



LFC

Nº 70071353304 (Nº CNJ: 0345524-78.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SUPERLOTAÇÃO DO PRESÍDIO REGIONAL DE SANTA CRUZ DO SUL/RS. INESCUSÁVEL OMISSÃO ESTATAL. VIOLAÇÃO DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS ASSEGURADOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONTROLE JURISDICIONAL DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA "SEPARAÇÃO DOS PODERES". PRINCÍPIO DA "RESERVA DO POSSÍVEL". INAPLICABILIDADE.**

Evidencia-se na hipótese circunstância de muito conhecida por esta Corte, relativa à inescusável omissão do Poder Público Estatal em resolver o problema da superlotação dos presídios gaúchos, situação que configura clara violação do Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana e do direito à integridade física e moral do preso (art. 1º, inc. III e art. 5º, inciso XLIX, ambos da CF).

Com efeito, diante de tais violações perpetradas pelo ente público, resta legitimado o controle jurisdicional da atividade administrativa, sem que tal possa se afigurar imprópria ingerência do Poder Judiciário no Poder Executivo, inclusive com a possibilidade de imposição de obrigações ao ente público, uma vez que a concretização dos direitos sociais não pode ficar condicionada à boa vontade do Administrador.

Deste modo, quando o exercício da discricionariedade administrativa resultar em violação dos direitos e garantias fundamentais assegurados na Constituição Federal, em face do não desenvolvimento de políticas públicas, o controle judicial se faz necessário como forma de concretizar referidos direitos e garantias.

Ademais, cuidando-se, como no caso, de direito essencial incluso no conceito de "mínimo existencial", inexistente óbice para que o Poder Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa.

Por outro lado, impensável invocar o Princípio da Separação dos Poderes como empecilho para a atuação do Poder Judiciário no caso de violação de direitos fundamentais, uma vez que representaria uma distorção do referido modelo de governo, o qual foi concebido justamente



LFC

Nº 70071353304 (Nº CNJ: 0345524-78.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

para evitar o absolutismo, ou seja, a concentração do poder nas mãos de uma única pessoa, coibindo, desta forma, o abuso de poder.

Com efeito, a problemática trazida nos presentes autos, relativa à superlotação dos presídios gaúchos, está inserida dentro do dever do Estado de promover a *segurança pública*, sendo certo que é através dos atos administrativos dos órgãos estatais que serão assegurados o funcionamento dos serviços públicos, e garantidos os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal, dentre eles, o direito à integridade física e moral dos segregados e dos servidores públicos que trabalham nas casas prisionais.

Ainda, diante dos argumentos de falta de recursos e dificuldades de toda ordem articuladas pelo ente público, há que se consignar que o princípio da reserva do possível não cabe ser invocado.

Embora legítimo o interesse do Estado na proteção dos recursos públicos e na explanação de suas vultosas dificuldades, estabelecendo critérios para execução de suas medidas, a proteção da dignidade da pessoa humana, da integridade física e da própria vida, conforme o caso concreto trazido a exame, pode e deve determinar que os recursos sejam imediatamente direcionados a situações singulares, em face do sopeso dos bens jurídicos a resguardar.

**Apelo provido. Unânime.**

APELAÇÃO CÍVEL

SEGUNDA CÂMARA CÍVEL

Nº 70071353304 (Nº CNJ:  
0345524-78.2016.8.21.7000)

COMARCA DE SANTA CRUZ DO  
SUL

MINISTERIO PUBLICO

APELANTE

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

APELADO



LFC  
Nº 70071353304 (Nº CNJ: 0345524-78.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado, à **unanimidade, em dar provimento ao apelo.**

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além da signatária (Presidente), os eminentes Senhores **DES.<sup>a</sup> LAURA LOUZADA JACCOTTET E DES. RICARDO TORRES HERMANN.**

Porto Alegre, 18 de novembro de 2016.

**DES.<sup>a</sup> LÚCIA DE FÁTIMA CERVEIRA,**  
**Relatora.**

## RELATÓRIO

**DES.<sup>a</sup> LÚCIA DE FÁTIMA CERVEIRA (RELATORA)**

Trata-se de apelação cível interposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO contra sentença proferida na ação civil pública movida contra o ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, que assim decidiu:

**ANTE O EXPOSTO**, na forma do art. 487, inc. I, do CPC, julgo improcedente o pedido contido na presente ação civil pública ajuizada pelo **Ministério Público** em face do **Estado do Rio Grande do Sul**.

Sem condenação em custas processuais e honorários advocatícios, em razão da regra disposta no art. 18 da Lei nº 7.347/85, tendo em



LFC

Nº 70071353304 (Nº CNJ: 0345524-78.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

vista que não vislumbro má-fé no ajuizamento desta demanda.

