

Mandado de segurança - Condução e guarda de presos - Atribuição da Polícia Militar - Lei Estadual 13.054/98 - Previsão legal - Implementação de medidas necessárias para cumprimento da lei - Ausência - Escolta de detentos pela Polícia Civil - Determinação pelo juiz - Possibilidade - Autoridade judiciária - Respaldo - Art. 4º, I e III, da Lei Complementar 84/2005 - Art. 144 da Constituição Federal - Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade - Preservação da segurança e da ordem públicas - Peculiaridade do caso concreto - Dilação probatória - Necessidade - Direito líquido e certo não demonstrado de plano - Denegação da ordem

Ementa: Direito administrativo. Mandado de segurança. Polícia Civil. Condução e guarda de presos. Atribuição conferida estritamente à Polícia Militar. Lei Estadual 13.054/98. Determinação judicial de escolta à Polícia Civil. Situação fática não esclarecida nos autos. Situação que deve observar a peculiaridade concreta. Direito líquido e certo não demonstrado de plano. Denegação da segurança mantida.

- Não se pode entender que há direito líquido e certo se a medida pretendida, embora encontre respaldo legal, afronta princípios e valores constitucionais, como o da razoabilidade e o que determina a preservação da segurança e a ordem pública coletiva.

- A legislação pátria confere a cada órgão da Administração atribuições funcionais próprias, de modo a otimizar o serviço prestado aos administrados. No caso da condução e guarda de presos, a legislação estadual - Lei 13.054/98 - é incisiva em determinar que cabe à Polícia Militar fazê-lo. Nesse sentido, seria vedada aos delegados da Polícia Civil que incumbam seus homens nesse tipo

de serviço, sob pena de adentrar na esfera funcional de órgão diverso, em afronta ao texto constitucional federal e estadual, e mesmo à legislação específica.

- A escolta de presos para apresentação à Justiça passou a ser atribuição da Polícia Militar, no Estado de Minas Gerais, por força da Lei Estadual 13.054/98. No entanto, não tendo o Estado implementado as medidas necessárias para cumprimento da referida lei e deixado de cumprir os prazos estabelecidos em lei, em prol da ordem pública e amparado pela LC Estadual 84/2005, incisos I e III do art. 4º, a autoridade judiciária pode determinar, em sendo estritamente necessário à segurança pública, o “cumprimento de diligências policiais, mandados e outras determinações”, bem como a “execução das ações necessárias para a segurança das investigações, inclusive a custódia provisória dos presos no curso dos procedimentos policiais, até o seu recolhimento na unidade responsável pela guarda penitenciária”.

- Não estando bem delineada a situação fática que levou a autoridade apontada como coatora a determinar a ordem impugnada, a necessidade de maior dilação probatória, inclusive, obsta a concessão da segurança.

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 1.0000.11.060978-1/000 - Comarca de Candeias - Impetrante: Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais - Sindpol/MG - Autoridade coatora: Juiz de Direito da Comarca de Candeias - Relatora: DES.ª VANESSA VERDOLIM HUDSON ANDRADE

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, sob a Presidência do Desembargador Eduardo Andrade, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM DENEGAR A SEGURANÇA.

Belo Horizonte, 20 de março de 2012. - Vanessa Verdolim Hudson Andrade - Relatora.

Notas taquigráficas

DES.ª VANESSA VERDOLIM HUDSON ANDRADE
- Trata-se de mandado de segurança impetrado pelo Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais - Sindpol/MG, contra ato praticado pelo Juiz de Direito da Comarca de Candeias.

Alega a impetrante que a função de escolta de detentos não é pertinente às atividades da Polícia Civil, sendo ilegal a conduta do Juiz de Direito, que vem determinando que faça ela a escolta de presos, o que constitui desvio de função e fere os princípios da moralidade, imparcialidade e razoabilidade.

O eminente Desembargador Kildare Carvalho, em plantão, indeferiu a liminar.

A autoridade apontada como coatora apresentou informações às f. 175/176.

A d. Procuradoria-Geral de Justiça se manifestou às f. 179/182 pela concessão da ordem, confrontando os dispositivos legais que regem a espécie.

Relatados, passo a decidir.

