



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 1 de 23

Seção Judiciária do Estado de São Paulo – Juízo da 2ª Vara Federal em Franca /SP.

Ação Civil Pública

Autos n.º 2008.61.13.001158-7

Autor(es): Ministério Público Federal

Réu(s): União Federal

Vistos, etc.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** promove a presente Ação Civil Pública em face da **UNIÃO FEDERAL** pretendendo, em síntese, a instalação e manutenção de uma sede da Polícia Federal nesta Cidade de Franca.

Argumenta que a ausência de uma Delegacia da Polícia Federal nesta Cidade traz prejuízos incomensuráveis à apuração das infrações apuradas na esfera federal, fazendo alusão ao aumento quantitativo de delitos e da insuficiência das investigações realizadas, mormente em relação ao tempo de sua conclusão.

Faz menção à necessidade de uma resposta rápida em relação aos crimes praticados por organizações criminosas de grande porte, o que não tem sido possível, comprometendo a eficácia do sistema punitivo do Estado. Registra alguns casos que refletem a situação combatida, afirmando que podem ser considerados comuns, onde houve a primeira manifestação ministerial acerca de pedido de dilação de prazo para diligências em 08.07.2002 com relatório somente apresentado em 09.2004, destacando tratar-se de crime ambiental relativo a danificação de vegetação nativa em área de preservação permanente, tendo inclusive havido proposta de transação, também menciona outro inquérito, em crime desta mesma



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 2 de 23

espécie, em que houve oito pedido de prazo e mais de quatro anos até alguma espécie de reprimenda. Ressalta que não há descaso dos agentes públicos responsáveis pelos citados inquéritos, mas ausência de departamento policial apto a atender os ilícitos cometidos nesta circunscrição.

Ainda acerca do perfil da Cidade e da necessidade da sede pretendida, apresenta dados estatísticos referentes ao crescimento de feitos criminais. Informa que houve tentativa junto às autoridades para que fosse atendida esta necessidade, inclusive com reuniões com o Delegado Chefe de Ribeirão Preto, com representantes da Câmara de Vereadores de Franca e com os Juízes Federais atuantes nesta Subseção, não havendo acordo profícuo.

Por fim, defende que a situação apresentada fere o direito fundamental à segurança previsto na Constituição Federal Pátria, aliás, assegurado em todas as Cartas Magnas brasileiras e em outras estrangeiras; lembrando que desnecessária lei para a criação de uma unidade descentralizada da Polícia Federal (artigos 61 e 144, CF, Em. Const. 32/2001, Lei 10.683/2003 e Decreto 6061/2007). Faz alusão aos princípios que norteiam a Administração Pública, afastando a alegação de discricionariedade face a situação apresentada.

Assim, postula a criação e instalação de uma Unidade da Polícia Federal nesta Cidade de Franca-SP, tendo por finalidade o desempenho das funções de Polícia Judiciária da União, sem prejuízo da expedição de passaportes, tudo com fundamento nos dispositivos constitucionais, legais e regimentais acima citados. Bem ainda, requer o preenchimento dos cargos criados pela Lei 10.682, de 28.05.2003, para que seja suprida a demanda da futura unidade de Franca. Caso já tenham sido preenchidos tais cargos, que seja então declarada, incidentalmente, a inconstitucionalidade por omissão, pela ausência de medida para tornar efetivo o dispositivo insculpido no artigo 144 *caput* e seu § 1º, IV, da Constituição, nos termos do



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 3 de 23

artigo 103, § 2º, deste mesmo diploma, dando-se ciência ao Presidente da República para elaborar o projeto de lei criando os cargos necessários ao funcionamento da unidade/Delegacia de Polícia Federal em Franca/SP.

Juntou documentos.

Em sua contestação a União Federal alega preliminarmente ausência de interesse de agir, tendo em vista a via processual eleita ao argumento de que há pedido de interferência do Poder Judiciário em atividade eminentemente administrativa e legislativa; o que não é admissível. No mérito, defende que não demonstrada a necessidade efetiva da instalação de uma Delegacia da Polícia Federal em Franca; além disso, reitera a alegação de violação do princípio da tripartição dos poderes, fazendo alusão aos inúmeros desdobramentos de tal determinação. Postula a improcedência do pedido (fls. 88/110). Juntou documentos.

