



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

Exmº Sr. Dr. Juiz de Direito da Vara da Fazenda Pública da comarca de Natal, a quem
couber por distribuição legal

Constituição Federal – Art. 144: A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (...).

Constituição Estadual – Art. 90, §6º. A lei disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

“O Judiciário é árbitro do bem público, funciona como um mecanismo de controle e não pode chancelar as irregularidades nem se furtar a obrigar o seguimento do caminho imposto pela legalidade e demais princípios constitucionais administrativos. Nessa condição, sem que se considere interferência nos outros Poderes, ele deve agir para coibir inconstitucionalidade, ilegalidade, omissão, negligência, prevaricação, ineficiência e inadequação dos atos, ações e serviços públicos” (in SANTIN, Valter Foletto – CONTROLE JUDICIAL DA SEGURANÇA PÚBLICA: EFICIÊNCIA DO SERVIÇO NA PREVENÇÃO E REPRESSÃO DO CRIME, São Paulo: RT, 2004, pág. 227)

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, por sua PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL, com sede no endereço constante do cabeçalho, neste ato representado pelos Promotores de Justiça adiante assinados, com amparo nos arts. 6º, 127 e 129, incisos II, III e VII, todos da Constituição Federal, e art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, vem, respeitosamente, perante V.Ex.^a, ajuizar **AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA PROTEÇÃO DO DIREITO SOCIAL E DIFUSO À SEGURANÇA PÚBLICA E GARANTIA DO RESPEITO PELO PODER EXECUTIVO ESTADUAL AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E EFICIÊNCIA NA ATIVIDADE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA**, com pedido de **MEDIDA LIMINAR**, em face do ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 08.241.788/0001-30, com endereço para citação e intimações na sua Procuradoria Geral, localizada na Av. Afonso Pena, 1.155, bairro do Tirol, Natal/RN, pelas razões e fundamentos abaixo expendidos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL**

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

I – DOS FATOS

I.1 – O INQUÉRITO CIVIL Nº 001/2005 – 19PJ

No mês de maio de 2005 foi criada, no âmbito do Ministério Público do Rio Grande do Norte, a PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL, tendo como principais objetivos (1) preservar a indisponibilidade da ação penal pública, (2) a efetivação do exercício do controle externo da atividade policial, na forma do art. 129, inciso VII, da Constituição Federal; art. 84, inciso VI, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte; e art. 67, inciso XIV, da Lei Complementar Estadual nº 141/1996, e (3) tutelar o direito social difuso da sociedade à segurança pública, a ser exercida pelo Estado com a estrita observância dos princípios da eficiência e da legalidade, conforme Resolução nº 007/2005 – CPJ/MP/RN.

Uma das primeiras medidas adotadas pelo novo órgão ministerial foi a instauração do anexo INQUÉRITO CIVIL com o objetivo de apurar a existência de lesão ao direito difuso à segurança pública resultante da manutenção de presos provisórios ou condenados em Delegacias de Polícia Civil instaladas na comarca de Natal, bem como identificar responsáveis, a fim de colher elementos de convicção aptos a, como se demonstrou necessário, instruir a presente ação civil pública em face do Estado do Rio Grande do Norte.

Com efeito, tanto àquela época quanto agora, o sistema de segurança pública estadual padece de uma terrível chaga que impede o seu eficaz funcionamento que é a manutenção dos chamados *presos de justiça* custodiados em Delegacias de Polícia Civil, tanto na capital quanto no interior, em razão da insuficiência de vagas em cadeias públicas, situação já bastante antiga e que afronta os comezinhos princípios e regras constitucionais e legais, como adiante será demonstrado, mas que, nem mesmo assim, despertou interesse das sucessivas administrações públicas estaduais em solucioná-lo.

Durante a instrução do procedimento investigatório constatou-se que as Delegacias de Polícia Civil da comarca de Natal não dispõem de estrutura física adequada para custodiar presos além do tempo necessário à lavratura do auto de prisão em flagrante (normalmente algumas horas), vez que suas carceragens têm espaço reduzido, as



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

construções não foram projetadas para contenção prolongada de criminosos, os prédios estão localizados em áreas residenciais e, o que é mais grave no aspecto estrutural, não existem condições objetivas de segurança para impedir ou dificultar resgates, fugas ou motins de presos nem tampouco condições dignas de encarceramento de seres humanos.

Por outro lado, a esdrúxula situação tem consumido a quase totalidade dos recursos materiais e humanos da Polícia Civil, cujos policiais são desviados de função para vigiar as carceragens superlotadas e transportar presos para atendimento médico e audiências judiciais, o que também implica na utilização de praticamente todo o efetivo de agentes de polícia e toda a frota de viaturas, o que, a toda evidência, tem inviabilizado o exercício da atividade-fim da polícia judiciária que é a investigação de infrações penais.

Restou plenamente evidenciado que, atualmente, os policiais civis que deveriam estar investigando as milhares de infrações penais que foram e frequentemente são perpetradas, na realidade estão impossibilitados de fazê-lo, vez que desviados da função legal para exercer a vigilância das carceragens ou para realizar a escolta de presos para audiências judiciais. O resultado da falta de investigação policial adequada tem sido a não-instauração de inquéritos policiais, na maioria dos crimes notificados, ou a deficiência da investigação criminal, o que naturalmente implica no não-esclarecimento da materialidade e autoria das infrações penais e, conseqüentemente, em impunidade, que, por conseguinte, num ciclo vicioso interminável, estimula a violência e a criminalidade.

Cuida-se de um desencadeamento lógico de acontecimentos muito fácil de compreender. Se os crimes praticados não são investigados, os criminosos não são descobertos nem processados e, conseqüentemente, também não são punidos. Sem punição, não há prevenção criminal geral nem específica, de sorte que os delinqüentes continuam cometendo mais delitos e o sistema repressivo estatal fica desacreditado, deixando, assim, de inibir comportamentos criminosos. O resultado da equação não é outro senão o aumento da criminalidade. Nesse contexto, até mesmo o avanço estrutural de outras instituições, como Ministério Público e Poder Judiciário, fica prejudicado, pois a maioria dos ilícitos penais deixa de ser investigados e nunca lhes chegam ao conhecimento.

