o previsto na Resolução 14, de 11 de novembro

de 1994, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que "fixa as Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil" (RMTPB), em obediência aos princípios da Declaração Universal dos Direitos do Homem e daqueles inseridos nos Tratados, Convenções e regras internacionais de que o Brasil é signatário.

ITEM COMPARATIVO	REALIDADE CONSTATADA	RMTPB
Alojamentos	- Péssimo estado de conservação, umidade dos banheiros, pisos comprometidos, vazamentos no telhado, instalações elétricas e hidráulicas danificadas, ausência de iluminação, presença de ratos e baratas (Relatório SAAP). - As condições higiênico-sanitárias das celas e grande concentração de detentos por M² os expõem a riscos de contrair e disseminar doenças infectocontagiosas (Relatório SUVISA). - O ambiente apresenta-se insalubre (mau cheiro, chão e paredes úmidos, sem iluminação, sem ventilação, etc.), não só no setor das celas como também nos mais variados setores da administração (Relatório SUVISA).	- Os locais destinados aos presos deverão satisfazer as exigências de higiene, de acordo com o clima, - As condições higiênico-sanitárias das celas e grande concentração de detentos por M² os expõem a riscos de contrair e disseminar doenças mínimas, volume de ar, calefação e ventilação - O ambiente apresenta-se insalubre (mau cheiro, (art. 9º).
Alimentação	- A alimentação é fornecida pela empresa de alimentos MASSAN, que apresenta conformidades que comprometem garantia da qualidade do produto final, tais como a constatação, dentro da câmara fria de peças de carne bovina com prazo de validade vencido (Relatório SUVISA).	- A alimentação será não preparada de acordo com as normas de higiene e de dieta, dentro da câmara fria de peças de carne bovina com prazo de validade vencido (Relatório SUVISA). - nutricionista, devendo apresentar valor nutritivo suficiente para manutenção da saúde e do vigor físico do preso (art. 13, & único).
Saúde e Assistência Sanitária	- Carência de equipamentos e materiais de consumo e medicamentos (Relatório SAAP). - Gabinete Odontológico não funciona há muito tempo (Relatório SAAP). - Presença de detentos portadores de doenças infectocontagiosas junto com os demais (Relatório SUVISA).	- Os estabelecimentos prisionais devem ser dotados de: enfermaria com recursos suficientes para a internação medida ou odontológica de urgência; unidade de isolamento para doenças infectocontagiosas (art.156, I e III).
Pessoal Penitenciário	- Carência de funcionários qualificados para áreas técnicas, administrativas e de segurança (Relatório SAAP). - Grande <i>déficit</i> de Agentes e Inspetores Penitenciários em relação à população carcerária (Relatório SAAP).	- Seleção do pessoal administrativo, técnico, de vigilância e de custódia através de preparação e formação pela Escola Penitenciária (art. 49, <i>caput</i>).
Oportunidade de trabalho	- Grande carência de projetos destinados ao combate da ociosidade (Relatório SAAP).	- Deve ser proporcionado trabalho educativo e produtivo, considerando as

As inúmeras irregularidades verificadas constituem manifesta violação aos direitos dos presos e representam obstáculos inviabilizadores do cumprimento do objetivo da LEP relacionado **ao oferecimento das condições para a harmônica integração social do preso**. Nas condições em que se encontram os presos dos estabelecimentos prisionais objeto da presente ação, resta pouco espaço para o sentimento de "dignidade" inerente e imprescindível à existência do ser humano. Essa realidade pode se constituir em um dos motivos pelos quais, segundo dados do Relatório CNJ de Inspeção nos Estabelecimentos Prisionais do Maranhão, datado de 27/12/2013, "somente no ano de 2013 já ocorreram 60 mortes nos presídios maranhenses"^{###}, e, conforme dados da Anistia Internacional, desde o ano de 2007, já foram registradas 150 (cento e cinquenta) mortes no Sistema Penitenciário do Maranhão^{##}, muitas delas por decapitação.