A celeuma que envolve a questão não é nova nesta Turma, e sobre o tema já tive a oportunidade de assim decidir:

Direito administrativo. Mandado de segurança. Polícia Civil. Condução e guarda de presos. Atribuição conferida estritamente à polícia militar. Lei Estadual 13.054/98. Punição de policiais civis que se negam a invadir esfera funcional de outro órgão. Situação fática não esclarecida nos autos. Omissão do Estado que intervém no ato impugnado. Direito líquido e certo não demonstrado de plano. Denegação da segurança mantida. - A legislação pátria confere a cada órgão da administração atribuições funcionais próprias, de modo a otimizar o serviço prestado aos administrados. No caso da condução e guarda de presos, a legislação estadual - Lei 13.054/98 - é incisiva em determinar que cabe à Polícia Militar fazê-lo. Neste sentido seria vedada aos delegados da Polícia Civil que incumbam seus homens neste tipo de serviço, sob pena de adentrar na esfera funcional de órgão diverso, em afronta ao texto constitucional federal e estadual, e mesmo à legislação específica. A escolta de presos para apresentação à Justiça passou a ser atribuição da Polícia Militar, no Estado de Minas Gerais, por força da Lei Estadual 13.054/98. No entanto, não tendo o Estado implementado as medidas necessárias para cumprimento da referida lei e deixado de cumprir os prazos estabelecidos em lei, em prol da ordem pública e amparado pela LC estadual 84/2005, incisos I e III, do art. 4º, a autoridade judiciária pode determinar, em sendo estritamente necessário à segurança pública, o ‘cumprimento de diligências policiais, mandados e outras determinações’, bem como a ‘execução das ações necessárias para a segurança das investigações, inclusive a custódia provisória dos presos no curso dos procedimentos policiais, até o seu recolhimento na unidade responsável pela guarda penitenciária’. Não estando bem delineada a situação fática que levou a autoridade apontada como coatora a determinar a ordem impugnada, a necessidade de maior dilação probatória obsta a concessão da segurança. (C/v.v.) (Número do processo: 1.0194.06.056788-1/002(1) - Numeração única: 0567881-90.2006.8.13.0194 - Relator: Des.ª Vanessa Verdolim Hudson Andrade - Data do julgamento: 26.06.2007 - Data da publicação: 10.07.2007).

Em sede de mandado de segurança, essa conclusão ainda mais se impõe, pois a demonstração de plano de direito líquido e certo se prende à própria concessão da segurança, de forma que, ausente o requisito, a questão leva efetivamente à denegação do *mandamus*. E o direito líquido e certo não se detém apenas ao aspecto legal, pois o direito é constituído por uma soma de normas e princípios, sobrelevando valores como a segurança social e a solidariedade, que são superiores à tecnicidade rígida na prestação de serviços públicos. As políticas públicas se destinam à sociedade, e não a si mesmas.

A segurança pública deve ser prestada pelo Estado, no que o policiamento efetuado no território brasileiro se

efetiva com a desconcentração das funções estatais, meio utilizado para otimizar a prestação desse serviço.

A Constituição Federal explicita a divisão de funções, como se verifica no art. 144:

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.

O trecho trasladado alhures transparece que a prestação do serviço (dever) do ente público em garantir a segurança aos administrados é efetivada através da criação de órgãos com funções e jurisdições específicas. O fenômeno administrativo retromencionado - desconcentração - é o meio necessário para que as tarefas referentes à segurança pública sejam prestadas de forma mais ampla e organizada, quando é forçoso reconhecer que a divisão de funções entre os órgãos citados no art. 144 da CR/88 otimiza o serviço.

A jurisprudência explica, com clareza, a desconcentração estatal. Na lição de Hely Lopes Meirelles:

Diversa da descentralização é a desconcentração administrativa, que significa repartição de funções entre os vários órgãos (despersonalizados) de uma mesma Administração, sem quebra de hierarquia (*Direito administrativo brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 708).

No mesmo diapasão, Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Difere da desconcentração por ser esta uma distribuição interna de competências, ou seja, uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica [...]. As atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros. Isso é feito para descongestionar, desconcentrar, tirar do centro um volume grande de atribuições, para permitir o seu mais adequado e racional desempenho (*Direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1996, p. 296).

Os vários órgãos que perfazem o serviço de policiamento no âmbito nacional foram subdivididos em diversos órgãos, ligados hierarquicamente à Administração Pública, de modo que, ao contrário da descentralização, o ente público preferiu não derogar a outrem um serviço tão importante e indispensável como o da segurança pública.

A divisão orgânica pressupõe divisão também organizacional, quando os diversos órgãos (Polícia Civil, Militar, Federal etc.) são dotados de funções e atribuições distintas, de modo a ser vedado que um deles entre na esfera de atuação de outro.

