



ACÓRDÃO N°:

1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO

COMARCA DE SALVATERRA/PA

REEXAME NECESSÁRIO N° 2014.3017514-6

SENTENCIANTE: JUÍZO DE DIREITO DA VARA ÚNICA DE SALVATERRA

SENTENCIADO: ESTADO DO PARÁ

ADVOGADO: CAMILA FARINHA VELASCO DOS SANTOS

SENTENCIADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

PROMOTOR: PAULO SÉRGIO MORGADO DA CUNHA JUNIOR

RELATORA: DESA. ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

EMENTA:

REEXAME NECESSÁRIO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA MOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO CONTRA O ESTADO DO PARÁ. REFORMA DA DELEGACIA DE SALVATERRA. SENTENÇA QUE JULGOU IMPROCEDENTE O FEITO. IMPOSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DO PODER EXECUTIVO. OBSERVÂNCIA AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E À SEPARAÇÃO DOS PODERES.

1. No caso concreto, a ação tem por objeto a adequação da carceragem da Delegacia de Polícia do Município de Salvaterra, tendo o juízo de primeiro grau julgado improcedente o feito, em razão da impossibilidade do Poder Judiciário pronunciar-se sobre o mérito administrativo, ou seja, sobre a conveniência e oportunidade, cuja definição encontra-se a cargo do Poder Executivo Estadual.

2. Ao Poder Judiciário não é lícito substituir-se à Administração Pública, determinando providências que estão atreladas à definição de políticas públicas, cuja formulação é atribuição exclusiva do Poder Executivo.

3. O pedido postulado pelo Ministério Público, depende de estudos, realização de projetos, aprovação de tais projetos, inclusão orçamentária e processo licitatório.

4. Em reexame necessário, sentença mantida na integralidade.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público, por unanimidade de votos, em conhecer do Reexame Necessário e manter inalterada a sentença monocrática, tudo nos termos do voto da Magistrada Relatora.

Plenário da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos oito dias do mês de maio do ano de dois mil e dezessete.

Julgamento presidido pela Excelentíssima Senhora Desembargadora Ezilda Pastana Mutran.

Desa. Rosileide Maria da Costa Cunha
Relatora



ACÓRDÃO N°:

1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO
COMARCA DE SALVATERRA/PA
REEXAME NECESSÁRIO N° 2014.3017514-6
SENTENCIANTE: JUÍZO DE DIREITO DA VARA ÚNICA DE SALVATERRA
SENTENCIADO: ESTADO DO PARÁ
ADVOGADO: CAMILA FARINHA VELASCO DOS SANTOS
SENTENCIADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ
PROMOTOR: PAULO SÉRGIO MORGADO DA CUNHA JUNIOR
RELATORA: DESA. ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

RELATÓRIO

Trata-se de REEXAME NECESSÁRIO em face da sentença prolatada (fls. 177/181) pelo Juízo da Vara Única da Comarca de Salvaterra que, nos autos da AÇÃO CIVIL PÚBLICA ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ julgou improcedente o pedido exordial.

O Ministério Público do Estado do Pará ingressou com a presente Ação Civil Pública com Pedido de Antecipação de Tutela para que o Estado do Pará promovesse a construção ou reforma da área de carceragem da Delegacia de Polícia da Comarca de Salvaterra, adaptando-a em cadeia pública, com números de celas que possam atender a média de presos provisórios na cidade, incluindo espaço para as detentas de sexo feminino e adolescentes infratores. Requereu, também, o encaminhamento dos presos provisoriamente para as delegacias dos municípios mais próximos.

O pedido liminar foi indeferido às fls. 162/163, com o fundamento de que a interdição da unidade policial e a transferência imediata dos presos para estabelecimento prisional localizado em outro município, sem o devido planejamento, poderia ocasionar risco à segurança da população em geral, além do inevitável embaraço, em grau extremo, ao regular exercício da atividade administrativa estadual.

O ESTADO DO PARÁ, em defesa de fls. (166/174), aduziu, em síntese, sobre a desnecessidade da construção ou reforma na Delegacia do Município de



Salvaterra, em razão de encontrar-se em fase de análise, projeto do sistema de segurança para construção de uma Unidade Integrada Pró-Paz em Salvaterra.

Discorreu sobre a impossibilidade de interferência por parte do Poder Judiciário no mérito administrativo, em razão da ofensa ao Princípio de Separação dos Poderes.