Réplica às fls. 154/163 em que impugnados os argumentos apresentados pela requerida.

É o relato necessário.

Passo a fundamentar e decidir.

Conheço diretamente do pedido, nos moldes do inciso I, do artigo 330, do Código de Processo Civil, dado que desnecessária a produção de outras provas.

Trata-se de ação civil pública em que pretende o Ministério Público Federal a concessão de tutela jurisdicional determinado a instalação



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 4 de 23

e manutenção de uma sede da Polícia Federal nesta Cidade de Franca, nos termos delineados em sua inicial e que entende devidos.

Por seu turno, a requerida, em síntese, aduz que há inadequação da via eleita, tendo em vista os atos necessários para a implantação pretendida. No mérito, aprofunda-se em sua argumentação baseando sua defesa no princípio da tripartição dos poderes como obstáculo central à pretensão inicial.

Estabelecidos, brevemente, os contornos do debate, passo ao exame das teses jurídicas em confronto.

1 – Preliminarmente

No tocante a alegação de ausência de interesse de agir por inadequação da via eleita, dado que não se trata de responsabilizar agentes causadores de danos aos bens tutelados pela Lei 7.347/1985, mas sim determinar a prática de atos concretos de administração, mister distinguir.

Como já dito, a ação civil pública é disciplinada pela Lei 7.347, de 24.07.1985, sendo o instrumento processual adequado para reprimir e impedir danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, a ordem econômica, a economia popular e à ordem urbanística; protegendo assim os interesses difusos ou coletivos da sociedade.

Nesse sentido, repito, consiste em valioso instrumento para a solução célere e eficiente dos conflitos de interesses que envolvam questões ligadas a proteção de direitos essenciais à sociedade como um todo, possibilitando o acesso à Justiça de todas as classes sociais. Em verdade, em muitas situações as



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 5 de 23

soluções individuais através dos mecanismos tradicionais apresentam-se insuficientes, de modo que, quando se apresenta uma vasta gama de interesses decorrentes de situações complexas, inclusive com desigualdade entre as parte envolvidas, justifica-se a atuação de um meio eficaz capaz de proporcionar de modo efetivo a esperada Justiça.

Não se trata de uso generalizado e indiscriminado das ações civis públicas, como alegado pela ré, mas sim da defesa de interesses ou direitos transindividuais lesados, supostamente, por conduta omissiva dos agentes públicos; aqui configurada pela ausência de uma Delegacia da Polícia Federal nesta Cidade de Franca que estaria ocasionando uma deficiência na efetividade da segurança pública, sabidamente direito fundamental de todo cidadão.

E neste aspecto, a homogeneidade e a transindividualidade do direito em foco permite a propositura da ação civil pública.

Relevante notar, ainda que perfunctivamente neste momento, que o Ministério Público Federal está legitimado a defender os interesses transindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos – art. 127 da CF).

E a Constituição Federal ao estabelecer os princípios e preceitos básicos da Administração Pública (artigo 37) tornou evidente a importância da cidadania no controles dos atos da Administração, de sorte que disponibilizou diversos instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, dentre eles a ação civil pública.

Por conseguinte, face ao articulado, não procede, pois, a preliminar.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 6 de 23

No mais, a temática apresentada pela defesa entronca-se com o mérito da causa e com este será analisado.

2 - Mérito

Pretende o Ministério Público Federal com a presente ação compelir a União Federal a adotar medidas necessárias á instalação e manutenção de uma sede da Delegacia da Polícia Federal nesta Cidade de Franca.

É evidente e irrefutável que se trata de tema complexo que exige uma cautelosa análise de todos os ângulos que envolvem o debate.

Por conseguinte, reputo conveniente que a questão seja analisada sob dois prismas, quais sejam, o prático (e também social) e o jurídico; inclusive tendo em conta os argumentos apresentados pelas partes.

No que atina ao aspecto prático, o debate não demanda maiores ilações, de sorte que a tese da requerida da ausência de elementos a demonstrar a necessidade efetiva de uma Delegacia nesta Cidade não sobrevive a uma breve análise da realidade.