Da desconcentração preconizada na Carta Magna, caberá a cada um dos Estados-membros da União

legislar no sentido de derogar a cada um desses órgãos funções próprias.

É exatamente o que ocorreu, quando o Estado de Minas Gerais publicou a Lei Estadual nº 13.054, de 1998, que dispõe acerca do caso concreto. Dispõe sobre o transporte de preso provisório ou condenado. Válido citar os dois primeiros artigos dessa lei. Vejamos:

Art. 1º Compete à Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos o transporte de preso provisório ou condenado, nas hipóteses legais de transferência, saída ou remoção de estabelecimento penal.

§ 1º A Polícia Militar de Minas Gerais - PMMG - oferecerá escolta ao transporte do preso quando a segurança assim o exigir. (Parágrafo renumerado pelo art. 1º da Lei nº 13.396, de 09.12.1999).

§ 2º A implementação do disposto neste artigo dar-se-á a partir de 1º de janeiro de 2000. (Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 13396, de 09.12.1999).

Art. 2º O preso cuja presença ao ato processual for judicialmente requisitada ficará, nas dependências e nas imediações do foro, sob a guarda da Polícia Militar de Minas Gerais e sob as ordens da autoridade judicial requisitante.

Ora, é notório que esse o princípio basilar da legalidade há de ser respeitado por todos os agentes públicos, até porque os agentes públicos são a personificação do Estado e devem, tão somente, perfazer aquilo ordenado pela legislação.

É a aplicação da máxima de que "Enquanto ao administrado é permitido fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, ao Estado cabe fazer tão somente o que a lei expressamente determina".

Da análise dos autos, verifica-se que a ordem emanada do impetrado afronta flagrantemente a legislação, pelo que a ilegalidade salta aos olhos. Nesta esteira, punir aqueles que cumpriram com o dever legal torna-se algo abusivo e arbitrário e deve ser rechaçado.

A condução e guarda de presos é dever da Polícia Militar, cujas atribuições diferem daquelas conferidas à Polícia Civil, como podemos constatar da própria Constituição Estadual, que elenca as atividades a serem desenvolvidas por cada órgão, nos arts. 139 e 142.

Contudo, mesmo ante a clareza da legislação estadual quanto ao tema, verifica-se que muito comumente ocorre condução de detentos sob cuidados de policiais civis. O tema vinha sendo debatido administrativamente, até que o Sindicato dos Delegados de Polícia de Minas Gerais e a Associação dos Delegados de Carreira da Polícia Civil de Minas Gerais impetraram mandado de segurança contra ordenamentos abusivos e ilegais proferidos por superiores hierárquicos, que continuavam a ordenar que a condução de presos ocorresse sob policiamento civil.

O debate chegou até o Superior Tribunal de Justiça, que, em voto da Relatora Ministra Eliana Calmon, sedimentou a celeuma, como se depreende da ementa:

Administrativo. Processo civil. Escolta de presos. Polícia Civil x Polícia Militar. 1. O Sindicato e a Associação dos Policiais Civis têm direito líquido e certo de verem dirimida pelo Judiciário a questão da divisão de suas atribuições, pela confusão que reina em razão das atribuições da Polícia Militar. 2. Afastado o óbice da impropriedade da via eleita e que extinguiu o processo sem exame do mérito, pode o STJ, com respaldo no art. 515, § 3º, do CPC, examinar o mérito do *mandamus*. 3. As polícias civil e militar têm atribuições específicas estabelecidas em lei estadual. 4. A escolta de presos para apresentação à Justiça é geralmente atribuição da Polícia Militar, o que também ocorre no Estado de Minas Gerais, por força da Lei Estadual 13.054/98. 5. Recurso ordinário provido (RMS 19269/MG - Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 2004/0164699-3 - Segunda Turma - Data do julgamento: 26.04.2005 - DJ de 13.06.2005, p. 215).

Do corpo do *decisum*, retira-se que:

As atribuições das polícias, militar e civil, ficam na dependência do que estiver estabelecido na Constituição ou em lei local de cada Estado. Pesquisei e constatei que cabe à Polícia Militar a guarda de cadeias e escolta de presos nos Estados de São Paulo, Paraíba, Rondônia e Bahia. Diferentemente, no Distrito Federal e em Goiás, tal atribuição insere-se no âmbito da Polícia Civil.