Foram coligidas, no decorrer da tramitação deste inquérito civil, diversas matérias jornalísticas (em cópia, via internet ou no original) retratando a situação



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL**

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

caótica e já de longo tempo da atividade de Polícia Judiciária no Rio Grande do Norte, inclusive mostrando a manutenção de presos - provisórios e condenados - nas carceragens das delegacias de Polícia Civil, mais das vezes em condições degradantes, em evidente violação aos direitos humanos fundamentais. As reportagens retratam ainda a ineficiência do trabalho de investigação da Polícia Judiciária, não só pela deficiência de pessoal, de veículos e outros equipamentos, mas também pelo desvio de função de agentes da Polícia Civil para a vigilância dos presos.

Apesar de todos os esforços do Ministério Público, ao longo de mais de um ano, em reiteradas reuniões com os diversos órgãos públicos e administradores do sistema de segurança pública estadual, na tentativa de solucionar o problema de forma consensual e planejada, inclusive com a proposta de formalização de um termo de ajustamento de conduta, o ente público ora demandado, por seus agentes, não demonstrou efetivo interesse e disposição na resolução do grave problema, não restando outro caminho que não o ajuizamento da presente ação civil pública.

I.2 – A CUSTÓDIA DE PRESOS PROVISÓRIOS E CONDENADOS NAS DELEGACIAS DE POLÍCIA CIVIL DE NATAL

A absurda situação da custódia de presos em delegacias de polícia ultrapassou todos os imagináveis limites, chegando, atualmente, à condição de colapso absoluto. Não há mais espaço físico para acomodar tantos presos nas repartições policiais. Já passam de 400 (quatrocentos) os custodiados nas diversas delegacias de Polícia de Natal, alguns permanecendo algemados do lado de fora dos xadrezes. Está praticamente sobrestado o cumprimento de mandados de prisão, simplesmente porque os policiais não têm onde colocar novos presos.

Não obstante a caótica realidade, todos os dias as polícias militar, federal e rodoviária federal estão efetuando novas prisões em flagrante, cujos autuados, em sua maioria, não são custodiados em cadeias públicas, como estabelece a legislação vigente, mas sim encaminhados às delegacias de Polícia Civil.

Foram também colhidos, no curso da investigação civil, os posicionamentos e informações de diversas organizações diretamente ligadas ao problema



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

delineado, como associações classistas e órgãos oficiais do sistema de segurança pública do Rio Grande do Norte, que adiante serão em parte transcritos, por demonstrarem o consenso das autoridades que lidam diretamente com a questão quanto à necessidade de providências urgentes. Nesse contexto, vale registrar a manifestação da Associação dos Delegados de Polícia Civil – ADEPOL/RN:

“Nesse aspecto, esta entidade, no decorrer desses últimos 03(três) anos, tem lutado constantemente para por um fim a esse problema que assola a instituição policial civil do Estado do Rio Grande do Norte, qual seja, a custódia e manutenção de presos de Justiça nas Delegacias de Polícia desse Estado, haja vista o prejuízo para as investigações policiais e, por conseqüência, para a sociedade que, infelizmente, não recebe de nossa honrada instituição, apesar dos nossos valorosos policiais, uma resposta a altura dos seus anseios, pois, lamentavelmente, o serviço policial fica quase que totalmente limitado a custódia de presos nessas delegacias em todas as suas peculiaridades. (...)

Ressalte-se ainda que a atividade policial fica extremamente comprometida ante as constantes saídas dos presos mediante escolta para consultas médicas, audiências e em casos de parentes mortos ou enfermos, conforme o disposto no art. 120 da LEP, bem como o deslocamento de policiais para custódia dos presos, visitas de familiares e advogados, havendo assim um desvio de função já que foram preparados para proceder investigação policial. (...)

Além disso, parte do orçamento da Polícia Civil, que já insignificante, é destinado para a alimentação dos presos e recuperação dos prédios, em casos de fugas e resgates, dentre outras destinações.

Apesar dessa situação caótica, que não é de agora e já faz anos, o Estado do Rio Grande do Norte, através de seus representantes legais, não adota nenhuma medida visando solucionar o problema, limitando-se tão somente a dizer que “não se constrói cadeias públicas ou penitenciárias de uma hora para outra”, ficando a Secretaria de Interior, Justiça e Cidadania, que é a competente legal, atribuindo a responsabilidade à Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social e vice-versa, enquanto isso o caos continua aumentando a cada dia.” (Trechos do Ofício nº 034/2005-ADEPOL/RN – fls. 20/22). Grifos acrescidos.

Já o Sindicato dos Policiais Civis, dentre outras ponderações, assim se manifestou:

“A custódia de presos em Delegacias de Polícia, além de ilegal, é extremamente prejudicial à atividade policial civil, pois o desvio de função imposto pelo Estado impede que o profissional de polícia judiciária exerça a sua atribuição constitucional, transformando-os em “carcereiros de luxo” e preenchedores de Boletins de Ocorrências. O fato é que as investigações estão sendo deixadas de lado enquanto que 95% dos processos enviados à justiça são resultantes de prisão em flagrantes, que



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

na maioria das vezes são feitas pela Polícia Militar.” (Trechos do Ofício nº 026/2005-SINPOL/RN – fl. 60). Grifos acrcscidos.

A Ouvidoria da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social – SESED, por sua vez, aduziu:

*“Em relação às estatísticas de desempenho da Polícia Civil do Rio Grande do Norte, nos aspectos crime ocorrido X apuração oficial através de Inquérito Policial, não temos ainda um número ou percentual preciso que possamos divulgar, **embora seja de conhecimento público e notório a exacerbada ineficiência e incapacidade, em virtude da manutenção dos presos em delegacias, de serem os crimes investigados e a Polícia Civil de cumprir com seu mister constitucional.**” (Trecho do Ofício nº 358/2005-Ouvidoria – fl. 217).*

A Diretoria de Polícia Civil da Grande Natal (DPGRAN), por meio do Ofício nº 165/2004-DPGRAN, apresentou, em forma de respostas objetivas às indagações ministeriais, informações esclarecedoras acerca da efetiva situação de ilegalidade, desvio de função, violação de direitos difusos e sociais e ineficiência do trabalho de investigação policial suscitados nesta ação civil pública. A seguir são transcritas as informações solicitadas (fls. 14/15) e as respostas (fls. 270/271 – em itálico):