Ponderou sobre a impossibilidade de ingerência do Poder Judiciário em políticas públicas e a necessidade de realização de procedimento licitatório; necessidade de previsão orçamentária; excesso de obrigações judicialmente atribuídas a Estado do Pará; sobrecarga no atendimento das demandas essenciais.

Às fls. 187/191, o Ministério Público manifestou-se pela reforma da sentença de piso.

Após a regular distribuição do recurso, coube a relatoria do feito a Exma. Desa. Helena Percila de Azevedo Dornelles.

Em decorrência da aposentadoria da eminente relatora, o processo foi redistribuído à minha relatoria.

É o relatório.

VOTO

Analisando os autos, observa-se que a sentença de piso julgou improcedente a pretensão do Ministério Público, que visava compelir o Estado do Pará a construir uma cadeia pública no município de Salvaterra ou reformar a já existente, com números de celas que possam atender a média de presos provisórios, de modo a garantir os direitos assegurados aos mesmos.

Da análise detida nos autos, verifica-se que o Ministério Público objetivava, por meio de tutela jurisdicional, investir-se no exercício da Administração Pública, especificamente no tocante à área da Segurança Pública e Políticas Públicas, pretendendo que o Estado do Pará fosse obrigado a transferir presos para outros estabelecimentos carcerários, bem como procedesse a reforma da Delegacia de Polícia de Salvaterra, fato que implica em afronta ao Princípio da Separação dos Poderes, insculpido no artigo 2º, da Constituição Federal.

Sobre a questão, comenta Alexandre de Moraes:

"A Constituição Federal, visando, principalmente, evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos Poderes do Estado (CF, arts. 44 a 126), bem como da instituição do Ministério Público (CF, arts. 127 a 130), independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais para que bem pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado Democrático de Direito. Dessa forma, ao afirmar que os Poderes da União são independentes e harmônicos, o texto constitucional consagrou, respectivamente, as teorias da separação dos poderes e dos freios e contrapesos. A divisão segundo o critério funcional é a célere separação de poderes, que consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, que devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade". (In: 'Constituição do Brasil Interpretada'. São Paulo: Atlas, 2002, p. 137).



É necessário reconhecer que, mesmo diante da conhecida ineficiência da segurança pública, incumbe ao Poder Executivo, e somente a ele, em vista dos critérios da conveniência e oportunidade, deliberar e executar as medidas administrativas concernentes a reforma da Delegacia de Polícia da Comarca de Salvaterra.

Nesse sentido, vejamos a lição de José dos Santos Carvalho Filho sobre o tema:

"A lei não é capaz de traçar rigidamente todas as condutas de um agente administrativo. Ainda que procure definir alguns elementos que lhe restringem a atuação, o certo é que em várias situações a própria lei lhes oferece a possibilidade de valoração da conduta. Nestes casos, pode o agente avaliar a conveniência e oportunidade dos atos que vai praticar na qualidade de administrador dos interesses coletivos. Nessa prerrogativa de valoração é que se situa o poder discricionário" (In: 'Manual de Direito Administrativo', 14ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2005, pág.38.

No âmbito do Estado Democrático de Direito não se pode admitir a interferência do Poder Judiciário e do Ministério Público nessas questões, sob pena de se incorrer em ofensa ao sistema constitucional de divisão de atribuições e competências entre os Poderes da República.

Portanto, não cabe ao Poder Judiciário eleger as prioridades administrativas do Estado, tarefa constitucionalmente confiada ao Poder Executivo, eleito pela população.

A intervenção do Judiciário nas escolhas administrativas do Executivo não é lícita e tampouco se compatibiliza com os Princípios da Reserva do Possível e da Separação de Poderes, esse sabidamente um dos princípios basilares do nosso sistema republicano e do Estado de Direito constitucional.

A gestão do sistema carcerário do Estado não é tarefa precípua do Poder Judiciário. Ademais disso, a aplicação ou alocação de recursos financeiros nessa área envolve critérios de conveniência e oportunidades situados no campo da discricionariedade da Administração Pública.

Descabe ao Judiciário eleger prioridades administrativas ou realizar indevida interferência na definição das políticas públicas estatais, vale dizer, substituir-se ao administrador público.

Vale lembrar, a propósito, que o próprio Supremo Tribunal Federal tem asseverado, reiteradas vezes, que não cabe ao Judiciário definir ou ditar prioridades administrativas ao Poder Executivo, determinando a construção ou mesmo reforma de cadeias públicas.