No Estado de Minas Gerais, a Constituição estabelece no art. 139 as atribuições da Polícia Civil, dentre as quais estão: polícia técnico-científica, processamento e arquivo de identificação civil e criminal, registro e licenciamento de veículo automotor e habilitação do condutor.

[...].

Assim, não se tem dúvida quanto à competência da Polícia Militar para realizar a escolta de presos, quando requisitados pela Justiça, o que precisa ser observado pelo Estado, abolindo-se práticas que estão sem o amparo da lei. Afinal, não se sobrepõem os usos e costumes ao império da lei.

Com essas considerações, dou provimento ao recurso para reformar o julgado e conceder a segurança.

Dessa forma, fica sobejamente comprovado que as atribuições atinentes à Polícia Civil divergem daquelas atribuídas à Polícia Militar, de modo que é vedado que um órgão adentre na esfera funcional de outro. Comprovado também que a sanção inferida aos impetrantes é arbitrária e ilegal, pelo que as ordens não cumpridas pelos policiais demandantes extrapolam flagrantemente os limites impostos àquela classe pela Constituição Estadual e mesmo pela Lei Orgânica da Polícia Civil (Lei 5.409/69).

Uma coisa, porém, é reconhecer a atribuição legal para o ato, e outra é reconhecer a existência de direito líquido e certo, que não está ligado apenas ao aspecto normativo.

A LC Estadual nº 84/2005 veio a dispor:

Art. 4º O servidor ocupante de cargo de provimento efetivo de Agente de Polícia tem por atribuição as atividades integrantes da ação investigativa, para o estabelecimento das causas, circunstâncias e autoria das infrações penais, administrativas e disciplinares e:

I - o cumprimento de diligências policiais, mandados e outras determinações da autoridade superior competente, contribuindo na gestão de dados, informações e conhecimentos na execução de prisões;

II - a execução de busca pessoal, de identificação criminal e datiloscópica de pessoas para captação dos elementos indicativos de autoria de infrações penais;

III - a execução das ações necessárias para a segurança das investigações, inclusive a custódia provisória dos presos no curso dos procedimentos policiais, até o seu recolhimento na unidade responsável pela guarda penitenciária;

IV - a coleta de dados objetivos pertinentes aos vestígios encontrados em bens, objetos e locais de cometimento de infrações penais, inclusive em veículos, com a finalidade de estabelecer sua identificação, elaborando autos de vistoria, descrevendo suas características e condições, para os fins de apuração de infração penal;

V - a coleta de elementos objetivos e subjetivos para fins de apuração das infrações penais, administrativas e disciplinares.

Sobre a hierarquia, dispôs:

Art. 7º As carreiras policiais civis obedecem à seguinte ordem hierárquica:

I - Delegado de Polícia;

II - Médico Legista e Perito Criminal;

III - Agente de Polícia e Escrivão de Polícia;

IV - Auxiliar de Necropsia.

§ 1º A hierarquia e a disciplina são valores de integração e otimização das atribuições dos cargos e competências organizacionais pertinentes às atividades da Polícia Civil e objetivam assegurar a unidade técnico-científica da investigação policial.

§ 2º A hierarquia constitui instrumento de controle e eficácia dos atos operacionais, com a finalidade de sustentar a disciplina e a ética e de desenvolver o espírito de mútua cooperação em ambiente de estima, harmonia, confiança e respeito.

§ 3º A disciplina norteia o exercício efetivo das atribuições funcionais em face das disposições legais e das determinações fundamentadas e emanadas da autoridade competente, estimulando a cooperação, o planejamento sistêmico, a troca de informações, o compartilhamento de experiências e a desburocratização das atividades policiais civis.

§ 4º O regime hierárquico não autoriza imposições sobre o convencimento do servidor, desde que devidamente fundamentado, garantindo-lhe autonomia nas respostas às requisições.

Logo, de acordo com o § 4º, a obediência hierárquica encontra limite na legalidade da ordem.

Vê-se que reza a Lei 12.985/1998, que transfere a administração das cadeias e dos presídios para a Secretaria de Estado da Justiça e dá outras providências:

Art. 1º Fica transferida da Secretaria de Estado da Segurança Pública para a Secretaria de Estado da Justiça a administração dos presídios e das cadeias do Estado.

Art. 2º A Secretaria de Estado da Justiça atenderá às requisições de apresentação de preso a autoridade policial, na forma da legislação processual, e manterá sistema de plantão para recebimento de presos provisórios, capturados ou recapturados, que necessitem de recolhimento fora do horário de expediente normal.