2.6.2 O reconhecimento, extraprocessual, do réu da procedência das pretensões formuladas pelo autor.

O réu Estado do Maranhão, embora resista às pretensões jurídicas do autor nos presentes autos, manifesta-se publicamente no sentido do reconhecimento da gravidade e atualidade dos problemas no sistema penitenciário estadual.

Nesse sentido, em 12/10/2013, a Governadora do Estado decretou "situação de emergência no Sistema Penitenciário do Maranhão pelo período de 180 dias"^{###}, para fins de: **(i)** agilização dos procedimentos

para a construção, reforma e conclusão de presídios em São Luís (com 150 vagas), Coroatá (com 150 vagas), Codó e Balsas (cada uma com 200 vagas) e Imperatriz (250 vagas); **(ii)** reaparelhamento do sistema prisional maranhense, até dezembro de 2014, com reforço de 2.800 novas vagas, eliminando o déficit carcerário no estado; **(iii)** obras nos presídios de Açailândia, Pedreiras, Pinheiro, Viana, Santa Inês, Bacabal, Presidente Dutra e Brejo, para o período de um ano; **(iv)** reforma de prédios localizados no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, em São Luís, e; **(v)** encaminhamento, em regime de urgência, para a Assembleia Legislativa do Estado, de dois projetos de lei, propondo a criação de cargos para o sistema prisional e dispondo sobre a realização de convênios entre o Estado e as entidades civis de direito privado sem fins lucrativos, para a administração de unidades destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade.

Em 24/10/2013, em audiência com Representantes do CNJ e do CNJ, do MP/MA e do Poder Judiciário/MA, presenciada pelos Secretários de Estado de Justiça e Administração Penitenciária, da Casa Civil e de Segurança Pública, a Representante do Poder Executivo Estadual, após discorrer sobre dificuldades orçamentárias, anunciou o investimento de 53 milhões de reais no sistema carcerário destinado à construção de 11 penitenciárias, dez no interior e uma na capital, e "se dispôs a assinar o Termo de Compromisso apresentado pelo CNMP, CNJ, MP/MA e Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA), com o objetivo de regularizar a situação do sistema carcerário daquele estado"^{##}.

Em 27/12/2013, após a ocorrência de novas mortes de detentos no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, o Governo do Estado do Maranhão publicou Nota Pública reafirmou "o propósito de adotar todas as medidas necessárias para devolver à normalidade o sistema prisional do estado,

assegurando os direitos e a integridade de seus usuários", e, referenciando a decretação anterior do prazo emergencial de 180 dias, esclareceu dispor de recursos da ordem de R\$ 131 milhões para investimento na construção e reaparelhamento do Sistema Penitenciário nas 32 unidades prisionais do Estado^{##}.

A omissão do réu em contestar os fatos e requerer a produção de provas, no âmbito deste processo, e as manifestações públicas da Chefe do Poder Executivo do Estado do Maranhão constituem, juntamente com as provas acima analisadas, elementos de convencimento deste Juízo acerca da legitimidade e procedência dos pedidos formulados pelo autor. Se, do ponto de vista jurisprudencial, é admissível ao particular a adoção de conduta social manifestamente contrária aos termos de resistência constantes da contestação, sem que isso represente reconhecimento da procedência do pedido^{##}, ao Administrador é exigível coerência de conduta funcional perante a sociedade e os demais poderes constituídos, em obediência aos princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais se destacam o *Princípio Geral do Direito Administrativo* concernente à *Supremacia do Interesse Público* e os princípios constitucionais *da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência*, previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

3 DISPOSITIVO

3.1 CONDENAÇÃO GENÉRICA QUANTO AOS PEDIDOS DE MÉRITO

Diante do exposto, de acordo ao previsto no artigo 269, I, do Código de Processo Civil, ACOLHO os pedidos formulados pelo

Ministério Público do Estado do Maranhão e, por conseguinte, **CONDENO** o réu ESTADO DO MARANHÃO:

(1º) à obrigação de fazer, consistente na construção de novos estabelecimentos prisionais, em conformidade com os padrões previstos no ordenamento jurídico brasileiro, preferencialmente nas cidades localizadas no interior do Estado do Maranhão, com número de alojamentos suficientes para o atendimento da demanda e resolução da atual superpopulação carcerária verificada no sistema estadual, sob pena de pagamento de multa diária no valor R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), em caso de descumprimento, a ser revertido ao Fundo de Direitos Difusos FDD (Decreto 1.306/94);

