



ACÓRDÃO Nº
PROCESSO Nº 0002224-42.2013.814.0016
APELAÇÃO
1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO
COMARCA DE PACAJÁ
APELANTE: ESTADO DO PARÁ
Procurador: Dr. Amanda Carneiro Raymundo
APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ
Promotor público: Dr. Francisco Simeão de Almeida Junior
Procurador de Justiça: Dra. Maria da Conceição Gomes de Souza
RELATORA: DESA. CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTITUCIONAL. OBRIGAÇÃO DE FAZER. POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA. DELEGACIA DO MUNICÍPIO DE CHAVES. INSIPIÊNCIA DO SERVIÇO. ABANDONO DO ESTADO. REFORMA DO PRÉDIO. APARELHAMENTO FÍSICO E DE RECURSOS HUMANOS. OMISSÃO CONFIGURADA. OBRIGAÇÃO INCIDENTE. MULTA COMINATÓRIA. ADEQUADA. PROPORCIONAL. PRAZO. RAZOÁVEL. INCIDÊNCIA SOBRE O GESTOR. PESSOA FÍSICA. ESTRANHA À LIDE. INAPLICÁVEL. REDIMENSIONAMENTO PARA A PESSOA DO RÉU.

1. A fundamentação jurídica da sentença reside no auto de inspeção judicial e nos demais relatórios produzidos pelo autor; fazendo remissão à de
2. cisão liminar. A fundamentação legal no art. 22 do CDC não exige que o juízo justifique a opção. Caso a abstração da lei não sirva ao caso concreto, compete sua reforma pelo Tribunal, de sorte que não há que se confundir a ausência de fundamentação com a fundamentação errônea; e somente aquela impõe a nulidade da sentença. Preliminar rejeitada;
3. Trata-se de recurso de apelação, interposto pelo ESTADO DO PARÁ, contra sentença que, nos autos da Ação Civil Pública, julgou procedentes os pedidos formulados na exordial, para confirmar a medida liminar e determinar que o ora apelante proceda a reforma do prédio da Delegacia de Polícia de Chaves, com dotação de móveis, veículos fluvial e terrestre, equipamentos de informática e de comunicações, linha telefônica e internet; como ainda de nela lotar um delegado de polícia, três investigadores e um escrivão, no prazo de 60 (sessenta dias), sob pena de multa diária na ordem de R\$ 500,00 (quinhentos reais) em face do Governador do Estado;
4. Sobre a obrigação de fazer, a CF/88, em seu art. 144, inciso IV, estatui que a segurança pública é dever do Estado, que se faz cumprir com a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio; e elenca, dentre os órgãos do aparelhamento estatal responsáveis por este mister, as polícias civis. Ainda, a legislação infraconstitucional aplicável à matéria, Lei de Execuções Penais - LEP, em seus arts. 88 e 102 a 104, estabelecem a necessidade de manutenção de pelo menos uma delegacia em cada Comarca; assim como as condições em que esta deve funcionar, para garantir a efetiva entrega de política de segurança aos usuários, assim como as condições humanas com que devem ser tratados os custodiados;
5. Ao Estado incumbe a competência executiva relacionada à segurança pública; e, para tanto, no tocante ao sistema de custódia, deve assegurar aos detentos as condições mínimas de higiene e saúde; assim como dotar-se de aparelhamento adequado à efetiva garantia do atendimento à sociedade, aí incluídos os insumos físicos e de pessoal necessários à prática da política pública neste sentido;
6. O acervo dos autos demonstra que as medidas vinculadas à política pública de segurança, de fato, não vêm sendo cumpridas no âmbito da delegacia de Chaves, de modo que, tanto a precária conservação predial, quanto a insuficiência de recursos humanos e físicos restou comprovada na instrução processual;
7. Acerca da multa fixada, considerando os critérios estampados no art. 537, do CPC, no sentido de que seja suficiente e compatível com a obrigação e que se determine prazo razoável para cumprimento do preceito; tendo em vista ser o direito da coletividade a ser resguardado, não há retoques a se fazer na aferição em tela;
8. Quanto à responsabilização do gestor do órgão pelo cumprimento da ordem judicial,