1. O número de presos em cada Delegacia de Polícia Civil desta capital, esclarecendo a capacidade de cada carceragem;

R. *Ver planilha anexa.* (Obs. A situação muda a cada dia, em razão de novas prisões, solturas, motins, rebeliões, etc).

2. Esclarecer se as estruturas físicas das Delegacias de Polícia Civil desta capital são adequadas à manutenção de presos, levando em conta, especialmente, as possibilidades de fugas, motins e resgates;

R. *Nenhuma das unidades policiais tem estruturas físicas para abrigar apenados em segurança, principalmente porque não foram projetadas para servir de presídios, os espaços são muitos pequenos e foram construídos apenas com a intenção de abrigar pessoas envolvidas em fatos delituosos, apenas o tempo necessário para confecção dos procedimentos. A possibilidade de fugas, motins e resgates são grandes porque não dispomos de contingente suficiente, e o acesso é muito fácil pela proximidade de outras construções;*

3. O contingente de policiais civis em cada unidade policial que abriga presos, em Natal, indicando quantos desses policiais são normalmente empregados em atividades de guarda, vigilância e transporte dos custodiados;

R. *Hoje toda a estrutura de pessoal é utilizada para proceder a guarda dos custodiados, levá-los para audiências, hospitais e transferências para outras unidades, quando há tentativas de fugas;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL**

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

4. Esclarecer se todas as Delegacias de Polícia Civil desta capital contam com o contingente de servidores policiais (delegados, escrivães e agentes) adequado à demanda de investigações criminais;

R. Infelizmente os trabalhos de investigação criminal de todas as delegacias, estão comprometidos seriamente principalmente pelo grande atraso na conclusão dos inquéritos policiais;

5. A existência nas Delegacias de Polícia Civil de inquéritos policiais com prazos legais de conclusão excedidos, declinando as razões principais;

R. A principal razão do atraso na conclusão dos inquéritos, é sem dúvida o comprometimento de todo contingente das unidades policiais com os apenados. Além disto a falta de estrutura de pessoal e material de um modo geral;

(...)

7. Esclarecer em que medida a permanência de presos nas Delegacias de Polícia Civil desta capital prejudica ou não as atividades de polícia judiciária e investigação de infrações penais;

R. Em todos os aspectos a permanência de presos recolhidos nas Delegacias prejudica as atividades da polícia judiciária e como exemplo, citamos principalmente os prazos para conclusão dos inquéritos, investigações das infrações penais, requisições do Ministério Público e do Judiciário, que na maioria das vezes não são cumpridos os prazos determinados;

8. As medidas de segurança adotadas para evitar que, em casos de motins, fugas e resgates, criminosos destruam ou se apoderem de armas, munições, autos de inquéritos policiais ou outros elementos de prova que estejam nas Delegacias de Polícia Civil;

R. As medidas que temos tomado na maioria dos casos de tentativa de fugas, motins, resgates e mesmo depredação do patrimônio público, é o aumento de efetivo nos lugares de prováveis fatos desta natureza, com o pagamento de diárias operacionais a policiais que se encontrem de folga e que se disponham a fazer este trabalho e às vezes, em última solução, sacrificando unidades que mesmo superlotadas, somos obrigados a depositar outros presos;

9. O embasamento legal utilizado para compelir os policiais civis às atividades de guarda, vigilância e transporte de presos – fora das situações de execução de prisão em flagrante – esclarecendo se existe desvio de função em relação a tais policiais;

R. Não existe nenhum embasamento legal para que os policiais civis exerçam atividades de guarda, vigilância e transporte de presos (fora das situações de execução de prisão em flagrante) existindo sim, desvio de função;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

10. Os recursos financeiros utilizados para custear alimentação e medicamentos, bem como água e energia elétrica das carceragens;

R. *Apesar de todos sabermos que a responsabilidade pela guarda, vigilância, transportes, cuidados e segurança dos presos ser da Secretaria de Interior Justiça e Cidadania, os gastos com alimentação, energia elétrica, água, transporte para audiências e hospitais, diárias operacionais e outros gastos, são recursos tirados do parco orçamento da Polícia Civil.*

A respeito dos fatos apurados, colacionamos ainda as seguintes informações que foram prestadas pelo Corregedor-Geral da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social do Rio Grande do Norte:

“Nos termos do aludido entendimento, esta Corte Administrativa tem atuado com toda a cautela possível ao examinar a apuração de responsabilidade de Agentes de Polícia que laboram irregularmente (desvio de função), embora cumprindo “ordens” superiores, sempre que ocorrem as cotidianas fugas havidas em razão da insegurança imanente aos precários prédios das Delegacias de Polícia de nosso Estado. (...)”

Compreende, pois, este órgão que a adoção de uma política séria e eficaz no âmbito da segurança pública deste Estado está a depender, entre outros fatores, da priorização da retirada dos presos das Delegacias do Estado, respeitando-se os mais elementares direitos dos custodiados – muito deles vítimas da exclusão social – zelando-se pela dignidade profissional dos servidores da Polícia Civil; oxigenando-se as Unidades com a conseqüente dinamização das investigações, seu papel primordial e, enfim, evitando-se as constantes fugas que além de atemorizar a população, tende a agravar ainda mais os problemas da segurança, já que colocam a perder os esforços das Polícias civis e militares que já laboram diuturnamente em precárias condições” (Trecho do Ofício nº 1151/05-CG – fls. 310/311).

A Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, principal responsável pela má administração do sistema prisional estadual, notadamente em razão de sua omissão em dar tratamento adequado ao problema em discussão, somente após a quarta requisição respondeu ao pedido de informação deste órgão do Ministério Público, oportunidade em que deixou claro não ter interesse em firmar termo de ajustamento de conduta. Através do Ofício nº. /2006-SEJUC, de 27/03/2006, juntado às fls. 328/331, o titular daquela pasta presta as seguintes informações, as quais somente corroboram com o diagnóstico desta situação caótica da segurança pública:

“(i) a Secretaria a Justiça e da Cidadania (SEJUC) não dispõe de um cronograma estabelecido, assim entendido, um documento, contendo datas específicas para a transferência dos presos que atualmente estão dispostos nas Delegacias de Polícia desta Capital, fato esse que não a impediu de tomar as medidas necessárias à consecução desse objetivo,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL**

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

como, além da disponibilidade de suas vagas na sua única Cadeia Pública da Comarca de Natal (Presídio Provisório Dr. Raimundo Nonato), receber os presos flagranteados encaminhados pelas Delegacias e Distritos Policiais.

