

A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO PROBLEMA DAS CADEIAS PÚBLICAS SUPERLOTADAS E INSALUBRES DO ESTADO DO PARANÁ – Bruna Greggio

A Juíza de Direito Substituta da 1ª Seção Judiciária, com sede no Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, **Dra. Bruna Greggio**, escreveu sobre a possibilidade de aplicação do processo estrutural no problema das cadeias públicas superlotadas e insalubres.

Confira-se, então, o texto intitulado **"A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO PROBLEMA DAS CADEIAS PÚBLICAS SUPERLOTADAS E INSALUBRES DO ESTADO DO PARANÁ"**, de autoria da citada Magistrada:

Os Juízes paranaenses já se depararam, diversas vezes, com cadeias públicas lotadas (geralmente com presos já condenados) e insalubres, com riscos de fuga constantes, notícias de rebelião (às vezes com refém), ou seja, perigosas e indignas, tanto para os que ocupam as celas quanto para os que são obrigados a cuidar dos ocupantes, em vez de estarem exercendo sua verdadeira função de policial civil.

Essa situação causa ao Magistrado uma sensação de impotência e de "administrador do caos". A frustração existente ao visitar mensalmente uma cadeia nessas condições é enorme.

Para evitar essa situação e forçar o Estado do Paraná a remover os presos da cadeia, diversas ações civis públicas foram propostas pelo Ministério Público. O Juiz da Comarca, geralmente, acata o pedido e determina a remoção imediata dos presos ou a reforma da cadeia. Contudo, por não se tratar de problema específico de cada Comarca mas, sim, de um problema sistêmico do Paraná, o Tribunal de Justiça, geralmente, acaba reformando



as decisões, por entender que existe uma ordem a ser seguida e por haver interferência indevida no Poder Executivo¹.

Por ser um problema que aflige todas as Comarcas do Estado do Paraná, o Poder Executivo, juntamente com o Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, criou a Central de Vagas do Sistema Penitenciário Estadual (Resolução Conjunta nº 3/2012) a fim de uniformizar os critérios para remoção. Ainda, no ano de 2013, foi instituído pela SEJU, o Comitê de Transferência de Presos (CONTRANSP), composto por representantes do Judiciário, do Executivo e do Ministério Público, para auxiliar nesses critérios e fiscalizar se estão sendo cumpridos.

Dessa forma, é natural que o Juiz da Comarca que possua a cadeia superlotada e com todos os problemas existentes se encontre de "mãos atadas", já que é necessário respeitar o trâmite fixado nessas Resoluções e, numa situação caótica, ou de "estado de coisa inconstitucional", o tempo nunca está a favor.

As Resoluções, obviamente, não podem impedir o Juiz de julgar um processo quando relatada uma ofensa aos direitos constitucionais. Assim, uma forma de

1 REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CADEIA PÚBLICA DE IBAITI. REMOÇÃO DE PRESOS DEFINITIVOS E LIMITAÇÃO DOS PRESOS PROVISÓRIOS À CAPACIDADE MÁXIMA DO ESTABELECIMENTO PRISIONAL. TRANSFERÊNCIA DOS PRESOS DEFINITIVOS. IMPOSSIBILIDADE. INTERFERÊNCIA INDEVIDA DO PODER JUDICIÁRIO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL DO PODER EXECUTIVO. IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS CONJUNTAS ENTRE ÓRGÃOS E PODERES PARA SOLUÇÃO DO PROBLEMA. SISTEMA PRISIONAL. RECONHECIMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. A situação do sistema carcerário brasileiro, reconhecido como "Estado de Coisas Inconstitucional" pelo Supremo Tribunal Federal, é precária e exige a atuação conjunta e harmônica de diversos setores do Poder Público e da sociedade. 2. A imposição de quebra da sistemática de distribuição de vagas criada por Resolução Conjunta do Poder Executivo, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, por meio de ação civil pública, impossibilitaria o Estado do Paraná, responsável pela administração do Sistema Penitenciário, de dar o adequado tratamento aos detentos de outras localidades que padecem dos mesmos vícios existentes na Comarca da Ibaíti. SENTENÇA REFORMADA EM REEXAME NECESSÁRIO (TJPR - 5ª C.Cível - 0002481-85.2013.8.16.0089 - Ibaíti - Rel.: Nilson Mizuta - J. 27.03.2018).



conseguir resolver, ainda que somente alguns problemas existentes nas cadeias superlotadas, é aplicar ao processo a ideia do processo estrutural.

