RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS — PODER EXECUTIVO — DISCRICIONARIEDADE

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO
Nº 2001.04.01.058384-5/SC
Relator: Juiz Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz
Agravante: Ministério Público
Advogado: Luis Alberto D'Azevedo Aurvalle
Agravado: União Federal
Advogado: Luiz Inácio Lucena Adams
Interessado: Estado de Santa Catarina

RELATÓRIO

Trata-se de agravo regimental interposto pelo Ministério Público Federal insurgindo-se contra a decisão de fl.158, que deferiu efeito suspensivo ao agravo de instrumento da União Federal.

Os fatos encontram-se relatados a fls.03/5, *verbis*:

"*Trata-se de ação civil pública, com pedido de liminar, proposta pelo Ministério Público Federal, visando "provimento judicial que condene o Governo do Estado de Santa Catarina e a União a adotar medidas necessárias para aumentar, em caráter definitivo, o efetivo das Polícias Civil e Militar no Município de Joinville, e que condene a União a adotar medidas no sentido de cumprir o seu dever constitucional de compelir todo e qualquer Estado-Membro a observar, com fulcro no art.34, VII, alíneas 'a' e 'c', os direitos da pessoa humana e a autonomia municipal".*

O Autor fundamenta sua pretensão em face da União, em síntese, com apoio nas seguintes premissas:

A) o interesse da União revela-se pela edição do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), bem como em razão da Lei nº10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP);

B) a União possui atribuições materiais e administrativas de índole constitucional em matéria de segurança pública, cabendo-lhe fiscalizar os órgãos estaduais responsáveis pela execução das políticas públicas em tal área;

C) compete à União intervir nos Estados e no Distrito Federal para assegurar a observância dos direitos da pessoa humana e da autonomia municipal, nos termos do art.34, VII, 'a' e 'c'.

À vista das manifestações prestadas pelos réus no prazo de 72 horas, o MM. Juízo monocrático, decidiu, interlocutoriamente, do seguinte modo, in verbis:

"As preliminares de ilegitimidade passiva da União e ativa do Ministério Público Federal são questões que, se acolhidas, levariam ao reconhecimento da incompetência desta Justiça Federal. Por isso o exame nessa fase.

Em que pesem as razões invocadas pelas partes rés, tenho que há manifesto interesse da União na causa, a justificar a competência desta Justiça e a sua manutenção no pólo passivo.

Rejeito a alegação de falta de interesse jurídico contra a UNIÃO pelas razões seguintes.

Com efeito, ao instituir o Plano Nacional de Segurança Pública, prevendo o repasse de verbas para auxiliar os Governos Estaduais no aparelhamento das suas polícias Civil e Militar, nada mais faz, senão declarar publicamente a ineficácia da segurança pública prestada pelos Estados. Tal Plano é um claro reconhecimento de que, sem a intervenção auxiliadora da União, o problema das segurança nos Estados não se resolveria. Declarou, enfim, que seria necessária maior integração e auxílio material para evitar que a população desacredite inteiramente nas Instituições Oficiais e passe a buscar socorro no poder paralelo das forças marginais.

Mais: o grau de ineficácia da segurança pública pode até ser medido pelo instrumento formal que trouxe a lume tal Plano — uma Medida Provisória (MP 2.029, de 20/06/2000). É dizer, a UNIÃO reconhece ser GRAVE E URGENTE criar soluções para melhorar a segurança pública no âmbitos Estaduais, pois sequer poderia esperar um processo legislativo de urgência ou o ordinário.

A situação de santa Catarina não se mostra díspar em relação a outros Estados. Do contrário, não teria obtido recursos para aplicar em programas ligados á sua segurança pública.

Assim, tendo a União interesse em repassar recursos para o Estado de Santa Catarina e, estando este mesmo Estado, a receber recursos da União para a melhoria da segurança da sua população, não pode a União dizer que não tem interesse legítimo a ser defendido nesta ação, haja vista que, certamente prejudicará o seu Plano se os repasses de verbas forem cessados, tal como pretende o Autor.

Além desta, uma outra razão aponto para rejeitar a alegação de falta de interesse da União na causa.

O expediente do Chefe do Estado Maior da PMSC (fl.740) bem aponta que a definição do número de policiais militares depende de aprovação do Estado-Maior do Exército, de acordo com o art.7º do Decreto Federal nº88.777, de 30 de setembro de 1983. Ou seja, também o Exército Brasileiro interessa participar da definição do contingente policial por região. Afinal, sendo a Polícia Militar uma força auxiliar e reserva do Exército (§ 6º do art.144 da CF/88), tem ele interesse em participar da definição dos quantitativos e locais onde estarão atuando estas forças, para poder contar com elas em caso de necessidade.

Parágrafo único do artigo 3º, o art.37, 4 e 38, § 1º do referido Decreto apontam que a definição do efetivo da Polícia Militar depende de manifestação do Exército. Mais relevante é este último" (fl.980).