De fato, a alegação de que limitações estruturais e orçamentárias estão presentes em diversas searas não se presta como argumento legítimo, pois a comparação com realidades que não atendem suas finalidades constitucionais e legais, apesar de existentes, não podem servir de motivo para a tolerância de políticas administrativas deficientes.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 7 de 23

Nesse diapasão, é sabido que a idéia de Estado está diretamente ligada à idéia de força pública; não se concebe uma nação sem suas forças públicas. É missão primordial do Estado buscar o bem comum, o qual deve ser implementado por meio de uma legislação adequada, instituições e serviços capazes de controlar, ajudar e regular as atividades da vida nacional, fazendo-as desaguar para a paz social; sendo que a segurança das pessoas e dos bens é elemento básico das condições universais para o indispensável desenvolvimento da sociedade.

Do mesmo modo, e pela mesma razão, inconcebível a assertiva de que a instalação de unidades nos Municípios é estabelecida pela maior incidência de infrações penais de competência do Órgão, mas sempre adequada aos recursos disponíveis. Ora, isto não atende a finalidade constitucional de segurança pública, aliás, impossível falar em índice seguro de incidência de infrações quando não há no local uma atuação efetiva e eficiente deste Órgão.

A questão da segurança pública não deve ser analisada no contexto nacional, não e não, pois o aprimoramento dos serviços em qualquer setor deve ser o objetivo de toda Administração, não se pode “nivelar por baixo”. E neste ponto, os números citados pela ré em relação aos Municípios que também necessitam de unidades da Polícia Federal apenas confirmam a deficiência do Estado na preservação do bem comum, mais especificamente da proteção e garantia de cada pessoa.

E descendo ao particular, vale dizer, na realidade da Cidade de Franca não se trata de meros três inquéritos, de exemplos ou de enfoque global da dimensão territorial do País face a competência da Polícia Federal; mais uma vez, consiste em análise demasiadamente abstrata que não condiz com o conjunto de processos políticos e jurídicos que devem ser adotados para garantir a ordem pública.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 8 de 23

Em verdade, não se identifica o alegado planejamento na instalação de unidades nos Municípios que sediam a Justiça Federal, privilegiando as localidades em que verificar maior incidência de infrações penais de competência do Órgão e naquelas consideradas estratégicas para o exercício de suas competências constitucionais. Como já dito, impossível tal análise sem uma efetiva atuação no local; além disso verifica-se a instalação de unidades em Cidades que não se enquadram em tal hipótese e que em uma análise de dados seguros (número de habitantes e estrutura da Justiça Federal) não justificam sua preferência em detrimento a outros locais.

Veja alguns exemplos, devendo ser considerado o número de habitantes, a existência de Justiça Federal em cotejo com a estrutura de Franca-SP:

FRANCA-SP

Estimativa populacional

IBGE-2006: 328.121 habitantes.

IBGE-2008: 327.176 habitantes.

Instalação das Varas Federais:

Primeira Vara: 15.12.1995.

Segunda Vara: 15.12.1998.

Terceira Vara: 04.06.2004.

Sem sede de Delegacia da Polícia Federal.

ARARAQUARA-SP

Estimativa populacional

IBGE-2006: 199.657 habitantes.

Instalação das Varas Federais:

Primeira Vara: 15.12.2000.

Segunda Vara: 17.01.2005.

Instalação da Delegacia da Polícia Federal em Agosto de 2006.

ARAÇATUBA-SP

Estimativa populacional

IBGE-2004: 177.823 habitantes.

IBGE-2006: 181.598 habitantes.

Instalação das Varas Federais:

Primeira Vara: 25.02.1994.

Segunda Vara: 25.02.1994.

Terceira Vara: 30.03.1999.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 9 de 23

*Instalação da Delegacia da Polícia Federal
em Abril de 2000.*

JALES-SP

Estimativa populacional

IBGE-2006: 49.749 habitantes.

IBGE-2008: 49.681 habitantes.

Instalação da Vara Federal:

Primeira Vara: 20.04.2001.

*Possui sede de Delegacia da Polícia
Federal.*

MARÍLIA-SP

Estimativa populacional

IBGE-2006: 224.093 habitantes.

IBGE-2008: 223.454 habitantes.

Instalação das Varas Federais:

Primeira Vara: 23.06.1994.

Segunda Vara: 23.06.1994.