Nas razões, narra o apelante que as instalações físicas do Presídio Regional de Santa Cruz do Sul se encontram em situação precária, estando os apenados submetidos a condições degradantes e desumanas. Aduz violação do Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana do preso, argumentando que a superlotação nos regimes prisionais produz graves conseqüências dentro e fora dos estabelecimentos penais, ocasionando importantes reflexos na segurança pública. Entende que a concepção rígida da distinção dos Poderes deve dar lugar à flexibilização das funções das instituições, em favor da concretização dos direitos fundamentais. Deste modo, afirma que cumpre ao Poder Judiciário uma postura mais participativa, especialmente frente à inércia do Poder Executivo e à omissão do Poder Legislativo. Em síntese, defende que na hipótese de omissão estatal na implementação de políticas públicas, o Poder Judiciário estará, desde que provocado, legitimado a intervir, para proceder ao adequado controle jurídico e, com isso, assegurar a concretização do texto constitucional. Requer a reforma da sentença, a fim de que sejam julgados procedentes os pedidos formulados na inicial, sendo o apelado condenado ao cumprimento da obrigação de fazer consistente em, no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, gerar e implementar o mínimo de vagas necessárias à resolução do problema enfrentado, visando suprir a carência existente no Presídio de Santa Cruz do Sul, sob pena de multa diária em quantia não inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais)



LFC  
Nº 70071353304 (Nº CNJ: 0345524-78.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

para a hipótese de inadimplemento. Propugna pelo provimento do apelo.

Com as contrarrazões e o Parecer do Ministério Público pelo não provimento do apelo, vieram os autos conclusos para julgamento.

É o relatório.

## VOTOS

### DES.<sup>a</sup> LÚCIA DE FÁTIMA CERVEIRA (RELATORA)

Conforme verifico dos autos, em 21 de outubro de 2008, o Ministério Público, por sua Promotoria de Justiça Cível na Comarca de Santa Cruz do Sul, instaurou o Inquérito Civil nº 101/2008, cujo objetivo era a apuração da superlotação do Presídio Regional de Santa Cruz do Sul, de eventuais riscos nas condições de segurança e possível violação dos direitos fundamentais dos reclusos.

Na inicial, o autor civil público narra que a capacidade de engenharia do Presídio Regional de Santa Cruz do Sul é de 168 presos no regime fechado e 84 na Casa do Albergado, sendo que até novembro de 2008 estavam sendo alojados 495 apenados, ou seja, quase o dobro da sua capacidade. Destaca que a situação de precariedade aliada à superlotação e às carências de recursos físicos e humanos, podem desencadear atos de indisciplina e rebeliões. Requer ordem judicial no sentido de que sejam geradas, urgentemente, as vagas necessárias nos regimes fechado, semiaberto e aberto, assim como promovida a necessária realização de alterações na estrutura física da casa, sob pena de colapso total no sistema prisional de Santa Cruz do Sul. Conclui, ao



LFC  
Nº 70071353304 (Nº CNJ: 0345524-78.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

final, que o Estado do Rio Grande do Sul infringiu o disposto nos artigos 1º, inc. III, 3º, incisos I, III e IV, 5º, *caput* e incisos II, III, XLVII, alínea “e”, XLVIII e XLVIX, e 37, *caput*, da Constituição Federal, e artigos 1º, 3º, 10, 11, 12, 84, §1º e §2º, 85, 88, parágrafo único, alíneas “a” e “b”, e 112, da Lei Federal nº 7.210/84 (Lei de Execuções Penais).

Pois bem.

Evidencia-se na hipótese circunstância de muito conhecida por esta Corte, relativa à inescusável omissão do Poder Público Estatal em resolver o problema da superlotação dos presídios gaúchos, situação que configura clara violação do Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana e do direito à integridade física e moral do preso (art. 1º, inc. III e art. 5º, inciso XLIX, ambos da CF).

Com efeito, diante de tais violações perpetradas pelo ente público, resta legitimado o controle jurisdicional da atividade administrativa, sem que tal possa se afigurar imprópria ingerência do Poder Judiciário no Poder Executivo, inclusive com a possibilidade de imposição de obrigações ao ente público, uma vez que a concretização dos direitos sociais não pode ficar condicionada à boa vontade do Administrador.

Deste modo, quando o exercício da discricionariedade administrativa resultar em violação dos direitos e garantias fundamentais assegurados na Constituição Federal, em face do não desenvolvimento de políticas públicas, o controle judicial se faz necessário como forma de concretizar referidos direitos e garantias.