impõe-se a reforma da sentença, na medida em que a obrigação deve recair em face do polo passivo da lide, que contempla pessoa jurídica de direito público, dotada de personalidade jurídica apta a responder pelos prejuízos a que der causa. Assim, impende redimensionar a multa para a pessoa do réu/apelante;
9. Recurso conhecido e parcialmente provido.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam, os Excelentíssimos Desembargadores, integrantes da 1ª Turma de Direito Público, à unanimidade, em conhecer e dar parcial provimento à apelação, para reformar a sentença tão somente acerca da multa cominatória, que redimensiono para o réu; devendo a sentença manter-se intacta nos demais capítulos, nos termos da fundamentação.

1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, 13 de maio de 2019. Relatora Exma. Sra. Desa. Célia Regina de Lima Pinheiro. Julgamento presidido pela Exma. Desa. Maria Elvina Gemaque Taveira, tendo como segundo julgador o Exmo. Des. Roberto Gonçalves de Moura e como terceira julgadora, a Exma. Desa. Maria Elvina Gemaque Taveira.

Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO
Relatora

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (RELATORA):

Trata-se de recurso de apelação (fls. 476/503), interposto pelo ESTADO DO PARÁ, contra sentença (fls. 473/474), proferida pelo juízo da Vara Única da Comarca de Chaves, que, nos autos da Ação Civil Pública, julgou procedentes os pedidos formulados na exordial, para confirmar a medida liminar e determinar que o ora apelante proceda a reforma do prédio da Delegacia de Polícia de Chaves, com dotação de móveis, veículos fluvial e terrestre, equipamentos de informática e de comunicações, linha telefônica e internet; como ainda de nela lotar um delegado de polícia, três investigadores e um escrivão, no prazo de 60 (sessenta dias), sob pena de multa diária na ordem de R\$ 500,00 (quinhentos reais) em face do Governador do Estado.

Em suas razões, o apelante sustenta preliminar de ausência de fundamentação da sentença. No mérito, deduz que o sistema carcerário do país enfrenta questões crônicas, e que a judicialização das demandas vem gerando sentenças inexecutáveis como a presente, em violação ao princípio da separação de poderes e invasão do mérito administrativo; afirma que a reforma da delegacia não pode ser determinada com base do CDC, porquanto ausente a relação de consumo; aduz que o aparelhamento da delegacia depende de previsão orçamentária e de processo prévio de licitação, e que a lotação dos servidores depende de concurso prévio com trâmites próprios, sendo inadequado o prazo fixado. Sobre a multa cominada, reclama de seu valor excessivo e afirma a impropriedade de incidência na pessoa do chefe de Estado.

Requer o conhecimento e provimento do recurso, com a desconstituição ou reforma da sentença, para julgar improcedentes os pedidos veiculados na ACP.
Contrarrazões (fls. 531/537), infirmando os termos recursais e pugnando



pelo desprovimento do apelo, com a manutenção da sentença.

Petição do apelante, requerendo a comprovação da conclusão da reforma da Delegacia de Chaves (fls. 538).

Parecer ministerial, opinando pelo parcial provimento do recurso, com a reforma da sentença no tocante ao redimensionamento da multa cominada (fls. 269/271).

É o relatório.

VOTO

A EXMA SENHORA DESEBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (RELATORA):

Conheço do recurso, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade.

Preliminar de ausência de fundamentação da sentença

A sentença determinou que o apelante cumprisse as seguintes medidas: a) reforma do prédio da delegacia; b) aparelhamento físico da delegacia; e c) lotação de servidores, sendo um delegado, um escrivão e três investigadores de polícia.

O apelante requer a nulidade da sentença porquanto ausente a fundamentação da decisão proferida. É o que analiso:

Sobre o exame de mérito da demanda, a fundamentação jurídica da sentença reside no auto de inspeção de fls. 436/437 e às provas produzidas pelo autor às fls. 19/135. A sentença ainda faz remissão à decisão liminar proferida às fls. 123/124, que se reporta às provas encartadas às fls. 35/36, 57/58 e 89/90, que serviram de base à identificação da probabilidade do direito, a justificar a concessão da medida liminar requerida.