Terceira Vara: 23.03.2001.

*Possui sede de Delegacia da Polícia
Federal.*

PRESIDENTE PRUDENTE-SP

Estimativa populacional

IBGE-2006: 206.704 habitantes.

IBGE-2008: 206.164 habitantes.

Instalação das Varas Federais:

Primeira Vara: 19.08.1994.

Segunda Vara: 19.08.1994.

Terceira Vara: 26.04.1999.

Quarta Vara: 26.04.1999.

*Possui sede de Delegacia da Polícia
Federal.*

CRUZEIRO-SP

Estimativa populacional

IBGE-2006: 73.469 habitantes.

IBGE-2008: 79.418 habitantes.

*Não há Justiça Federal no local
atualmente.*

*Possui sede de Delegacia da Polícia
Federal.*

SÃO SEBASTIÃO-SP

Estimativa populacional

IBGE-2006: 75.886 habitantes.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 10 de 23

***IBGE-2008: 72.236 habitantes.
Não há Justiça Federal no local.
Possui sede de Delegacia da Polícia
Federal.***

E neste ponto, ainda apenas sob o prisma prático e social, elucidativo destacar os diversos movimentos políticos para que a implantação ocorresse (fls. 62/65 e 121/128) e mencionar as dificuldades encontradas para o andamento dos feitos criminais nesta Justiça, destaque-se dificuldades sentidas tanto pela Justiça, como pela Delegacia da Polícia Federal de Ribeirão Preto que responde, entre outras, também pela Cidade Franca tendo que suportar uma extensão territorial acima de sua capacidade estrutural.

Nesse sentido, algumas situações colhidas de casos concretos demonstrando a gravidade da realidade, registro inquéritos policiais iniciados em 2005 e 2006a não concluídos, sendo que folheados verifica-se diversas manifestações de pedidos de dilação de prazo face as diversas diligências necessárias e em alguns há manifestação do Ministério Público Federal para que seja concluído brevemente ou relatado no estado em que se encontra (nesse sentido: autos n. 2005.61.13.002825-2, 2005.61.13.002890-2, 2005.61.13.002925-4, 2006.61.13.001897-4), e nesses e em outros casos verifica-se manifestações da Autoridade Policial Federal de falta de pessoal e dificuldade no desempenho de suas funções, apesar do evidente empenho de todos os integrantes do Órgão Policial. Note-se que nos autos n. 2006.61.13.002223-0, face ao tempo de tramitação, houve determinação judicial para que o Inquérito fosse relatado, sob pena de adoção das providências cabíveis; sendo então prontamente atendido pela Autoridade Policial, mas ao final declarou: *Ante ao exposto, principalmente pelo fato de considerar inadequada a expressão contida em destaque no despacho de fls. 98 em face da realidade desta delegacia, encerro as diligências e relato o presente feito, (...).*



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 11 de 23

Tudo a demonstrar as dificuldades sofridas por todas as partes envolvidas.

Relevante citar procedimento sigiloso, em tramitação nesta Vara, em que houve a quebra de sigilo telefônico, mas com certa demora para a transcrição, dada a sua relevância e a Autoridade Policial responsável ter sido transferida, outra assumindo sem conseguir praticar os atos necessários, e somente com retorno daquela Autoridade houve o prosseguimento das diligências.

Mais uma vez, mister evidenciar veementemente o empenho das Autoridades Policiais Federais atuantes em apresentar, prontamente, justificativa acerca de eventual transferência do Delegado responsável ou sua atuação exclusiva em alguma “operação”; buscando sempre cumprir sua função, apesar das dificuldades.

Ora, esta é uma realidade inconcebível, chegando a ser uma conclusão de evidência palpável; mormente considerando a efetiva e ampla atuação da Polícia Federal em diversas searas no combate da criminalidade.

Superado este aspecto prático e social, remanesce o enfoque jurídico que, sem dúvida, demanda maior digressão para o desfecho da controvérsia.

Destarte, não se discute a necessidade local, esta, como já dito, afigura-se indubitavelmente definida, mas sim se discute a natureza da presente decisão, ou por outras palavras, a presente decisão, em sendo positiva, teria apenas um fundamento político ou há um embasamento legítimo, jurídico, constitucional.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 12 de 23

E nesse sentido, inevitável assentir que em sede doutrinária a questão ganha vulto, permeando caminhos em diversas searas do ordenamento jurídico.