Nesse entendimento, afastou as preliminares suscitadas e deferiu em parte os pedidos liminares, cabendo à União prestar informações conforme determinado na r. decisão (fl.1000 dos autos)."

O douto Ministério Público Federal, por sua vez, neste agravo regimental, postula a reforma da decisão que deferiu o efeito suspensivo ao agravo de instrumento, alegando, fundamentalmente, o seguinte (fls.163/5):

"*Todavia, o argumento reportado não pode prosperar, porquanto, hodiernamente, tanto a doutrina como a jurisprudência têm procurado cada vez mais, forte no princípio da razoabilidade, estabelecer limites à discricionariedade administrativa. E assim é porque a valoração subjetiva acerca da conveniência e oportunidade não é ilimitada, vez que se assim fosse daria margem ao arbítrio. Assim, a valoração subjetiva tem que ser feita dentro do razoável, ou seja, em consonância com aquilo que, para o senso comum, seria aceitável perante a lei.*

Outrossim, cabe ressaltar que a Ação Civil Pública em comento versa sobre Segurança Pública, cujo conteúdo conceitual possui elevado grau de indeterminação. Assim, em razão dessa noção imprecisa, justifica-se um controle judicial mais ampliado da discricionariedade administrativa, a fim de coibir abusos. Não há que se confundir os conceitos de discricionariedade e de arbitrariedade.

Neste diapasão, são os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella di Pietro, note-se:

"Começa a surgir no direito brasileiro forte tendência no sentido de limitar-se ainda mais a discricionariedade administrativa, de modo a ampliar-se o controle judicial. Essa tendência verifica-se com relação às noções imprecisas que o legislador usa com freqüência para designar o motivo e a finalidade do ato (interesse público, conveniência administrativa, moralidade, ordem pública etc.) Trata-se daquilo que os doutrinadores alemães chamam de "conceitos legais indeterminados".

A discricionariedade não pode servir de subterfúgio para arbitrariedades.

Os próprios números do Município revelam emergencial demanda pelo incremento da segurança pública.

Como já ressaltado pela liminar cassada, "se a criminalidade estivesse dentro dos padrões neste importante Município, não seriam necessárias tais Operações. Se o aparato de segurança estivesse adequado à necessidade de Joinville, não seriam necessários deslocamentos de pessoal e de equipamentos da Capital para desenvolver tais manobras. O documento de fl.478, faz prova de que na última Operação Norte Seguro, do final do ano passado, o Estado encaminhou para Joinville: 157 Policiais Militares, 3 viaturas, 1 helicóptero, 11 motocicletas, 26 cavalos e 4 cães. Tal fato é prova evidente de que Joinville possui carências, humanas e materiais para combate à sua criminalidade".

Conclui, ainda, o digno Magistrado de primeiro grau que: "Se a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão ou ameaça a direito (art.5°, inciso XXXV, da CF/88) e a segurança pública é um direito incontestável da população de Joinville (art.5° e art.144, da CF/88), a ação mostra-se juridicamente viável e legítima é a judicialização da matéria e o exercício do direito de petição"

A admitir-se a discricionariedade plena no que diz respeito às políticas públicas preestabelecidas na Constituição Federal, chegar-se-ia à situação limite de permitir que um Chefe de Executivo, por qualquer motivo que lhe afigurasse conveniente e oportuno, retirasse todo o policiamento de determinada cidade, sem que contra isso pudesse opor-se o Ministério Público ou o Judiciário, ficando relegada aquela população ao total abandono, até que novas eleições chegassem.

Com a devida vênia, a visão das políticas públicas não pode ficar engessada, sob a ótica conservadora da tese da plena discricionariedade do Poder Executivo".

É o relatório.

JUIZ CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, Relator

VOTO

Conheço do agravo regimental, negando-lhe, porém, provimento.

Com efeito, tenho por relevante, no caso, a alegação formulada na peça recursal, no que concerne à violação, por parte da decisão que deferiu a liminar em primeira instância, do princípio insculpido no art.2°, *caput*, da CF/88.

Realmente, por maior que seja o âmbito da ação civil pública, é pacífico o entendimento que descabe ao Judiciário substituir o Poder Público fixando providências e diretrizes administrativas, por mais relevantes que elas sejam, sob pena de comprometer-se, irreparavelmente, o princípio da harmonia e separação dos poderes.

O exercício da atividade administrativa, ao distribuir os recursos orçamentários, constitui, como não poderia deixar de ser, um juízo discricionário do Poder Público, cuja apreciação pelo Judiciário encontra-se excluída, nos termos do pacífico entendimento da doutrina e da jurisprudência.