Essa ideia de processo estrutural surgiu das *structural injunctions*, concebidas pela doutrina norte-americana. Percebeu-se que muitas decisões sobre questões coletivas exigem soluções que não são simples e que envolvem muito mais do que o Juiz escolher “quem está certo”. Problemas coletivos e complexos também exigem respostas complexas e difusas, com várias imposições e medidas que ocorram gradativamente².

Sérgio Cruz Arenhart³ explica que, nesse tipo de processo, são tomadas, pelo Juiz, medidas estruturais pois é necessária alguma forma de alteração institucional. Disso decorrem decisões que se protraem no tempo, implicando vários atos judiciais em sequência e uma grande intervenção na estrutura de entes públicos e privados. Ou seja, é necessário que o Juiz estruture suas decisões a fim de criar uma solução exequível para um problema complexo que envolve vários direitos e a finitude orçamentária.

A propósito:

“O fundamental em relação às decisões estruturais, é perceber que elas foram pensadas para lidar com o caráter burocrático do Estado atual e de várias instituições típicas da sociedade moderna. Ela se volta a proteger os direitos fundamentais diante

2 “Sem dúvida alguma, a estrutura tradicional do direito processual é, aqui, a responsável por obnubilar a visão do magistrado, impedindo uma visão completa do problema e, conseqüentemente, uma decisão adequada da controvérsia. A questão é ainda mais grave no campo da tutela coletiva. Nesse tipo de processo, pela peculiar interferência gerada no âmbito econômico, político, social ou cultural, os problemas acima vistos são amplificados” (ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. Revista de Processo. Vol. 225, nov - 2013).

3 ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. Revista de Processo. Vol. 225, nov - 2013.



dos desafios postos por essa burocratização das relações públicas e privadas. Por isso seu papel não é apenas o de eliminar uma determinada conduta ilícita, impondo um fazer ou uma abstenção. Ao contrário, sua finalidade se dirige exatamente à reestruturação dessa relação burocrática, de modo a alterar substancialmente a forma como as interações sociais se travam. Por isso, são medidas de longo prazo, que exigem muito mais do que uma simples decisão do Estado”.

A partir do momento em que o Juiz determina que o Estado remova os presos em tantos dias sob pena de multa diária, em vez de solucionar um problema, estará criando outro (e uma injustiça) maior ainda. Primeiro, porque não se constrói vaga de presídio em dias. Segundo, porque fará com que o preso da sua Comarca “fure a fila” da Central de Vagas, prejudicando o preso de outra Comarca que estava esperando há algum tempo (mantendo ou aumentando o problema do colega). Terceiro, se não houver o cumprimento da decisão, a retirada de um dinheiro que já tinha destinação certa (para o sistema carcerário, para a área de segurança ou para qualquer área pública) não irá fazer com que os presos sejam transferidos e prejudicará, ainda mais, a população pobre que mais necessita de políticas públicas para as quais esse dinheiro estava reservado.

Assim, a fim de evitar que o Juiz dê uma sentença ineficaz do ponto de vista prático, é necessário que este imponha uma solução razoável e exequível, considerando a necessidade de tutelar direitos fundamentais e de acomodar a finitude do orçamento estatal.

A aplicação do “processo estrutural” permite que o Juiz atue em colaboração com o Poder Executivo, Ministério Público, Conselho da Comunidade e todos os agentes que interessam ao feito, a fim de solucionar,



de forma eficiente, o problema das condições indignas da cadeia.

No processo estrutural, o Juiz atua em colaboração com as partes, como um gestor, exigindo destas, baseado no princípio da cooperação e no entendimento de que todos estão lá para atingir os ditames da Constituição da República, atitudes propositivas para solucionar o problema.

“Assim, pode a sentença delegar a execução ou fiscalização do julgado a outros órgãos, criar etapas para o cumprimento da ordem judicial, nomear terceiros encarregados de esboçar plano de cumprimento, ou adotar outras providências que a situação concreta requeira. Enfim, deve haver ampla margem para a gestão da decisão judicial, de modo a compatibilizá-la com as necessidades da situação concreta e com as possibilidades das partes. Pode-se, por exemplo, ditar à Administração Pública o objetivo a ser alcançado, reservando-lhe a escolha dos meios e preservando sua discricionariedade, ou se pode estabelecer, desde logo, um cronograma de atividades a serem adotadas. Pode-se impor certas condutas ao réu, ou deixar essa determinação a um órgão técnico especializado. Pode-se escalonar medidas a serem adotadas no tempo, com prestação de contas periódicas, ou mesmo nomear um interventor fiscalizador para acompanhar o desenvolvimento da satisfação à prestação jurisdicional”⁴.