Acoroçando o suscitado acima e evidenciando que as medidas adotadas pelo Estado do Rio Grande do Norte, até então, resultaram em agravamento da situação e, apesar da desativação de algumas carceragens em delegacias de polícia e redistribuição de seus **detentos** para outras unidades, tem-se que não diminuiu a quantidade de presos existentes nas carceragens das demais Delegacias de Polícia, tanto que, mesmo tendo sido reduzida a quantidade de delegacias com carceragens - **pasmem** - a quantidade de presos provisórios e condenados permanece a mesma e, cada vez mais, crescente, senão vejamos no bojo do anexo inquérito civil os quadros comparativos da situação quantitativa de presos nas delegacias informada pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social para os dias 04.11.2004 (fl. 263), 01.06.2005 (fl. 232) e 28.08.2006 (fl. 347).

Tem-se, com isso, que se não for adotado um provimento judicial urgente, capaz de compelir o demandado, a curto, médio e longo prazos, a implementar medidas administrativas para cessar as ilegalidades que há muitos anos vem patrocinando e, preservando os direitos difusos e sociais da população de Natal, exigir a imediata observância dos princípios constitucionais da LEGALIDADE e EFICIÊNCIA no desempenho das atividades de investigação da Polícia Judiciária, a situação somente tende a piorar, com a completa transformação da Polícia Civil em “guarda prisional”, quando o próprio Estado do Rio Grande do Norte já dispõe de uma carreira de servidores habilitada para esse missão, os agentes penitenciários.

I.3 – DA INADEQUAÇÃO ESTRUTURAL DAS REPARTIÇÕES POLICIAIS CIVIS PARA FUNCIONAREM COMO CADEIAS PÚBLICAS

Toda a estrutura física das delegacias de Polícia Civil foi projetada para atender à população que necessita dos seus serviços e para possibilitar a execução de suas atribuições constitucionais de investigar infrações penais. Assim, os prédios das delegacias distritais e especializadas localizam-se estrategicamente em áreas residenciais e têm a arquitetura adequada unicamente ao funcionamento de repartições públicas, ou seja,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL**

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

sem estrutura e equipamentos imprescindíveis a um local de custódia de presos, como, por exemplo, muros altos, cercas eletrificadas, piso concretado para impedir escavação, áreas para visitas aos presos de entrevista destes com seus advogados, etc.

Como é cediço, as pessoas submetidas a prisão cautelar, isto é, aquelas cujo Poder Judiciário determinou a prisão preventiva, ou manteve a prisão decorrente da autuação em flagrante, por considerar – fundamentadamente – que sua segregação é necessária para garantia da ordem pública, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal, oferecem risco à convivência social. Se assim não fosse, seriam posto em liberdade. A esses indivíduos deve-se dar um tratamento de disciplina carcerária com respeito aos seus direitos de cidadãos, porém com os cuidados necessários a impedir que fujam ou que sejam resgatados por comparsas soltos.

Desta forma, é imprescindível que o local de custódia tenha uma estrutura física dotada de várias barreiras aptas a dificultar fugas ou resgates, tais como celas com sanitário, pavilhões separados por grades, paredes e piso de concreto que impeçam escavações, muros altos, cercas eletrificadas, guaritas de observação, refeitório, parlatório de visitas íntimas, salas reservadas para entrevista com defensores, equipamentos para contenção de motins e incêndios, enfermaria, enfim, uma estrutura somente possível numa cadeia pública ou penitenciária. É extremamente perigoso para os agentes públicos encarregados da custódia – e desumano para os presos – a ausência desses equipamentos e instrumentos de segurança.

As delegacias de polícia, como repartições públicas, funcionam em prédios acessíveis ao público em geral, edificados em alvenaria simples, com divisórias em compensado ou paredes de tijolos e portas de madeira com trincos normais, ou seja, têm uma estrutura física semelhante a de outras repartições. Suas poucas celas foram projetadas não para abrigar pessoas sujeitas à prisão provisória, mas sim para, em caráter efêmero, conter o indivíduo que acabou de ser preso e aguarda as providências burocráticas de estilo, como a lavratura do auto de prisão em flagrante ou comunicação ao juízo competente do cumprimento do mandado de prisão, para então ser encaminhado à cadeia pública ou presídio.

Destarte, a manutenção de presos em delegacias de polícia sem uma estrutura física que dificulte fugas e resgates é um permanente risco, tanto para os



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL**

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

policiais civis que indevidamente são designados para a vigilância quanto para a população em geral, notadamente para os cidadãos que residem próximo àquelas unidades policiais ou que eventualmente utilizam seus serviços. Com efeito, na maioria das delegacias estão lotados poucos policiais e, no período noturno, finais de semana e feriados é feita uma escala de plantão, oportunidades em que apenas dois ou três policiais ficam encarregados da vigilância dos presos e segurança do prédio.

Ora, não é nem preciso ser especialista em segurança para concluir quão arriscado é para um policial civil, nessas circunstâncias, fazer qualquer movimentação de presos numa carceragem superlotada ou mesmo evitar motins e fugas em massa. Igualmente arriscado é tentar resistir a um resgate onde criminosos armados tenham o objetivo de buscar um comparsa preso. Note-se que essa mesma situação caótica se repete em todas as unidades policiais que abrigam presos, que somente em Natal, como demonstrado na tabela de fl. 361 do inquérito civil, são 16 (dezesesseis): 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 6ª, 7ª, 11ª, 12ª, 13ª, 14ª e 15ª Delegacias Distritais, 1ª e 2ª Delegacias de Plantão (zonas sul e norte) e ainda três Delegacias Especializadas (DEPROV, DEFD e DENARC).

Ademais, as delegacias têm uma peculiaridade que as torna absolutamente incompatíveis com a custódia de presos, que é guarda de autos de inquéritos policiais, elementos de prova, armas de fogo, munições e até substâncias entorpecentes apreendidas. É uma temeridade se manter, no mesmo prédio, esses componentes e presos que a qualquer momento podem se rebelar e momentaneamente tomar o controle da situação. É incomensurável o prejuízo social que pode advir da destruição de provas coletadas pela polícia ou de autos de inquéritos policiais.

As constantes fugas e resgates de presos são fatos públicos e notórios, sendo freqüentemente noticiados pela imprensa local, muitas vezes com tiroteios em áreas urbanas e mortes de pessoas. Não se tratam de meras conjecturas, mas de risco concreto e muitas vezes experimentado.