Por outro lado, dispõe o art. 146 da Lei Orgânica da Polícia Civil que as ordens manifestamente ilegais não devem ser executadas, respondendo o agente que as determinar pelos excessos que cometer.

No entanto, a questão aqui discutida contém outros contornos, que vão além da simples hierarquia ou das atribuições dos entes responsáveis pela segurança pública. Não se sabe, inclusive, a situação fática dos presos a serem escoltados, eventualmente até inseridos na hipótese prevista na LC 84/2005.

Não se pode falar, assim, em direito líquido e certo, se há situações de fato que devem ser dirimidas, de forma a manter a segurança pública, mesmo que não obedecendo à legalidade estrita, sem que haja ilegalidade sob o ponto de vista moral e social.

É que, conforme se sabe, o Estado se omite em providenciar a transferência da guarda e escolta dos presos, não cabendo, portanto, somente à autoridade apontada como coatora as medidas necessárias à implementação da transferência.

Conforme consta da decisão do eminente Relator em plantão, Desembargador Kildare Carvalho, ao indeferir a liminar, justificando o seu reposicionamento sobre o tema, a segurança da coletividade se sobrepõe a interesses pessoais dos segurados da impetrante, mesmo que decorrentes do regime e dos princípios constitucionais. Ao concluir que a coletividade, no caso, tem peso maior, completa, fundamentando que não existe direito absoluto, entendido como direito sempre obrigatório, sejam quais forem as consequências. E, aplicando o princípio da razoabilidade, completa:

Isto é dizer, encontram-se limites externos, decorrentes da necessidade de sua conciliação com as exigências da vida em sociedade, traduzidas na ordem pública, ética social, autoridade do Estado, dentre outras limitações.

Entendo, com efeito, que, não obstante a existência de lei estadual regulando as atribuições dos policiais civis, neste caso a legalidade ou não do ato impugnado deve ser aferida a partir da interpretação dos princípios jurídicos vigentes, especialmente, o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade. Daí a prudência e a cautela que devem balizar o julgador neste caso, para considerar que, para fins de segurança pública, há de prevalecer os interesses e valores comunitários que importa preservar.

Portanto, em princípio, entendo que devem subsistir os atos impugnados.

Consta na peça recursal que o Estado está inadimplente para com os prazos estipulados nas Leis Estaduais, e, assim sendo, a ilegalidade não pode ser imputada à autoridade apontada como coatora, até porque a simplicidade dessa solução poderia levar ao caos na segurança pública, até que venha o Estado a adimplir as medidas previstas em lei.

A implementação depende de outros órgãos e de outras autoridades hierarquicamente superiores à autoridade coatora. O provimento de agentes de segurança depende de concursos e de previsão orçamentária, de forma que o direito que aqui se diz líquido e certo dependeria de oitiva de outras autoridades, que o infirmassem. E, na ausência de solução no caso concreto, a autoridade coatora teria talvez - ou não - de lançar mão da medida tomada, que não teria sido abusiva nem ilegal, se necessária.

O caso concreto é que o diria, à frente de dilação probatória - aqui não cabível -, que poderia sustentar o ato inquinado de vício como necessário ou não à segurança pública e identificar a negativa dos impetrantes como amparada pela decisão referida nos autos.

Com tais considerações, denego a segurança. Custas recursais, *ex lege*.

DES. ARMANDO FREIRE - De acordo com a Relatora.

DES. ALBERTO VILAS BOAS - Sr. Presidente, peça vista dos autos.

Súmula - PEDIU VISTA O 2º VOGAL. A RELATORA E O 1º VOGAL DENEGAVAM A SEGURANÇA.

Notas taquigráficas

DES. EDUARDO ANDRADE (Presidente) - O julgamento deste feito foi adiado na Sessão do dia 14.02.2012, a pedido do 2º Vogal, após votarem a Relatora e o 1º Vogal denegando a segurança.

Com a palavra o Des. Alberto Vilas Boas.

DES. ALBERTO VILAS BOAS - Sr. Presidente.

Examinei os autos e cheguei à mesma conclusão da eminente Relatora, razão pela qual a acompanho.

DES. EDUARDO ANDRADE - De acordo com a Relatora.

DES. GERALDO AUGUSTO - De acordo com a Relatora.

Súmula - DENEGARAM A SEGURANÇA.