A fundamentação legal no art. 22 do CDC não exige que o juízo explique o porquê da opção. Caso a abstração da lei não sirva ao caso concreto, compete sua reforma pelo Tribunal, de sorte que não há que se confundir a ausência de fundamentação com a fundamentação errônea; e somente aquela impõe a nulidade da sentença.

Assim, apuro que a sentença se dotou de fundamentos que, embora concisos, lograram demonstrar a razão de decidir do juízo, o que se mostra suficiente às condições impostas pelo art. 11 do CPC.

Posto isto, rejeito a preliminar.

Mérito

Obrigação de fazer

Trata-se de recurso de apelação, interposto contra sentença que, nos autos da ACP de obrigação de fazer, julgou procedentes os pedidos formulados na exordial, nos termos dispositivos a seguir transcritos:

Diante do exposto e de tudo mais que dos autos consta, JULGO TOTALMENTE PROCEDENTE a presente ação para condenar o Estado do Pará a reformar o prédio no qual funciona a Delegacia de Polícia em Chaves com as condições mínimas previstas no artigo 22 do CDC, dotado de móveis, veículo fluvial (lancha adequada) e terrestre (uma motocicleta), equipamentos de informática e de comunicações, linha telefônica e internet, ainda, lotar na mesma, permanentemente, um Delegado de Polícia, três investigadores, um escrivão, todos concursados para os respectivos cargos, sob pena de não o fazendo pagar multa diária conforme já estabelecido na decisão de fls. 123-124.

A CF/88, em seu art. 144, inciso IV, estatui que a segurança pública é dever



do Estado, que se faz cumprir com a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio; e elenca, dentre os órgãos do aparelhamento estatal responsáveis por este mister, as polícias civis. 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, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Ainda, a legislação infraconstitucional aplicável à matéria, Lei de Execuções Penais - LEP, em seus arts. 88 e 102 a 104, estabelecem a necessidade de manutenção de pelo menos uma delegacia em cada Comarca; assim como as condições em que esta deve funcionar, para garantir a efetiva entrega de política de segurança aos usuários, assim como as condições humanas com que devem ser tratados os custodiados. Transcrevo:

Art. 88. O condenado será alojado em cela individual que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório.

Parágrafo único. São requisitos básicos da unidade celular:

- a) salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana;
- b) área mínima de 6,00m² (seis metros quadrados)

Art. 102. A cadeia pública destina-se ao recolhimento de presos provisórios.

Art. 103. Cada comarca terá, pelo menos 1 (uma) cadeia pública a fim de resguardar o interesse da Administração da Justiça Criminal e a permanência do preso em local próximo ao seu meio social e familiar.

Art. 104. O estabelecimento de que trata este Capítulo será instalado próximo de centro urbano, observando-se na construção as exigências mínimas referidas no artigo 88 e seu parágrafo único desta Lei.

Daí se extrai que ao Estado incumbe a competência executiva relacionada à segurança pública; e, para tanto, no tocante ao sistema de custódia, deve assegurar aos detentos as condições mínimas de higiene e saúde; assim como dotar-se de aparelhamento adequado à efetiva garantia do atendimento à sociedade, aí incluídos os insumos físicos e de pessoal necessários à prática da política pública neste sentido.

Na espécie, a exordial (fls. 02/18) informa que, em 16/04/2012, o parquet instaurou procedimento administrativo (fls. 19/122), para apurar as condições de funcionamento da delegacia do Município de Chaves, a partir do que coletou diversas provas, oriundas de visitas técnicas, que identificaram condições de abandono pelo ente estatal, o que resultou na presente demanda, nos termos do relatório conclusivo de fls. 118/122.