I.4 – O DESVIO DE FINALIDADE DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E DOS EQUIPAMENTOS DA POLÍCIA CIVIL

Desde o ano de 2003 o Estado-réu, por questão de conveniência



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

administrativa, transferiu a administração do sistema penitenciário estadual da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social – SESED para a Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania – SEJUC, conforme dispõe a Lei Complementar Estadual nº 256/2003. Nada obstante o acerto da medida, do ponto de vista técnico, a custódia dos presos provisórios vem sendo negligenciada e em parte recusada pela SEJUC, que legalmente é responsável pela administração do Sistema Penitenciário Estadual – SISPEN, o que inclui a responsabilidade por manter esses presos em cadeias públicas.

Em verdade, atualmente menos da metade dos presos provisórios da comarca de Natal estão custodiados na Cadeia Pública, localizada no conjunto Santarém, bairro Potengi, na Zona Norte desta capital. O contingente restante vem sendo indevidamente mantido nas delegacias de polícia até hoje, sem previsão ou cronograma de retirada.

Essa situação faz com que sejam gastos vultosos recursos públicos orçamentariamente previstos para a manutenção e aparelhamento da Polícia Civil com a alimentação de presos, pagamento de consumo de água e energia elétrica, além do pagamento de diárias operacionais a policiais civis que deveriam estar de folga, mas sacrificam o necessário período de repouso para indevidamente fazerem a vigilância das carceragens. Nesse diapasão, vale transcrever o que informou a Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social – SESED, por meio de sua Secretária Adjunta:

“Em atenção aos Ofício nº 155/2005, vimos informar a Vossa Senhoria que os gastos decorrentes da custódia de presos nas delegacias de polícia, no ano de 2005, foram na ordem de dois milhões, cem mil, setecentos e setenta e dois reais e cinquenta centavos (R\$ 2.100.772,50), desembolsados do custeio da Unidade Gestora da Polícia Civil, conforme dados fornecidos pelo Setor Financeiro daquele órgão (quadro demonstrativo anexo), cuja dotação orçamentária é referente à alimentação de presos, da qual uma parcela permaneceu no orçamento da Polícia Civil, após o Sistema Penitenciário ter passado para a Secretaria de Justiça e Cidadania – SEJUC” (Ofício nº 014/2006 – GSA, de 10/01/2006, juntado à fl. 314 do inquérito civil).

Note-se que o desvio de recursos da Polícia Civil no ano de 2005, só com alimentação de presos, foi da ordem de R\$ 2.100.772,50, e de R\$ 1.283.238,66 e R\$ 1.907.000,00, respectivamente, nos anos de 2003 e 2004, o que totaliza, nos três anos, R\$ 5.291.011,16 (cinco milhões, duzentos e noventa e um mil e onze reais e dezesseis centavos),



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL**

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

conforme tabela anexa ao Ofício nº 014/2006 – GSA, de 10/01/2006 (fl. 315). De ressaltar que esses gastos referem-se exclusivamente à alimentação dos presos custodiados nas delegacias de polícia, não estando aí incluídos os gastos com consumo de água e energia elétrica nem com o pagamento de diárias operacionais a policiais civis.

Ora, esses mais de cinco milhões de reais deveriam ter sido investidos na melhoria do trabalho policial, como, por exemplo, informatização e aquisição de equipamentos indispensáveis à atividade-fim da Polícia Civil, entretanto foram desviados para finalidade diversa, prejudicando enormemente a referida instituição.

Por outro lado, a custódia de presos provisórios demanda o constante deslocamento destes para apresentação em audiências judiciais (interrogatórios e oitivas de testemunhas) e, também frequentemente, para atendimentos médicos, o que é feito em viaturas da Polícia Civil que deveriam estar sendo utilizadas no serviço policial de investigação criminal.

Desta maneira, observa-se que há um comprometimento do orçamento e da estrutura de equipamentos da Polícia Civil com uma atividade que lhe é inteiramente estranha. Isso leva a uma gradativa depreciação institucional da força policial, que se vem tornando cada vez mais ineficiente em suas missões constitucionais, que são a investigação de infrações penais e a atividade de polícia judiciária.

I.5 – O DESVIO DE FUNÇÃO IMPOSTO PELO DEMANDADO AOS POLICIAIS CIVIS

Os policiais civis do Estado do Rio Grande do Norte, apesar de terem suas atribuições definidas em lei específica e na própria Constituição Federal, estão, em sua maioria, desviados de suas funções em atividades que envolvem a guarda, vigilância e transporte de presos atualmente custodiados nas delegacias de polícia.

Com efeito, nessas unidades policiais em que existem presos, os delegados, agentes e escrivães de polícia civil consomem a maior parte da jornada de trabalho administrando as carceragens, e não em atividades de investigação criminal. A custódia de presos implica em vigiar as instalações, fazer revistas periódicas, tirar e colocar presos nas celas, oportunizar entrevistas destes com seus advogados em local reservado, organizar e acompanhar as visitas de familiares, conduzi-los para atendimento médico em



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL**

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

hospitais e até mesmo, por vezes, para acompanhar velório de algum parente próximo.

Os presos provisórios demandam ainda um dispendioso trabalho de transporte para audiências judiciais, pois, estando as ações penais em tramitação, é necessário que os mesmos sejam apresentados ao juízo competente nos atos judiciais como interrogatórios e audiências de inquirição de testemunhas. Esse transporte envolve complexas atividades de planejamento e logística, com a utilização de viaturas e policiais fortemente armados para fazerem a escolta a fim de evitar fugas e resgates. Assim, ao mesmo tempo em que alguns policiais estão vigiando e mantendo os presos nas carceragens das delegacias, outros estão escoltando os presos que têm audiência designada nos fóruns da comarca (central e distrital).

Desta forma, os policiais civis que deveriam estar nas ruas investigando crimes e cumprindo mandados judiciais (busca e apreensão, prisão, etc.), são desviados de suas funções para custodiar e transportar presos, o que, obviamente, resulta no prejuízo da atividade-fim da Polícia Civil. O desvio de função, aliás, já foi o motivo alegado para várias greves da categoria profissional dos agentes de Polícia Civil, como evidenciam os elementos colhidos no anexo inquérito civil.