(2º) à obrigação de fazer, consistente na realização de reformas e adaptações nos estabelecimentos penais do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, em conformidade com os padrões previstos no ordenamento jurídico brasileiro, sob pena de pagamento de multa diária no valor R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), em caso de descumprimento, a ser revertido ao Fundo de Direitos Difusos FDD (Decreto 1.306/94);

(3º) à obrigação de fazer, consistente na realização de concursos públicos, observados os trâmites legais e observado o Calendário Eleitoral do TSE, com a finalidade de incrementar o sistema penitenciário estadual com pessoal administrativo, técnico, de vigilância e de custódia, em número suficiente para o atendimento à população carcerária, sob pena de pagamento de multa diária no valor R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), em caso de descumprimento, a ser revertido ao Fundo de Direitos Difusos FDD (Decreto 1.306/94);

(4º) à obrigação de fazer, consistente na efetivação de medidas concretas que proporcionem o cumprimento do objetivo da LEP

relacionado ao oferecimento das condições pelo réu Estado do Maranhão para a harmônica integração social do preso, sob pena de pagamento de multa diária no valor R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), em caso de descumprimento, a ser revertido ao Fundo de Direitos Difusos FDD (Decreto 1.306/94).

3.1 DA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA JUDICIAL

Com fundamento no artigo 461, parágrafos 3º e 4º, do Código de Processo Civil, tendo em vista a relevância dos fundamentos da demanda, diretamente relacionados à *dignidade da pessoa humana* e aos *direitos fundamentais dos presos*, dentre os quais o *direito à vida, à saúde* e à *integridade física e moral*, a existência de fundado receio de ineficácia do provimento final e para fins de assegurar a obtenção do resultado prático equivalente, **CONCEDO TUTELA JUDICIAL ESPECÍFICA** para determinar as seguintes medidas:

(I) à obrigação de fazer, **no prazo máximo de 60 dias**, a contar da data da intimação da Procuradoria Geral do Estado, consistente na construção de novos estabelecimentos prisionais, em conformidade com os padrões previstos no ordenamento jurídico brasileiro, preferencialmente nas cidades localizadas no interior do Estado do Maranhão, com número de alojamentos suficientes para o atendimento da demanda e resolução da atual superpopulação carcerária verificada no sistema estadual, sob pena de pagamento de multa diária no valor R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), em caso de descumprimento, a ser revertido ao Fundo de Direitos Difusos FDD (Decreto 1.306/94);

(II) à obrigação de fazer, **no prazo máximo de 60 dias**, a contar da data da intimação da Procuradoria Geral do Estado, consistente na

realização de reformas e adaptações nos estabelecimentos penais do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, em conformidade com os padrões previstos no ordenamento jurídico brasileiro, sob pena de pagamento de multa diária no valor R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), em caso de descumprimento, a ser revertido ao Fundo de Direitos Difusos FDD (Decreto 1.306/94);

(III) à obrigação de fazer, **no prazo máximo de 30 dias**, a contar da data da intimação da Procuradoria Geral do Estado, consistente na **nomeação de todos os candidatos aprovados para o cargo de Agente Penitenciário**, de acordo com o número de vagas previstas no Edital 01, de 21/02/2013, da Secretaria de Estado da Gestão e Previdência do Maranhão e na conformidade da ordem de classificação constante do Resultado definitivo dos exames médicos e odontológico^{##}, publicada em 08/11/2013, sob pena de pagamento de multa diária no valor R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), em caso de descumprimento, a ser revertido ao Fundo de Direitos Difusos FDD (Decreto 1.306/94);

(IV) à obrigação de fazer, **no prazo máximo de 30 dias**, a contar da data da intimação da Procuradoria Geral do Estado, consistente na efetivação de medidas concretas que proporcionem o cumprimento do objetivo da LEP relacionado ao oferecimento das condições pelo réu Estado do Maranhão para a harmônica integração social do preso, sob pena de pagamento de multa diária no valor R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), em caso de descumprimento, a ser revertido ao Fundo de Direitos Difusos FDD (Decreto 1.306/94).