LFC

Nº 70071353304 (Nº CNJ: 0345524-78.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

Ademais, cuidando-se, como no caso, de direito essencial incluso no conceito de “mínimo existencial”, inexistente óbice para que o Poder Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa.

Por outro lado, impensável invocar o Princípio da Separação dos Poderes como óbice para a atuação do Poder Judiciário no caso de violação de direitos fundamentais, uma vez que representaria uma distorção do referido modelo de governo, o qual foi concebido justamente para evitar o absolutismo, ou seja, a concentração do poder nas mãos de uma única pessoa, coibindo, desta forma, o abuso de poder.

Assim, perfeitamente possível a determinação pelo Poder Judiciário, de inclusão de determinada atividade no plano orçamentário do ente público, uma vez que a omissão da Administração relativamente ao não desenvolvimento de determinadas políticas públicas acarreta violação dos direitos e garantias fundamentais.

O Superior Tribunal de Justiça assim se manifestou acerca do controle judicial de políticas públicas, conforme se verifica no julgamento do REsp nº 1527283/GO, de Relatoria do Min. Herman Benjamin, *in verbis*:

**ADMINISTRATIVO. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE EM CASOS EXCEPCIONAIS. OMISSÃO ESTATAL. DIREITOS ESSENCIAIS INCLUSOS NO CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL. SÚMULA 7/STJ. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.**

1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público Estadual contra o ora



LFC

Nº 70071353304 (Nº CNJ: 0345524-78.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

recorrente, objetivando a transferência dos presos excedentes da cadeia pública de Caçu-GO para outros presídios goianos, bem como que sejam efetuadas as obras para tornar a Cadeia Pública adequada para o cumprimento de pena, atendendo a condições mínimas de higiene e salubridade.

2. O Juiz de 1º Grau julgou parcialmente procedente o pedido, fixando o prazo de 180 dias para que o réu promova a reforma integral do prédio onde funciona a delegacia local ou providencie a construção de novo prédio (fl. 235).

3. O Tribunal *a quo* negou provimento à Apelação do ora recorrente e assim consignou na decisão: "Ademais, não se afigura razoável que o princípio da separação dos poderes possa servir de justificativa apta a conferir guarida à desidiosa omissão estatal em garantir segurança pública à coletividade, outro dos pilares da organização em sociedade. Outrossim, há de se destacar que o Estado de Goiás, em nenhum momento, questionou sua responsabilidade administrativa no caso, mas diversamente justificou a precariedade da situação caótica verificada na Cadeia Pública de Caçu, utilizando-se de argumento de que a superlotação dos estabelecimentos prisionais é um problema generalizado no País, buscando assim afastar-se de sua essencial responsabilização administrativa na solução dos problemas diagnosticados no sistema prisional mencionado. É evidente que a Administração Pública, mesmo indireta, está sujeita a controle orçamentário. Contudo, existem prioridades orçamentárias, como a segurança pública, que certamente incluiu o sistema prisional, que devem merecer atenção distinta, prevista nos instrumentos legislativos pertinentes. Há, ainda, a possibilidade de abertura de crédito suplementar, tão conhecida e vastamente utilizada pelos administradores quando se lhes apresenta conveniente, para atender a demandas urgentes, como a ora posta à apreciação do Poder Judiciário, uma das





LFC

Nº 70071353304 (Nº CNJ: 0345524-78.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

esferas integrantes do exercício da Soberania do Estado" (fl. 332, grifo acrescentado).

**4. O controle jurisdicional de políticas públicas se legitima sempre que a "inescusável omissão estatal" na sua efetivação atinja direitos essenciais incluso no conceito de mínimo existencial.**

5. Ademais, modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente, demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.

6. Por fim, constato que não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

7. Recurso Especial não provido.

Ainda, diante dos argumentos de falta de recursos e dificuldades de toda ordem articuladas pelo apelado, há que se consignar que o princípio da "reserva do possível" não cabe ser oposto. Embora legítimo o interesse do Estado na proteção dos recursos públicos e na explanação de suas vultosas dificuldades, estabelecendo critérios para execução de suas medidas, a proteção da Dignidade da Pessoa Humana, da integridade física e da própria vida, conforme o caso concreto trazido a exame, pode e deve determinar que os recursos sejam imediatamente direcionados a situações singulares, em face do sopeso dos bens jurídicos a resguardar.