Nesse sentido, coleciono decisão monocrática do colendo STF no RE 431.160, Rel. Min. Eros Grau, DJ 7.8.2006, assim vazada:

"DECISÃO: O Ministério Público do Estado do Paraná propôs ação civil pública visando à imposição, ao Governo Estadual, de obrigação de fazer consubstanciada na construção de estabelecimento prisional adequado. 2. O Tribunal de Justiça local afirmou que o reconhecimento da pretensão deduzida pelo MP afrontaria ao princípio da "Separação dos Poderes", vez que "no presente caso, tem relevante destaque o princípio da conveniência do ato. Ocorre que o exame de dito princípio é da exclusiva competência do Poder Executivo, na medida



em que de seus cofres é que advirão os valores necessários à obra" [fls. 216]. 3. A forma como o Estado-membro vai garantir o direito à segurança pública há de ser definida no quadro de políticas sociais e econômicas cuja formulação é atribuição exclusiva do Poder Executivo. Não cabe ao Judiciário determinar a realização de obras em cadeia pública. Nesse sentido, o RE n. 365.299, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 9.12.05. Nego seguimento ao recurso extraordinário com fundamento no disposto no artigo 21, § 1º, do RISTF." No mesmo sentido, monocraticamente, o RE 403.806, Rel. Cezar Peluso, DJ 22.8.2007, e o RE 365.299, Rel Carlos Velloso, DJ 9.12.2005.

Não se afigura plausível obrigar o Estado a construir presídios ou remodelar as instalações prisionais atualmente existentes, conquanto conhecidas as suas notórias precariedades, porquanto provimento desse jaez implicaria em manifesta e indevida interferência na gestão do sistema carcerário e na definição de prioridades dos gastos públicos, com o condão de gerar natural desequilíbrio ou interferência nas contas públicas.

Como consabido, a formulação de políticas públicas é atribuição exclusiva do Poder Executivo.

Nessa linha, reproduzo decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande Do Sul a respeito da matéria:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. INTERDIÇÃO E CONSTRUÇÃO DE PRESÍDIO. BENTO GONÇALVES. INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DO JUÍZO CIVEL PARA ANALISAR PEDIDO DE INTERDIÇÃO DE CASA PRISIONAL. COMPETÊNCIA DAS VARAS DA EXECUÇÃO PENAL. EXTINÇÃO, DE OFÍCIO, DE PARTE DA DEMANDA. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. COMPLEXIDADE DO PLEITO QUE CONSUBSTANCIA O PERIGO DE IRREVERSIBILIDADE DA MEDIDA.

1. A competência para julgamento de pedidos relacionados à interdição de casas prisionais de qualquer tipo é do juiz da execução penal, conforme se depreende da leitura do art. 66, inc. VIII, da Lei de Execuções Penais

2. É notória a situação calamitosa na qual se encontram a grande maioria das casas prisionais, que sofrem com falta de infraestrutura e investimento e acabam, inevitavelmente, sendo atingidas por superlotação e falta de condições de manutenção digna da comunidade carcerária. Toda a documentação colacionada aos autos, minuciosamente reunida pelo parquet, ilustra muito bem tais situações, especificamente em relação à casa penitenciária do município de Bento Gonçalves, restando evidenciadas as violações aos artigos art. 4º, II, 5º, III, XLVII, "e", da Constituição Federal, para citar poucos.

3. Ocorre que o tipo de medida postulada pelo Ministério Público, depende de estudos, realização de projetos, aprovação de tais projetos, inclusão orçamentária e processo licitatório. Não se trata de procedimento que deve ser deferido em sede de cognição sumária, quando sequer se tem notícia da capacidade do ente de voltar a atenção da máquina administrativa para a realização de projeto de tamanho porte sem prejudicar, de forma abrupta, outras áreas relevantes de preocupação da Administração Pública. Infelizmente, por mais que esteja evidenciada a violação a direitos fundamentais e que, de fato, sejam proeminentes os riscos que se desenvolvem no Presídio de Bento Gonçalves, devem ser levados em considerações tais aspectos, até se oferecendo oportunidade para que o demandado se justifique e apresente as medidas que vem tomando para solução da calamidade relatada nos autos. **NEGADO SEGUIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO EXTINTA, DE OFÍCIO, SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, EM RELAÇÃO AO PEDIDO DE INTERDIÇÃO.** (Agravo de Instrumento Nº 70056152333,



Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 16/09/2013)

Nesse mesmo sentido, coleciono, também, entendimento deste Egrégio Tribunal de Justiça: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONSTRUÇÃO DE CADEIA PÚBLICA ENTRE OUTRAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS TUTELA ANTECIPADA DEFERIDA. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE DO DIREITO MATERIAL - IMPOSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DO PODER EXECUTIVO. OBSERVÂNCIA AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E À SEPARAÇÃO DOS PODERES - RECURSO CONHECIDO E PROVIDO PELOS FUNDAMENTOS CONSTANTES DO VOTO UNANIMIDADE.

(2014.04594350-32, 136.931, Rel. MARIA DE NAZARE SAAVEDRA GUIMARAES, Órgão Julgador 4ª CAMARA CIVEL ISOLADA, Julgado em 2014-08-11, Publicado em 2014-08-20).

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. CASSAÇÃO DE LIMINAR. INSTALAÇÃO IMEDIATA DE UMA DELEGACIA DE ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE. DESCASO COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. NECESSIDADE DE TEMPO. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. INVASÃO DA SEARA PRIVATIVA DA ADMINISTRAÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO. TESES CONTEMPLADAS. RECURSO PROVIDO.

1. A construção de uma Delegacia de Atendimento ao Adolescente, apesar de representar um direito fundamental da criança e do adolescente, insculpido no art. 227 da CF e ratificado nos art. 4º e 5º do ECA, está inserido no poder discricionário do administrador, que deverá analisar a oportunidade e conveniência para a realização da obra. Dessa forma, em conformidade com o princípio da discricionariedade, o Poder Público tem liberdade para escolher onde devem ser aplicadas as verbas orçamentárias e em quais obras deve existir, com a finalidade de sempre preservar o interesse público.
2. Não cabe ao judiciário interferir nas prioridades orçamentárias do Poder Executivo, para determinar a construção de obra especificada, sob pena de ferir o princípio da separação dos poderes, que, constitui cláusula pétrea, estabelecida no artigo 60, §4º, III, da Constituição Federal.
3. É necessário antes da construção, se fazer uma previsão orçamentária, um estudo prévio, caso contrário, ferindo o inclusive o princípio constitucional como o da obrigatoriedade de procedimento licitatório, realização de concurso público para a nomeação de servidores, gerando graves prejuízos e ônus aos cofres públicos, com poucos resultados práticos para a comunidade.
4. A alegação de desarrazoabilidade do curto tempo fornecido merece prosperar.
5. Recurso conhecido e provido. (Agravo de Instrumento n.º 2008.3.010128-0. Rel Des. José Maria Teixeira do Rosário. Julgado em 10/06/2010. ACÓRDÃO n° 88448)



AGRAVO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. POLÍTICAS PÚBLICAS. REFORMA DA DELEGACIA. TRANSFERÊNCIA DOS PRESOS DE UNIDADE PRISIONAL E REFORMA DE DELEGACIA DE POLÍCIA. CASSAÇÃO DA DECISÃO LIMINAR. NECESSIDADE DE TEMPO. GRAVE LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICA. INVASÃO DA SEARA PRIVATIVA DA ADMINISTRAÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO. OBSERVÂNCIA DA SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 218 DO STF. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. À UNANIMIDADE.

(2013.04239609-20, 127.393, Rel. ROBERTO GONCALVES DE MOURA, Órgão Julgador 3ª CÂMARA CÍVEL ISOLADA, Julgado em 2013-12-05, Publicado em 2013-12-09)

Desse modo, o ato de determinar a transferência dos presos para outros estabelecimento carcerário, bem como reformar a Delegacia de Salvaterra, constitui ato discricionário, comportamento cuja escolha cabe à Administração Pública, de acordo com os critérios da conveniência e oportunidade.

Outrossim, a reforma da decisão causaria lesão à ordem pública, nela compreendida a ordem administrativa, uma vez que o pleito impõem ao Estado do Pará a execução de obras que afetarão o planejamento estatal, exigindo um remanejamento de verbas não previsto no orçamento.

Ante o exposto, em sede de Reexame Necessário sentença mantida na integralidade.

É o voto.

Belém 08 de maio de 2017

Desa. Rosileide Maria da Costa Cunha
Relatora