Por óbvio, esta via não se presta para considerações doutrinárias e filosóficas, no entanto, indispensável reconhecer que o quadro levemente delineado acima tem por fundamento um relevante conflito a ser dirimido, de modo que imperioso que o intérprete e aplicador da lei busque um resultado legítimo e justo para o caso que lhe é submetido.

E com este espírito, reconheço que o direito à segurança constitui um direito subjetivo, de modo que ao Estado não é dado agir com discricionariedade nesta seara.

Nesse sentido, vejamos pormenorizadamente os diversos aspectos da questão.

O direito à segurança constitui direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988, estando inserido no conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano, que tem por fim primordial uma existência digna com a manutenção das condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana.

Confira-se:

Constituição Federal:

“Artigo 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 13 de 23

constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

I – o pluralismo político.

(...)”.

“Artigo 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...).

Artigo 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

(...).”

“Artigo 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:

(...)”.

Sabidamente, os direitos e garantias individuais e coletivos buscam assegurar uma existência digna protegendo cada um contra excessos do poder estatal e fornecendo condições para a manutenção e desenvolvimento da personalidade humana. Em verdade, pertencem a cada um enquanto ser humano e enquanto ser social, vale dizer, enquanto indivíduo vivendo em sociedade. Daí, inviolável, intemporal e universal.

E neste aspecto, não se pode olvidar que a Carta Magna é fruto da vontade política nacional decorrente de consulta popular, de sorte que cogentes e eficazes suas normas, não se admitindo que se transformem em letras frias e mortas no papel.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 14 de 23

Destarte, os direitos fundamentais têm eficácia imediata consagrando de um lado o dever do Estado e do outro o direito subjetivo de cada um. Conseqüentemente, em razão do princípio da inafastabilidade da jurisdição a todo direito corresponde uma ação que o assegura, todos que subsumirem na hipótese constitucionalmente prevista encartam-se na esfera do direito e podem exigí-lo em juízo.

Consectariamente não há que se falar em necessidade de prévia regulamentação legislativa, pois que a norma constitucional é de aplicabilidade imediata.

O direito à segurança, como visto, constitui um direito social, e, portanto, fundamental ao ser humano, com eficácia e aplicabilidade imediata, sendo reconhecido nacional e internacionalmente. E como direito humano fundamental tem um universal reconhecimento em nível constitucional e infraconstitucional.

Relevante notar que o direito fundamental à segurança, a par de estar diretamente ligado ao direito à vida, à dignidade da pessoa humana e à integridade física, sabidamente constitucionalmente previstos, recebeu tratamento autônomo pelos artigos 6º e 144 da Carta Magna.

Nesse diapasão, consoante moderna diretriz da interpretação constitucional, os direitos fundamentais são dotados de eficácia imediata, não podendo ser considerado mera carta de recomendações, em verdade são considerados direitos subjetivos do cidadão e da coletividade, de sorte que permitem a exigência da efetivação em concreto desta prescrição constitucional.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 15 de 23

Resta, portanto, afastada a idéia de que são regras de conteúdo programático que para sua concretização necessitam de intervenção legislativa ordinária.

Por tudo, assegura ao seu titular, brasileiro ou estrangeiro residente no país, o direito de exigir do Estado a sua observância e proteção, seja por meio de ação individual ou ação coletiva.

E neste ponto, relevante definir a atuação da Administração Pública. E desde logo, destaco que a atuação estatal no exercício de seu mister constitucional deve se orientar pelo princípio da máxima efetividade da Constituição, o que implica em dar a uma norma constitucional efetiva eficácia.

Aliás, neste quadrante lapidar a doutrina de J. J. Gomes Canotilho, confira-se:

“Este princípio, também designado por princípio da eficiência, ou princípio da interpretação efectiva, pode ser formulado da seguinte maneira: a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. É um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada á tese da actualidade das normas programáticas (Thoma), é hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvida deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais).”
(Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 5ª edição, Edit. Livraria Almedina, Coimbra, Portugal, p. 1208).