Até mesmo o peculiar instrumento encontrado pela administração para dissimular o problema, o pagamento das chamadas “diárias operacionais” a policiais de folga que trabalham em regime de plantão nas delegacias vigiando presos, se revela prejudicial à atividade policial. Primeiro, porque esses policiais, impelidos por ordens ilegais e pela necessidade financeira, sacrificam suas folgas, o que é extremamente prejudicial para servidores que atuam em situação de risco constante, inclusive com a possibilidade iminente do uso de armas de fogo, de sorte que nunca deveriam trabalhar estressados; daí a absoluta impropriedade da administração pública patrocinar – e até fomentar – o sacrifício das folgas dos policiais. Em segundo lugar, porque as diárias operacionais deveriam ser destinadas a indenizar os deslocamentos de policiais em diligências em locais fora da circunscrição de lotação ou mesmo aqueles que, esporadicamente, em razão da particularidade de uma investigação, precisassem efetuar uma diligência em final de semana ou feriado.

Outro aspecto a ser considerado é que a Polícia Civil do Rio Grande do Norte tem um quadro de servidores muito aquém do necessário ao desempenho de suas funções, tanto que na maioria das cidades interioranas é simplesmente ausente. Ou



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL**

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

seja, faltam policiais civis na maioria das delegacias de polícia do interior do Estado, onde as atividades de investigação criminal são indevidamente realizadas por policiais militares. Essa esdrúxula situação, contudo, está com os dias contados, pois, recentemente, no dia 05/10/2006, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3441, ajuizada pela Procuradoria Geral da República, e declarou inconstitucional o dispositivo (art. 4º, parágrafo único) da Lei Estadual nº 7.138, de 25/03/1998, que permitia a designação de policiais militares para o exercício das funções de delegados de polícia nas cidades do interior.

A consequência imediata da decisão do Supremo Tribunal Federal é que o Estado do Rio Grande do Norte está impedido de designar policiais militares para exercer as funções constitucionalmente reservadas à Polícia Civil – investigação criminal e polícia judiciária – nos municípios do interior, o que implicará no remanejamento do pessoal existente (delegados, escrivães e agentes), inclusive desta capital, para cobrir todo o território do estado, que tem mais de 200 (duzentas) delegacias. A permanecer essa absurda situação de desvio de função dos policiais civis na custódia de presos, todo o trabalho de investigação criminal da Polícia Civil em breve irá parar completamente. O que já é ruim vai ficar pior!

I.6 – O PREJUÍZO À ATIVIDADE-FIM DA POLÍCIA CIVIL

Consoante foi exposto, as atividades da Polícia Civil nas 16 (dezesesseis) unidades que atualmente custodiam presos nesta capital – 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 6ª, 7ª, 11ª, 12ª, 13ª, 14ª e 15ª Delegacias Distritais, 1ª e 2ª Delegacias de Plantão (zonas sul e norte) e ainda três Delegacias Especializadas (DEPROV, DEFD e DENARC) – estão praticamente paradas, pois os policiais nelas lotados não estão investigando infrações penais e cumprindo mandados judiciais e requisições do Ministério Público, como deveriam, mas sim vigiando e escoltando presos provisórios e até condenados.

É relevante também destacar que não são apenas os trabalhos dessas delegacias que ficam prejudicados, mas também de outros órgãos da Polícia Civil de onde são retirados policiais para reforçar a segurança daquelas e para tirarem plantões em troca da famigerada diária operacional (que, aliás, nem sempre é paga nos prazos estabelecidos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

A labuta diária na PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL, para onde são encaminhados todos os inquéritos policiais produzidos pela Polícia Civil nesta capital, tem demonstrado que, na quase totalidade dos casos, os crimes apurados decorrem exclusivamente da atuação da Polícia Militar, que efetua as prisões em flagrante, recolhe as primeiras provas e apreende armas e outros objetos. A Polícia Civil, em seguida, apenas providencia as medidas de caráter burocrático, como lavratura do auto de prisão em flagrante, autuação das peças, elaboração de prontuários e do relatório final.

Nos ilícitos penais em que não ocorre a prisão em flagrante dos seus autores – que são a imensa maioria – a Polícia Civil deveria investigá-los completamente, o que demanda intenso trabalho de investigação criminal. Justamente nessa missão é que o trabalho policial civil está sendo prejudicado pelo desvio de função de seus servidores e equipamentos para a custódia de presos.

Com a força de trabalho e os recursos materiais empregados em finalidade diversa da sua função constitucional, a Polícia Civil não consegue se desincumbir a contento de sua missão constitucional, o que gera impunidade e, por conseqüência, aumento da criminalidade e insegurança para a sociedade.

I.7 – A LESÃO AO DIREITO DIFUSO À SEGURANÇA PÚBLICA PROVOCADA PELA MÁ GESTÃO DO DEMANDADO

A segurança pública é um direito social e difuso previsto nos arts. 5º, *caput*; 6º, *caput* e 144, *caput*, da Constituição Federal. A Carta Magna, que traça princípios de observância cogente por toda a Administração Pública, em suas diversas esferas de poder, destacou no **art. 144, §§ 4º e 7º**:

“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: (...)

§4º. Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as FUNÇÕES DE POLÍCIA JUDICIÁRIA E A APURAÇÃO DE INFRAÇÕES PENAIS,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

exceto as militares. (...)

§7º. A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, DE MANEIRA A GARANTIR A EFICIÊNCIA DE SUAS ATIVIDADES” (destaques acrescidos).

Na medida em que o Estado-demandado se omite na sua obrigação de prover as vagas em número suficiente para a custódia de presos em suas unidades prisionais, impondo à Polícia Civil o desvio de função dos seus servidores e a utilização indevida dos recursos orçamentários e equipamentos, prejudica de forma arrasadora a missão constitucional de investigação criminal, fazendo prosperar a impunidade e crescer a criminalidade.

Em verdade, na seara da segurança pública e administração penitenciária, o Estado do Rio Grande do Norte tem um gerenciamento inadequado e ineficiente. Não existe um planejamento estratégico para compatibilizar a demanda e oferta de vagas para presos provisórios nas cadeias públicas. Basta registrar que, numa comarca como a da capital, com 15 (quinze) varas criminais somente da Justiça Estadual que lidam com processo penal de conhecimento, nas quais tramitam atualmente mais de 10.000 ações penais (segundo estatísticas da Corregedoria da Justiça, já excetuados os feitos em fase de execução de sentença condenatória), existe apenas uma cadeia pública com capacidade formal – estabelecida em decreto estadual – para 160 presos e alguns centros de detenção que funcionam em prédios nos quais anteriormente estavam instaladas delegacias de polícia.