São as provas colhidas no procedimento administrativo:

1. Ofício nº 40/2012 – DPCC, contendo Relatório de informações, assinado pelo Delegado João Amaral de Lima (fls. 35/36), datado de 22/06/2012, que dá conta de que a delegacia conta apenas com lotação de um delegado e um investigador de polícia e informa que o contingente é insuficiente, porquanto há necessidade de trabalho em escalas de plantão que restam



prejudicadas na situação descrita;

2. Ofício nº 638/2012 – ASSEP/GAB/SEGUP, assinado pelo Secretário de Segurança Pública, Luiz Fernando Rocha, informando a previsão de medidas de aparelhamento de recursos humanos, pela via de concurso público; que há previsão de investimentos para melhor estruturar as delegacias; e que a unidade de Chaves se encontra entre as delegacias com previsão de reformas para o ano de 2014, visando a sua transformação em Unidade Integrada de Polícia;

3. Ofício nº 054/2013 – DPC, da lavra do Delegado de Polícia de Chaves, Edgar Henrique da Cunha Monteiro (fls. 108/109), de 25/03/2013, relacionando os itens de equipamentos de necessidade da delegacia de Chaves, com referência a mobiliários de escritório, equipamentos eletrodomésticos, mobiliários de cozinha e de quarto; mobiliários de pré-atendimento e veículos para locomoção – duas motocicletas;

4. Ofício nº 10 – Destacamento Policial Militar de Chaves, assinado pelo 3º Sargento, Gediel de Oliveira Farias (fl. 112), datado de 07/08/2013, informando que o município não possuía nenhum servidor lotado na delegacia da Polícia Civil desde 27/07/2013, sendo o único responsável pelo local um carcereiro funcionário da prefeitura.

A ACP foi proposta em 21/08/2013; tendo a medida liminar sido deferida em 28/08/2013 (fls. 123/124).

O juízo determinou inspeção judicial no local, realizada em 03/10/2014 (fls. 436/437), que constatou condições físicas do prédio em ruínas, assim como a insipiência do quadro funcional, na medida em que se encontrava na delegacia apenas o escrivão policial, Rafael Lima Sampaio, que afirmou ser o único servidor lotado no local e que desconhecia acerca da nomeação de delegado a atuar futuramente na delegacia.

O acervo dos autos demonstra que as medidas vinculadas à política pública de segurança, de fato, não vêm sendo cumpridas no âmbito da delegacia de Chaves, de modo que, tanto a precária conservação predial, quanto a insuficiência de recursos humanos e físicos restou comprovada na instrução processual.

Em que pese a sentença haver condenado o apelante em obrigação de fazer relacionada a medidas executivas típicas, o jaez da questão não se aloja na seara do mérito administrativo. Isto porque o dever de cumprimento da política de segurança pública assenta-se positivado na Constituição da República e na lei, consoante ilustrado acima; o que faz configurar ato vinculado no cumprimento das demandas neste sentido, afastando a discricionariedade da Administração e, com isto, possibilitando o controle jurisdicional da atuação administrativa. Demais disso, em sendo as medidas assentadas entre as garantias constitucionais, por óbvio, encontram-se previstas no orçamento anual do Estado, assim como contempladas nos planos plurianuais do Estado. Logo, consistem em demandas contínuas e previsíveis, cujas políticas de cumprimento dos serviços básicos devem, inexoravelmente, compor os programas de ações do Poder Executivo, incluindo aí todos os subsídios necessários para tanto; assim como o correspondente desenvolvimento dos serviços deve ser contemplado nos planos de metas do Governo.

Desta sorte, argumentos como a falta de orçamento e a crise crônica do sistema carcerário não encontram guarida na questão dos autos; sobretudo



a se considerar que a detenção em delegacias não se confunde com o sistema carcerário propriamente dito, na medida em que neste, a custódia possui caráter duradouro, a depender dos termos da decisão judicial; enquanto naquele, a prisão é precária, pelo que não importa em encarceramento.

Quanto ao conteúdo da obrigação, a necessidade de reforma da delegacia se mostrou imprescindível na inspeção promovida pelo juízo, assim como ficou patente diante do teor de todas as demais declarações assentadas nos autos, de sorte que a garantia da prestação do serviço só restaria assegurada com a reestruturação física do prédio.