A Constituição Federal no capítulo VII, do Título III, consagra as normas básicas regentes da Administração Pública, proclamando os princípios constitucionais essenciais para a legítima gestão da coisa pública. São eles:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 16 de 23

princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (artigo 37).

E ao se constitucionalizar os princípios e preceitos básicos da Administração, por óbvio, permitiu-se ao Judiciário um controle na defesa dos valores constitucionais e dos direitos fundamentais.

E acerca do princípio da eficiência como critério de controle do mérito do ato administrativo, leciona Jacqueline Sophie Periotto Gugur Frascali:

“Logo, deve ter em consideração que o controle jurisdicional não possui por objetivo substituir uma decisão política por uma decisão do juiz. Daí porque, frente à determinação do legislador de entrega do poder de decisão à Administração, tal controle deverá ser realizado de uma forma especial, peculiar, por meio de utilização de técnicas adequadas. Partindo-se da compreensão da discricionariedade numa vertente positiva, no sentido de desempenho de um papel relevante e indispensável, ou seja, afastando-se da idéia de que a discricionariedade seja o último reduto da arbitrariedade ou um mal necessário que precisa ser reduzido ao mínimo, entende-se que as técnicas desenvolvidas para o controle jurisdicional deve ser observadas enquanto meio não tanto direcionados à contestação da ação administrativa, mas sim voltados ao aprimoramento das referidas decisões. Trata-se, em termos gerais, de compreender os instrumentos de controle jurisdicional enquanto “as vias segurança e de paliativos para tornar melhor a produção de decisões administrativas e aprimorar, por via de consequência, a aceitação da política administrativa pela sociedade.”

(in Revista do Direito do Estado, “O Princípio da Eficiência como Valor Apto a Contribuir para a Eficácia dos Direitos Sociais a Prestações Concretizadas: Análise das Funções do Princípio da Eficiência nos Ordenamentos Jurídicos Português e Brasileiro”, Livraria Editora Renovar Ltda., Ano 3, n. 09, janeiro a março de 2008, p. 257).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 17 de 23

O princípio da interpretação constitucional da concordância prática exige que se concretize os direitos fundamentais, dando-lhe ampla eficácia e evitando restrições desnecessárias a outros princípios constitucionais.

E sem alargar o tema, pois que impróprio nesta seara, relevante apenas aferir os limites deste controle face aos atos administrativos praticados, mais especificamente no caso concreto, é preciso definir se o Judiciário está autorizado a determinar a instalação de uma unidade da Delegacia da Polícia Federal nesta Cidade como forma de controle da legalidade.

A segurança, como direito fundamental de todos, não se submete no seu processo de concretização a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública e não se subordina a razões de pragmatismo governamental.

Ora, embora atribuição primária dos Poderes Legislativo e Executivo a formulação e execução de políticas públicas, quando há omissão capaz de comprometer a eficácia e integridade dos direitos fundamentais (de estatura constitucional), ao Judiciário é permitido, ainda que em situações excepcionais, nos casos de políticas públicas definidas pela própria Constituição, determinar que sejam implementadas pelos Órgãos Estatais inadimplentes.

Argumenta a requerida que se trata de ato discricionário, que depende de dotação orçamentária prévia e programas de prioridade traçados pelos governantes. Defendendo que a pretensão viola o princípio da tripartição dos poderes.

Assinale-se que toda imposição jurisdicional à Administração implica em dispêndio e agir sem violação da harmonia dos poderes, no Estado Democrático e de Direito, é submeter o Estado soberano à própria justiça que o



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 18 de 23

instituiu; de modo que ao Judiciário, em sendo o caso, compete, ao cumprir a lei, determinar a realização efetiva da prescrição constitucional.

Vejamos de que forma tal ação é possível, sem que ocorra qualquer ingerência indevida entre os poderes, mormente considerando a situação em particular.

De pronto, mister esclarecer que o ato discricionário é aquele praticado pelo administrador público com uma certa margem de liberdade deixada pelo ordenamento jurídico, ou por outras palavras, a discricionariedade somente existe nos espaços deixados pela própria lei. Assim, em determinadas hipóteses a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, todas soluções possíveis perante o direito, sendo que a adoção de uma ou outra solução será feita segundo critérios de oportunidade e conveniência próprios da autoridade, já que não definidos pelo legislador. Evidente que neste caso a ação administrativa não é absolutamente livre, mas limitada pela lei em alguns aspectos.