Ora, embora não se possa informar com exatidão o número de réus nessas mais de 10 mil ações penais, pois muitas delas envolvem vários denunciados e, alguns réus, por outro lado, respondem a vários processos, é natural que uma comarca com tamanho movimento forense na área criminal tenha um número de presos provisórios num percentual de pelo menos 20% (vinte por cento), o que demandaria, no mínimo, 2.000 (duas mil) vagas em cadeias públicas.

Apesar de a administração estadual ser uma só, o que se observa é que a Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania – SEJUC, que por lei é a responsável pela administração do sistema penitenciário e, portanto, deveria administrar o problema dos presos provisórios – inclusive quanto à distribuição nas unidades, transporte, escolta e alimentação – se omite e indevidamente transfere a responsabilidade pela custódia da maior parte desses presos para a Polícia Civil, instituição subordinada à Secretaria de Estado da



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL**

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

Segurança Pública e da Defesa Social – SESED, que termina por assumir um ônus extremamente dispendioso em prejuízo da atividade de segurança pública.

O funcionamento atual do sistema, na prática, é o seguinte: a Polícia Militar (ou, em algumas situações, policiais civis que exercem efetivamente suas funções) prende e conduz os criminosos às delegacias da Polícia Civil, onde são lavrados os autos de prisão em flagrante. A partir daí, ao invés dos presos serem imediatamente transferidos para a cadeia pública, como é determinado em lei, são alojados (o termo preciso seria “depositados”) nas já superlotadas celas das delegacias. Embora vários juízos criminais, por onde tramitam as ações penais correspondentes, frequentemente determinem a transferência para a cadeia pública da comarca, é recusado pela direção desta o recebimento dos presos sob a justificativa de que também aquela unidade prisional está superlotada.

O problema dos presos provisórios é negligenciado de tal maneira que, se não for urgentemente adotado um plano de remanejamento e de criação de vagas, irá se agravar constantemente. Note-se que, em virtude do crescimento assustador da criminalidade no Rio Grande do Norte, o ente público demandado vem promovendo concursos nos últimos anos para aumento do efetivo da Polícia Militar (o que é bom!), porém, sem atentar que o incremento do policiamento ostensivo implica num maior número de prisões e, conseqüentemente, de investigações ulteriores que deveriam, de regra, ser promovidas pela Polícia Civil.

Falta ao Estado ora demandado uma administração sistêmica e profissional da segurança pública. Infelizmente, nessa seara, a atuação estatal é feita na base do improviso e do amadorismo. O resultado é que a absurda situação segue, com violação dos princípios constitucionais da legalidade e eficiência, sem que a administração demonstre efetivo interesse e disposição em resolvê-la, tendo, inclusive, recusado firmar termo de ajustamento de conduta com o Ministério Público.

I.8 – DA POSSIBILIDADE DE SOLUÇÃO DO PROBLEMA

Não é pretensão do Ministério Público resolver, de forma instantânea, com a presente ação civil pública, um problema complexo, que se arrasta por vários anos, nem tampouco exigir do Poder Judiciário que se substitua ao Executivo na



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL**

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

administração do sistema penitenciário. Contudo, é imperioso que se ressalte que o problema dos presos provisórios, no Rio Grande do Norte, tem solução, bastando que a Administração Pública adote as providências que já está obrigada em virtude das Constituições Federal e Estadual e das leis. Nada mais.

Com efeito, tanto no âmbito estadual quanto da capital, o número total de presos – condenados e provisórios – em relação à população não é grande, se tomarmos como base comparativa as médias nacional e de outros Estados. O que falta ao Rio Grande do Norte, na verdade, é uma administração eficiente dos sistemas prisional e de segurança pública, que trabalhem de forma coordenada e sistêmica. É inadmissível, por exemplo, que num mesmo ente público, como no caso do demandado, órgãos subordinados ao mesmo governo se omitam de suas obrigações e as “empurrem” para outras instituições, como faz a SEJUC em relação à SESED.

O real problema do sistema carcerário no Rio Grande do Norte está concentrado na região metropolitana de Natal que, por contar com o maior adensamento populacional do estado, também tem maiores índices de criminalidade violenta e, por conseqüência, maior demanda de encarceramento. Apesar desse contexto, nos termos do Decreto Estadual nº 17.904/2004 (fl. 355), toda a região só conta com uma cadeia pública com 160 vagas; dois presídios masculinos, os de Alcaçuz e Parnamirim, com 300 e 288 vagas, respectivamente; e um presídio feminino, em Natal, com 91 vagas. Ao todo, para uma população superior a 1.000.000 de habitantes, apenas 839 vagas. Se ainda levarmos em conta que, somente na comarca de Natal, tramitam mais de 10.000 ações penais, chega-se à fácil conclusão que o Estado não tem qualquer plano de gestão estratégica do seu sistema carcerário, o que evidencia falta de eficiência administrativa.

Observe-se também que, nesta capital, simplesmente inexistem a previsão de local de custódia para presos provisórios do sexo feminino e com problemas psiquiátricos. Essas pessoas simplesmente não são recebidas nem no Presídio Feminino nem na Unidade Psiquiátrica de Custódia e Tratamento, nos quais apenas são custodiados os sentenciados. Tais presos são simplesmente ignorados e deliberadamente “esquecidos” nas delegacias da Polícia Civil que, sem outra opção, os mantém em suas repartições sem quaisquer condições.

Apesar da gravidade do problema, o demandado até desativou



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

vagas ao demolir a Penitenciária Dr. João Chaves, nesta cidade. Importante registrar que essa medida era até um pleito antigo do Ministério Público e de todos que defendem os direitos humanos, entretanto, a desativação ocorreu sem uma alternativa concomitante de reposição das vagas desativadas.

Outro grave problema no sistema prisional, e mais especificamente em relação aos presos provisórios, é a falta de rotatividade no sistema, o que em grande parte se deve à ineficiência da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte, que conta pouquíssimos defensores e não consegue oportunizar defesa efetiva àqueles que não podem constituir advogados. Um concurso público, porém, está em andamento e, espera-se, amenize pelo menos essa vertente do problema.