Trata-se, no caso, das denominadas questões políticas, ou "*interna corporis*", examinadas magistralmente por RUI BARBOSA, em obra clássica, *verbis*:

"A linha diretriz não me parece difícil de traçar. De um lado estão os grandes poderes do Estado, com as suas atribuições determinadas em textos formais. De outro, os direitos do indivíduo, com as suas garantias expressas em disposições taxativas. Em meio a uma e outra parte, a Constituição, interpretada pela Justiça, para evitar entre os direitos e os

poderes as colisões possíveis. Quando, portanto, o poder exercido não cabe no texto invocado, quando o interesse ferido por esse se apoia num direito prescrito, a oportunidade da intervenção judiciária é incontestável. O assunto será então judicial. Quando não, será político. Versa a questão sobre a existência constitucional de uma faculdade, administrativa ou legislativa? A solução, nessa hipótese, está indicada pela enumeração constitucional das faculdades consignadas a cada ramo do governo. A matéria é judicial. Versa ela sobre a extensão desse poder relativamente aos direitos individuais? O confronto entre a cláusula, que confere o poder, e a cláusula que estabeleça a garantia, determina, por intuição, ou interpretação, o pensamento constitucional. O assunto ainda é judiciário. Versa, enfim, sobre a maneira de exercitar esse poder, sua conveniência, sua oportunidade? Neste caso a questão é política; porque seus elementos de apreciação pertencem intrinsicamente à função conferida, e a ingerência de outro poder a anularia intrinsicamente" (in Os Atos Inconstitucionais do Congresso e do Executivo perante a Justiça Federal, Companhia Impressora, Rio, 1893, pp.126-7).

Em outra obra, o renomado jurista esgota a matéria concernente às questões políticas, ou "*interna corporis*", organizando um elenco de casos em que se manifesta o caráter estritamente político do Estado, afastando-se, portanto, a intervenção judicial: 1) a declaração da guerra e a celebração da paz; 2) a mantença e a direção das relações diplomáticas; 3) a verificação dos poderes dos representantes dos governos estrangeiros; 4) a celebração e a rescisão dos tratados; 5) o reconhecimento da independência, soberania e governo de outros países; 6) fixação das estremas do país com seus vizinhos; 7) o regime de comércio internacional; 8) o comando e a disposição das forças armadas;) a convocação e a disposição da milícia; 10) o reconhecimento do governo legítimo nos Estados, quando contestado entre duas parcialidades; 11) a apreciação, nos governos estaduais, da forma republicana, exigida pela Constituição; 12) a fixação das relações entre a União ou os Estados e as tribos indígenas; 13) o regime tributário; 14) a adoção de medidas protecionistas; 15) *a distribuição orçamentária da receitas;* 16) a admissão de um Estado à União; 17) a declaração de um estado de Insurreição; 18) o restabelecimento da paz nos Estados insurgentes e a reconstrução neles da ordem federal; 19) o provimento dos cargos federais; 20) o exercício da sanção e do veto sobre as resoluções do Congresso; 21) a convocação extraordinária da representação nacional (*in* Rui Barbosa, *in* O Direito do Amazonas ao Acre Setentrional — Obras Completas de Rui Barbosa, MEC, 1983, v. XXXVII, 1910, t. V, pp.118-9).

Nesse sentido, igualmente, a lição de Carre de Malberg, ao conceituar os denominados atos de Governo, *verbis*:

"*Ce qui caractérise au contraire l'acte de gouvernement, c'est précisément ce fait qu'il est, à la différence des actes d'administration, affranchi de la nécessité des habilitations législatives et accompli par l'autorité administrative avec un pouvoir de libre initiative, en vertu d'une puissance qui lui est propre et qui lui vient d'une source autre que les lois: de telle sorte que le gouvernement peut être qualifié, en ce sens du moins, d'activité indépendante des lois.*" (*in Contribution a la Théorie Générale de L'État, Éditions du CNRS, réimpression, 1962*, Paris, t. I, pp.526-7, nº176).

Pertinente, ainda, a lição de José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra "*Ação Civil Pública*", 3ª edição, 2001, pp.80-1.

Da mesma forma, a jurisprudência dos Tribunais (Resp nº63.128-9-60, *in* RTSTJ 85/385; AC nº94.04.29265-6/SC, j.24.10.95).

Por esse motivo, entendendo relevantes os argumentos elencados no agravo de instrumento, conheço do agravo regimental, negando-lhe provimento.

É o meu voto.

JUIZ CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, Relator

EMENTA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBJETIVO. ADOÇÃO DE PRIORIDADES ADMINIS-

TRATIVAS NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA. EXAME DE CONVENIÊNCIA E DE OPORTUNIDADE QUE CABE AO PODER EXECUTIVO.

Impossibilidade da deliberação da prática de atos de administração pelo Judiciário. Agravo regimental improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos entre as partes acima indicadas, decide a Turma Especial do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental nos termos do relatório, voto e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 25 de julho de 2001.

JUIZ CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, Relator