Resta inquestionável, pois, que a atuação administrativa discricionária somente se legitima quando há possibilidade de várias decisões, todas aceitas pelo ordenamento jurídico, e elegíveis segundo critérios de oportunidade e conveniência.

Diversa a hipótese quando a atuação da Administração Pública encontra-se vinculada pela lei a uma única solução possível face aos requisitos legais previstos, não havendo margem para apreciação subjetiva.

Nesse caso, o poder da Administração é vinculado, dado que a lei não deixou opções, prescreve que diante dos requisitos determinados deve agir de tal maneira, sem qualquer flexibilidade. Destarte, inevitável reconhecer que diante de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 19 de 23

tal situação o particular tem o **direito subjetivo** de exigir do Estado a edição de determinado ato, sob pena de, não o fazendo, sujeitar-se a correção judicial.

Eis a hipótese presente.

Como já exaustivamente delineado, a segurança constitui um direito subjetivo público, de modo que possível a exigência em concreto da prestação do deste direito mediante políticas públicas a serem executadas pela Administração Pública.

E assim sendo, por ser uma política pública prevista constitucionalmente, possível a intervenção do Poder Judiciário para determinar a sua implementação quando configurada a omissão das autoridades executiva e legislativa, tendo em vista a indiscutível lesão ao direito. Ora, *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito* (artigo 5º, XXXV, da CF), de sorte que não há que se falar em violação ao princípio da tripartição do poderes, mas sim em atuação harmônica e legítima.

Elucidativa a lição de Celso Fernandes Campilongo acerca das relações entre o direito e a política, confira-se:

“A atuação do Judiciário nas relações com os demais Poderes não pode ser outra que garantista. Não no sentido exclusivamente individualista e liberal – ainda que esse garantismo seja inafastável – mas também no sentido de garantia de direitos subjetivos públicos, como o direito a um exercício paritário do voto e da implementação das políticas públicas. Ademais, face aos Poderes propriamente políticos, o Judiciário não tem grande margem de discricionariedade ou liberdade interpretativa. Ou aplica consistentemente a lei ou não resiste à pressão dos demais Poderes e perde sua própria independência”.

(in Política, Sistema Jurídico e Decisão Judicial, Ed. Max Limonad, 2002, p. 109).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 20 de 23

Em conclusão, ao Judiciário cabe a apreciação das políticas públicas no que concerne a sua implementação ou execução quando se trata de atividade administrativa vinculada.

No que atina ao fato de que a implementação das políticas públicas acerca da segurança implicar em reserva de recursos financeiros, estruturais e pessoais, a falta de orçamento é fator relevante, mas não suficiente para afastar o dever constitucional da Administração Pública.

Nesse aspecto, como já exhaustivamente delineado, trata-se de direito fundamental, direito com eficácia imediata, de sorte que alegações de falta de previsão orçamentária própria, de criação legislativa e de estrutura material e pessoal, não servem de escusa, mormente quando se sabe que a Administração Pública há muito tempo tem conhecimento do quadro local (v. g. as hipóteses citadas – ações administrativas e dificuldades judiciais) e nada fez para corrigir a situação, peca por omissão, e não pode *ad aeternum* invocar o princípio da reserva do possível para isentar-se da responsabilidade.

A propósito deste tema, pertinentes algumas ponderações.

Hodiernamente, a escassez de recursos públicos face às inúmeras responsabilidades estatais tem servido de justificativa à falta de concretização do dever normativo dando ampla incidência a “teoria da reserva do possível”. No entanto, a aplicabilidade do princípio da reserva do possível requer análise cuidadosa sobre a responsabilidade estatal e a situação econômico-financeira do ente público envolvido.

E neste aspecto, o administrador não está dispensado de adimplir as promessas vinculadas aos direitos fundamentais prestacionais, tanto mais



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 21 de 23

considerando a destinação de preciosos recursos para outras áreas da zona de ação pública reconhecidamente menos prioritárias e relevantes em cotejo com os valores básicos da personalidade humana representados pelos direitos fundamentais.