No caso específico das condições indignas da cadeia, não é exequível determinar a imediata remoção dos presos, transpassando a Central de Vagas e o CONTRANSP. Contudo, é possível, por meio do processo estrutural

4 ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. Revista de Processo. Vol. 225, nov - 2013.



e baseado no tema repetitivo 220 do STF⁵, estruturar diretrizes para resolver o problema da cadeia insalubre e que não possui a estrutura adequada para proteger os presos e os agentes que os fiscalizam. Ora, se o Poder Executivo não possui condições de remover todos os presos para os presídios, tem o dever de manter a cadeia pública em condições mínimas de salubridade.

Assim, aplicando a ideia de processo estrutural, é possível que o Juiz conceda, por exemplo, um prazo para que o Estado, baseado no princípio da cooperação, elabore um relatório com um plano indicando: a) como será feita a reforma da cadeia; b) em qual prazo - dentro do prazo razoável indicado na sentença - a reforma ocorrerá; c) para onde os presos serão removidos e como ocorrerá essa remoção enquanto perdurar a reforma; e d) de qual parte do orçamento sairá o dinheiro para a reforma. Após a apresentação desse plano, o Ministério Público, a OAB, a Defensoria Pública e o Conselho da Comunidade poderão se manifestar, apresentando sugestões e/ou objeções. Com a apresentação desse plano, o próprio Estado estará se obrigando a cumpri-

5 REPERCUSSÃO GERAL. RECURSO DO MPE CONTRA ACÓRDÃO DO TJRS. REFORMA DE SENTENÇA QUE DETERMINAVA A EXECUÇÃO DE OBRAS NA CASA DO ALBERGADO DE URUGUAIANA. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DESBORDAMENTO DOS LIMITES DA RESERVA DO POSSÍVEL. INOCORRÊNCIA. DECISÃO QUE CONSIDEROU DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE PRESOS MERAS NORMAS PROGRAMÁTICAS. INADMISSIBILIDADE. PRECEITOS QUE TÊM EFICÁCIA PLENA E APLICABILIDADE IMEDIATA. INTERVENÇÃO JUDICIAL QUE SE MOSTRA NECESSÁRIA E ADEQUADA PARA PRESERVAR O VALOR FUNDAMENTAL DA PESSOA HUMANA. OBSERVÂNCIA, ADEMAIS, DO POSTULADO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO PARA MANTER A SENTENÇA CASSADA PELO TRIBUNAL. I - É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais. II - Supremacia da dignidade da pessoa humana que legitima a intervenção judicial. III - Sentença reformada que, de forma correta, buscava assegurar o respeito à integridade física e moral dos detentos, em observância ao art. 5º, XLIX, da Constituição Federal. IV - Impossibilidade de opor-se à sentença de primeiro grau o argumento da reserva do possível ou princípio da separação dos poderes. V - Recurso conhecido e provido (RE 592581, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-018 DIVULG 29-01-2016 PUBLIC 01-02-2016).



lo com critérios objetivos e passíveis de fiscalização⁶ tanto pelo Poder Judiciário quanto pelo Ministério Público e o Legislativo - pois o Juiz poderá enviar cópia da sentença para a Poder Legislativo, a fim de fiscalizar a forma de cumprimento, já que dinheiro público está sendo gasto.

Tais medidas são só exemplificativas pois o **processo estrutural permite e necessita que o Juiz seja criativo** na fixação de diretrizes básicas e na condução da execução destas, aliadas à realidade das partes e da Comarca.

Caso a parte ré não queria colaborar, é possível aplicar medidas coercitivas típicas e atípicas e litigância de má-fé (536 §3, CPC).

Enfim, a aplicação do processo estrutural permite que os Juízes que lidam diariamente com a situação caótica das delegacias sejam, em vez de verdadeiros "administradores do caos", gestores da solução mais eficaz possível.

6 A fiscalização é de extrema importância, sob pena de os agentes não quererem cumprir o plano elaborado. Vide: O processo estrutural como instrumento adequado de controle de políticas públicas (uma análise empreendida à luz das experiências jurisdicionais argentina, colombiana e brasileira perante a crise do sistema prisional) (AZEVEDO, Júlio Camargo de. **Revista de Processo Comparado**. Vol. 6/2017. p 49-49. jul-dez de 2017).