3.2 DEMAIS DISPOSIÇÕES

A condenação do Estado do Maranhão às obrigações de fazer nos

termos constantes da presente sentença, não exclui o cumprimento de outras obrigações do réu relacionadas ao sistema penitenciário estadual e aos direitos e garantias constitucionais e legais conferidas aos presos, que não tenham sido objeto desta lide.

Sem condenação em honorários advocatícios e custas processuais, tendo em vista a procedência da ação proposta pelo Ministério Público contra o réu Estado do Maranhão.

PUBLIQUE-SE. REGISTRE-SE. INTIMEM-SE.

Em vista da natureza urgente da presente decisão e a necessidade de preservação dos direitos dos presos dos estabelecimentos prisionais do Maranhão, **DETERMINO**, com fundamento no artigo 1º, parágrafo único, da Resolução 32, de 05 de junho de 2013, do Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão^{##}, a imediata prática dos seguintes atos processuais: **(i) publicação** do inteiro teor da presente sentença no Diário da Justiça Eletrônico (DJe); **(ii) intimação do réu Estado do Maranhão**, na pessoa da Procuradora Geral do Estado, para fins todos os fins legais, inclusive, de cumprimento da tutela judicial específica ora concedida.

São Luís, 13 de janeiro de 2014.

MANOEL MATOS DE ARAUJO CHAVES

Juiz de Direito

Portaria CGJ 23402013

Superior Tribunal de Justiça. EMENTA: PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. PRINCÍPIO DO LIVRE CONVENCIMENTO DO JUIZ. RECURSO DESPROVIDO. 1. De acordo com o princípio do livre convencimento, não há cerceamento de defesa quando o magistrado, com base em suficientes elementos de prova e objetiva fundamentação, julga antecipadamente a lide. 2. Agravo regimental desprovido. (AgRg. no REsp. 1206422/TO. Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA. Órgão Julgador: T3 - TERCEIRA TURMA. Data do julgamento: 25/06/2013. Data da Publicação/Fonte: DJe 01/07/2013).

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 974.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 203.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 110.

GOVERNO DO MARANHÃO. Nota de esclarecimento. Notícia veiculada em 27/12/2013. (Disponível em: <http://www.sejap.ma.gov.br/2013/12/27/nota-de-esclarecimento-governo-do-maranhao/>. Data da consulta: 12/01/2014).

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003, p. 225.

Conforme CANOTILHO, "a cláusula de vinculação de todas as entidades públicas exige, pois, uma vinculação sem lacunas: abrange todos os âmbitos funcionais dos sujeitos públicos e é independente da forma jurídica através da qual as entidades praticam seus actos ou desenvolvem as suas atividades". CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e... Ob. cit., p. 439. No mesmo sentido, o Ministro GILMAR MENDES, que afirma: "a ideia de que os direitos e garantias fundamentais devem ter eficácia imediata (CF, art. 5º, § 1º) ressalta, também, a vinculação direta dos órgãos estatais a esses direitos e o dever de guardar-lhes estrita observância" (Voto Vista na EXTRADIÇÃO 986-9 REPÚBLICA DA BOLÍVIA. Relator(a): Min. EROS GRAU. Julgamento: 15/08/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Data da Publicação/Fonte: DJe 117, de 05/10/2007).

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. Situação de Pedrinhas leva VEC a conceder prisão domiciliar a presos. Notícia veiculada em 03/11/2011. (Disponível em: <http://www.tjma.jus.br/cgj/visualiza/sessao/50/publicacao/22958>. Data da consulta: 12/01/2014).

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. Situação de Pedrinhas leva VEC a conceder prisão domiciliar a presos. Notícia veiculada em 03/11/2011. (Disponível em:

<http://www.tjma.jus.br/cgj/visualiza/sessao/50/publicacao/22958>. Data da consulta: 12/01/2014).

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO.

CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. Presidente do TJ é informado sobre interdição total de Pedrinhas. Notícia veiculada em 15/06/2012. (Disponível em: <http://www.tjma.jus.br/tj/visualiza/sessao/19/publicacao/25279>. Data da consulta: 12/01/2014).

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO.

CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. Juiz concede prisão domiciliar a presos em regime aberto da capital. Notícia veiculada em 24/06/2010. (Disponível em:

<http://www.tjma.jus.br/cgj/visualiza/sessao/50/publicacao/19722>. Data da consulta: 12/01/2014).

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO.

CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. Juiz concede prisão domiciliar a 52 presos da Casa de Albergue. Notícia veiculada em 16/06/2011. (Disponível em: <http://www.tjma.jus.br/cgj/visualiza/sessao/50/publicacao/22958>. Data da consulta: 12/01/2014).

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO.

CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. Situação de Pedrinhas leva VEC a conceder prisão domiciliar a presos. Notícia veiculada em 03/11/2011.

(Disponível em:

<http://www.tjma.jus.br/cgj/visualiza/sessao/50/publicacao/22958>. Data da consulta: 12/01/2014).

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório CNJ de Inspeção nos Estabelecimentos Prisionais do Maranhão. Anexo à notícia veiculada em 10/01/2014, sob o título "CDDPH vai retomar propostas do CNJ para conter violência". (Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/27331-cddph-vai-retomar-propostas-do-cnj-para-conter-violencia> Data da consulta: 13/01/2014).

ANISTIA INTERNACIONAL. Nota pública sobre a situação do sistema penitenciário no Maranhão. Notícia veiculada em 07/01/2014. (Disponível em: <http://anistia.org.br/direitos-humanos/blog/nota-p%C3%BAblica-sobre-situa%C3%A7%C3%A3o-do-sistema-penitenci%C3%A1rio-no-maranh%C3%A3o-2014-01-07>. Data da consulta: 12/01/2014).

GOVERNO DO MARANHÃO. Governo decreta situação de emergência no sistema penitenciário. Notícia veiculada em 12/10/2013. (Disponível em: <http://www.ma.gov.br/index.php/agencia/noticias/?id=71854>. Data da consulta: 12/01/2014).

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Relatório de Visitas ao Sistema Prisional do Estado do Maranhão, realizada no período de 22 a 24 de outubro de 2013. (Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Noticias/2013/Arquivos/Relat%C3%B3rio_Maranh%C3%A3o.pdf. Data da consulta: 13/01/2014).

GOVERNO DO MARANHÃO. Nota de esclarecimento. Notícia veiculada em 27/12/2013. (Disponível em: <http://www.sejap.ma.gov.br/2013/12/27/nota-de-esclarecimento-governo-do-maranhao/>. Data da consulta: 12/01/2014).

Nesse sentido, "o reconhecimento da procedência do pedido exige, para que se tenha configurado, clara manifestação do réu de que se submete aos termos da demanda. O fato de que tenha desfeito construção, que a inicial sustentava ser irregular, não significa haja admitido a procedência da pretensão do autor, podendo ter agido por motivação inteiramente estranha à alegada ilicitude (RSTJ 39/376)". NEGRÃO, Theotonio, GOUVÊA, José Roberto, BONDIOLI, Luís Guilherme A. Código de processo civil e legislação processual civil em vigor. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 383.

ESTADO DO MARANHÃO. SECRETARIA DE ESTADO DA GESTÃO E PREVIDÊNCIA. Resultado definitivo dos Exames Médico e Odontológico dos candidatos do concurso público para ingresso no cargo de Agente Penitenciário. (Disponível em: http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/concursos/resultado_definitivo_exame_medico_e_odontologico_-_agente_penitenciario.pdf. Data da consulta: 13/01/2014).

ESADO DO MARANHÃO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. Resolução 32/2013, que "determina a suspensão dos prazos processuais, das intimações de partes e das sessões de julgamentos, nas justiças de 1º e 2º graus, no período de 07 a 20 de janeiro de cada ano. (Disponível em: http://gerenciador.tjma.jus.br/app/webroot/files/publicacao/402403/26062013_1354.pdf. Data da consulta: 13/01/2014).