É preciso advertir que a teoria da reserva do possível não pode ser invocada com o fim de exonerar o Estado do cumprimento de obrigações constitucionais, notadamente quando induzir ao aniquilamento de direitos fundamentais, comprometendo a preservação da pessoa enquanto ser e cidadão, privando-o de condições mínimas de existência.

Em verdade, em hipótese semelhante, tem prevalecido o entendimento no E. Superior Tribunal de Justiça de que é possível o bloqueio de verbas públicas para garantir a implementação dos direitos fundamentais, com base no parágrafo 5º, do artigo 461 do Código de Processo Civil. Assim, a “teoria da reserva do possível” em matéria de preservação dos direitos fundamentais não pode ser aplicada, dado que tais bens máximos são impossíveis de terem sua proteção postergada (nesse sentido: STF, Resp 784241, Rel. Min. Eliana Calmon, Dec. 08.04.2008).

Inegável que a realização dos direitos sociais enseja, quase sempre, em um gasto financeiro submetido as possibilidades orçamentárias do Estado, sendo que sua objetiva e comprovada incapacidade econômica-financeira dificulta a exigência imediata da efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

Por conseguinte, embora reconhecida a necessidade da efetividade real do direito fundamental à segurança, atenta à disponibilidade financeira entre outras necessidades, entendo que os princípios em conflito, na hipótese, deve ter sua solução dada à luz da ponderação de interesses, permeada pelo princípio da razoabilidade, de sorte que o Judiciário, dentro dos limites legais, deve respeitar o tempo da política.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 22 de 23

E neste delineamento, a implementação de uma unidade da Delegacia da Polícia Federal nesta Cidade de Franca-SP deverá ocorrer no prazo de 01 (um) ano, o que, por óbvio, acaba por possibilitar que todas as providências necessárias (no âmbito legislativo, financeiro, estrutural, etc.) sejam adotadas para o cumprimento integral da decisão. A meu juízo, a diretriz adotada é suficiente para otimizar os direitos fundamentais e os bens jurídicos envolvidos, com observância dos princípios constitucionais aclamados tendo em conta a força normativa da Carta Magna vigente.

Concluindo e sintetizando, os direitos fundamentais têm eficácia imediata consagrando de um lado o dever do Estado e do outro o direito subjetivo de cada um. E o direito à segurança constitui um direito social, e, portanto, fundamental ao ser humano, com eficácia e aplicabilidade imediata, de sorte que a sua não observância por parte do Poder Público enseja a atuação do Judiciário, dado que se trata de ato vinculado, pois que diretamente ligado a um direito subjetivo constitucionalmente previsto como direito fundamental. E questões orçamentárias financeiros, estruturais e pessoais, embora relevantes, não são suficientes para afastar o dever constitucional da Administração Pública.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, e o mais que dos autos consta, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido** para determinar que a requerida providencie a implementação de todas as medidas necessárias à instalação e à manutenção de uma sede da Delegacia da Polícia Federal nesta Cidade de Franca-SP para o pleno desempenho de suas atribuições legais, no prazo de 01 (um) ano.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 2008.61.13.001158-7
Página 23 de 23

Declaro extinto o processo, com julgamento do mérito,
com fundamento no inciso I, do artigo 269, do Estatuto Processual Civil Pátrio.

A tutela jurisdicional para ser efetiva deve dar o resultado prático equivalente ao que obteria se a prestação fosse cumprida voluntariamente, de modo que o meio de coerção tem validade quando capaz de reduzir a recalcitrância do devedor. Desse modo, considerando o razoável prazo concedido para a obrigação de fazer, determino a aplicação de multa em R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por dia de descumprimento.

A multa será revertida ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – FDD, nos termos do artigo 13, da Lei 7347/1985 e da Resolução 16, de 08.03.2005, da Presidência do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – CFDD.

Sem condenação em honorários advocatícios, tendo em vista tratar-se de ação entre entes públicos e também por aplicação isonômica do disposto no artigo 18, da Lei 7.347/1985. Custas na forma da lei.

Sentença sujeita à reexame necessário. Decorrido o prazo para recursos voluntários, remetam-se os autos ao E. Tribunal Regional Federal da 3º Região.

P.R.I.

Franca, 19 de dezembro de 2008.

DANIELA MIRANDA BENETTI
Juíza Federal