Aliás, contrapondo a alegação da "reserva do possível", o Supremo Tribunal Federal afirma que a Administração não pode invocar tal cláusula a fim de justificar a inoperância frente aos direitos previstos na Constituição Federal voltados à garantia da



LFC

Nº 70071353304 (Nº CNJ: 0345524-78.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

dignidade da pessoa humana, sob o fundamento de insuficiência orçamentária. Veja-se:

**AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO OCORRÊNCIA. RESERVA DO POSSÍVEL. INVOCAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.**

1. Esta Corte já firmou a orientação de que o Ministério Público detém legitimidade para requerer, em juízo, a implementação de políticas públicas por parte do Poder Executivo de molde a assegurar a concretização de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos garantidos pela Constituição Federal, como é o caso do acesso à saúde.

2. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes.

3. A Administração não pode invocar a cláusula da 'reserva do possível' a fim de justificar a frustração de direitos previstos na Constituição da República, voltados à garantia da dignidade da pessoa humana, sob o fundamento de insuficiência orçamentária.

4. Agravo regimental não provido."

(STF – AgRg-AI 674.764 – Rel. Min. Dias Toffoli – DJe 25.10.2011). Grifei.

Deveras, não se nega a precariedade de recursos para atendimento de todas as atribuições que a Constituição e a Lei impõem ao Estado. No entanto, diante da incapacidade de cumprir todas as demandas, deve o ente público, ao menos, garantir aos cidadãos os direitos fundamentais, dentre os quais se há de incluir,



LFC  
Nº 70071353304 (Nº CNJ: 0345524-78.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

indubitavelmente, a condição mínima de dignidade às pessoas segregadas, bem como as condições mínimas de trabalho e segurança dos funcionários dos estabelecimentos prisionais.

Cumprе destacar ainda, que a *segurança pública* é dever do Estado e Direito de todos, conforme preceitua o art. 144 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 144 – A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...).

Com efeito, a problemática versada nos presentes autos, relativa à superlotação do Presídio Regional de Santa Cruz do Sul, está inserida dentro do dever do Estado de promover a segurança pública, sendo certo que é através dos atos administrativos dos órgãos estatais que serão assegurados o funcionamento dos serviços públicos, e garantidos os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal, dentre eles, por certo, o direito à integridade física e moral dos segregados, e dos servidores públicos que atuam nas casas prisionais.

O apelado explica e justifica a precária e insuficiente realidade do estabelecimento prisional em questão, às dificuldades de ordem financeira e orçamentária, todavia, sabemos todos, a solução de um problema de tamanha complexidade e relevância social perpassa, necessariamente, pela função política do Estado, a qual é responsável pelo exercício de todas as demais funções estatais, capazes de alcançar os objetivos e deveres constitucionalmente assegurados.



LFC  
Nº 70071353304 (Nº CNJ: 0345524-78.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

Assim, diante da inescusável omissão estatal, a qual resta plenamente comprovada nos autos, impõe-se a reforma da sentença para o fim de condenar o Estado do Rio Grande do Sul ao cumprimento da obrigação de fazer, no prazo de 365 dias, consistente em gerar e implementar o mínimo de vagas necessárias à resolução do problema enfrentado na Penitenciária de Santa Cruz do Sul, visando suprir a carência existente, sob pena de fixação de multa diária na hipótese de inadimplemento.

Em face do lapso temporal transcorrido desde o ajuizamento da presente ação (04 anos) e tendo em vista que os dados constantes do Inquérito Civil Público são relativos ao ano de 2008, determino a intimação do Ministério Público para que, no prazo de 20 dias, explicito o número de vagas que deverão ser criadas para suprir a atual demanda do Presídio de Santa Cruz do Sul, bem como qual a previsão de necessidade de novas vagas para os 10 (dez) anos subseqüentes.

O Estado do Rio Grande do Sul, ao dar cumprimento à obrigação de fazer, deverá observar os dados atualizados constantes das informações ora solicitadas ao autor civil público, os quais passarão a integrar o presente julgado.

Ante ao exposto, dou provimento ao apelo. Sem condenação em custas processuais e honorários advocatícios, a teor do art. 18 da Lei 7.347/85.

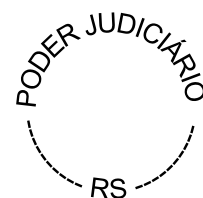
É o voto.

**DES.ª LAURA LOUZADA JACCOTTET** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. RICARDO TORRES HERMANN** - De acordo com o(a) Relator(a).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



LFC

Nº 70071353304 (Nº CNJ: 0345524-78.2016.8.21.7000)  
2016/CÍVEL

**DES.ª LÚCIA DE FÁTIMA CERVEIRA** - Presidente - Apelação Cível nº  
70071353304, Comarca de Santa Cruz do Sul: "DERAM PROVIMENTO AO  
APELO. UNÂNIME."

Julgador(a) de 1º Grau: LETICIA BERNARDES DA SILVA