Em relação à lotação dos servidores, a inspeção judicial, assim como o conteúdo dos ofícios de fls. 35/36 e fls. 112, informam a carência do serviço, que chegou ao nível máximo, deixando a unidade desguarnecida de qualquer servidor, relegada aos cuidados de terceiros. O argumento recursal, que explana a necessidade de realização de concurso público e das formalidades que envolvem o certame, afigura-se pertinente a princípio. Todavia, o estado de abandono no qual se encontrava a unidade policial ilustra clara medida de urgência, proveniente de falta de programação da gestão, que tinha por dever instrumentalizar os centros policiais com recursos humanos mínimos ao seu funcionamento.

Demais disso, o ordenamento jurídico prevê meios de re-lotação, transferência, cessão, disposição de servidores, o que deve se operar de acordo com a conveniência e necessidade da Administração. Deste modo, a realização de concurso público não se afigura na única forma de suprir a insipiência do serviço em questão, pelo que os fatores aduzidos no apelo caem por terra diante da existência de meios de cumprimento do dever do Estado e da evidente lacuna apurada nos autos.

No tocante ao aparelhamento físico, o ofício de fls. 108/109 dá conta do qualitativo e do quantitativo de equipamentos em falta na delegacia, dentre os quais se destacam itens usuais básicos, indispensáveis ao exercício das atividades ordinárias da unidade policial. Tal ilação, aliada aos demais fatores constantes dos autos, denota o acerto da sentença também nesta questão.

Assim, o conjunto probatório, aliado ao tratamento jurídico da matéria, conduzem à necessidade de cumprimento da política de segurança em questão, pelo Estado, o que resulta no cumprimento das obrigações imposta pela sentença, que, portanto, deve ser mantida neste particular.

Astreintes

Acerca das astreintes, foram fixadas na ordem de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por dia, ante o que o apelante reclama de excesso quantitativo.

Em que pese o ordenamento jurídico não haver estipulado quantum aplicável às astreintes, o art. 537, do CPC estabelece critérios para seu arbitramento, no sentido de que seja suficiente e compatível com a obrigação e que se determine prazo razoável para cumprimento do preceito. Tudo a satisfazer os valores da razoabilidade e proporcionalidade, que garantem a própria legalidade de qualquer ato discricionário.

O panorama em voga contempla grave omissão administrativa, que alcança toda a coletividade do Município de Chaves, resultando na negativa de garantia fundamental, vinculada à segurança da incolumidade física,



psíquica e da vida humana. Logo, a cifra da multa cominada, em nada pode ser concebida como elevada, quando contraposta aos valores envolvidos no cumprimento das medidas impostas.

Assim, em obediência aos índices legais, e tendo em vista ser o direito da coletividade a ser resguardado, a sentença deve se firmar intacta no concernente ao quantum fixado.

Já no tocante à responsabilização do gestor do órgão pelo cumprimento da ordem judicial, impõe-se a reforma da sentença, pelos motivos a saber:

As astreintes consistem em medida de imposição ao cumprimento da ordem judicial, que deve recair somente em caso de descumprimento, mas em face do sujeito da obrigação. No caso, sobre o polo passivo da lide, que contempla pessoa jurídica de direito público; logo, dotada de personalidade jurídica apta a responder pelos prejuízos a que der causa.

Neste sentido, a imputação da cobrança da multa cominatória sobre as pessoas físicas, que representam o apelante, não guarda simetria com os limites da demanda, porquanto sobeja a pessoa do réu, sem prejuízo da ação regressiva assegurada, caso apurada a responsabilidade subjetiva de seus agentes.

Posto isto, impõe-se a reforma da decisão, neste capítulo, para redimensionar as astreintes fixadas para o ente estadual, ora apelante.

Ante o exposto, conheço e dou parcial provimento à apelação, para reformar a sentença tão somente acerca da multa cominatória, que redimensiono para o réu; devendo a sentença manter-se intacta nos demais capítulos, nos termos da fundamentação.

É o voto.

Belém-PA, 13 de maio de 2019.

Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO
Relatora