São constantes as cobranças sociais por maior agilidade da Justiça e, em ritmo crescente, o Poder Judiciário e o Ministério Público vêm se modernizando e aumentando sua produtividade, inclusive na seara criminal. As polícias, sobretudo aquelas da União (Federal e Rodoviária Federal) também estão aumentando seus efetivos. No âmbito estadual, até mesmo a Polícia Militar tem, nos últimos anos, promovido vários concursos com a incorporação de milhares de novos policiais. Ora, se aumenta o contingente policial e a agilidade da Justiça, é inevitável que se tenha um maior número de presos provisórios e de processos em tramitação, sendo obrigação indeclinável do Estado custodiar esses presos.

Note-se que, no panorama atual, o dispêndio de recursos com a manutenção dos presos provisórios, seja em delegacias de polícia ou em cadeias públicas, é do mesmo ente federativo, no caso o Estado-demandado. É ele que arca com todas as despesas de pessoal e custeio. No final das contas, o erário é o mesmo. O que se discute na presente ação é a forma como o faz e o dano causado à instituição da Polícia Civil e, por conseguinte, ao direito social e difuso à segurança pública.

Nesse diapasão, embora não seja função do Ministério Público assessorar o Poder Executivo nem apontar-lhe as soluções dos problemas que, por dever de legalidade e eficiência, lhe compete administrar, esta Promotoria de Justiça, em incontáveis reuniões com os secretários da SEJUC e SESED, com a participação de diversos outros órgãos, como Ouvidoria, Corregedoria das Polícias e Conselho Penitenciário, sugeriu algumas medidas que, a curto e médio prazos, podem contornar o problema, que a seguir são esplanadas apenas a título de exemplo. A longo prazo, a única solução é o aumento do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

número de vagas com a construção de novas cadeias públicas, tanto na capital quanto no interior do Estado.

Nesse contexto, exclusivamente a título de sugestão e colaboração, foram suscitadas as seguintes possibilidades:

- Transformação, por mero decreto governamental, do Presídio de Parnamirim em cadeia pública, com a transferência dos presos que cumprem pena em regime fechado para o Presídio de Alcaçuz, onde, aliás, está sendo construído um novo pavilhão¹;
- Designação de agentes penitenciários do quadro da Coordenadoria de Administração Penitenciária (Sim, o demandado tem uma!), vinculada à Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania – SEJUC, para administrar as carceragens das delegacias de polícia até que se concretize a transferência de todos os presos provisórios para as cadeias públicas, liberando assim os policiais civis para cumprirem suas verdadeiras funções institucionais;
- Criação de uma equipe de policiais militares para escolta de presos para as audiências (atividade tipicamente de policiamento ostensivo) em apoio aos agentes penitenciários, com a possibilidade de utilização de um ônibus que, acompanhado por uma mesma escolta armada, conduzisse todos os presos com audiências aprazadas nos fóruns (central e distrital) todos os dias úteis².

Essas sugestões, como acima foi destacado, têm o único propósito de demonstrar que o problema aqui tratado não é insolúvel nem demanda esforços e dispêndios excepcionais, sendo suficiente, a curto prazo, empenho e eficiência das autoridades administrativas legalmente incumbidas da custódia dos presos, bem como, a médio e longo prazos, uma política administrativa de planejamento e implementação de soluções adequadas. Em síntese, basta à Administração do Estado-réu pautar sua atuação

¹ Deve-se registrar que, com a recente decisão do STF admitindo a progressão de regime para condenados por crimes hediondos e assemelhados, o regime fechado passou a ter uma maior rotatividade, vez que os condenados com bom comportamento progridem para o regime semi-aberto, no qual a tensão é muito menor, pois os apenados podem inclusive desempenhar trabalho externo sem vigilância, de sorte que dificilmente irão promover motins ou arquitetarem fugas. Se quiserem realmente fugir, basta que não se reapresentem no período noturno ou em feriados e finais de semana.

² Essa medida, de simples implementação, liberaria dezenas de policiais e viaturas da Polícia Civil que hoje, de forma desordenada e sem qualquer logística, transportam individualmente presos, sendo frequente, aliás, que vários atos judiciais (em processos de réus presos) deixem de ser realizados porque uma viatura quebrou, ou está sem combustível ou outro motivo pitoresco qualquer.



pelos princípios constitucionais da legalidade e eficiência. Só isso.

II – DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO – A SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO SOCIAL DIFUSO E A FUNÇÃO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

A Constituição Federal, em seu art. 129, ao tratar das funções institucionais do Ministério Público, dispõe no inciso III, ser a instituição parte legítima para promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de **outros interesses difusos** e coletivos. Essa mesma atribuição é consagrada no art. 25, inciso IV, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público). A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), por sua vez, recepcionada pela Carta Magna de 1988, também agasalha o *Parquet* como parte legítima para a proposição da Ação Civil Pública.

No caso vertente, cumpre destacar que também é função institucional do Ministério Público o CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL, conforme mandamento insculpido no art. 129, inciso VII, da Constituição Federal, de forma que cabe ao órgão ministerial zelar pela **legalidade** e **eficiência** do trabalho policial, visando, sobretudo, assegurar a indisponibilidade da persecução criminal. Desta forma, qualquer ação ou omissão que direta ou indiretamente afete, de alguma forma, a normalidade do sistema de segurança pública, notadamente a apuração de infrações penais, implica na obrigação do Ministério Público promover as medidas necessárias para a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais indisponíveis, tanto na esfera criminal quanto na cível.

A respeito do tema, leciona VALTER FOLETO SANTIN³:

“A legitimação do Ministério Público decorre da caracterização da segurança pública como direito difuso, dizendo respeito a interesses transindividuais, de natureza indivisível, relacionado a número determinável ou indeterminável de pessoas, a justificar a intervenção do Ministério Público.

A intervenção do Ministério Público é perfeitamente possível no assunto segurança pública, administrativa ou judicialmente, para correto fornecimento dos serviços e reparação de falhas, ligados à quantidade,

³ *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime.* São Paulo: RT, 2004, pág. 209;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL**

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

qualidade, adequação e eficiência dos serviços de segurança pública, pela presença de interesse difuso (art. 129, III, CF) e de porção significativa de interesse social e indisponível (preservação da incolumidade das pessoas), inclusive pelo caráter de direito social do valor segurança (art. 6º), predicados incluídos facilmente no rol dos “interesses sociais” defendidos pelo Ministério Público (art. 127, CF).

A atuação no campo administrativo relaciona-se aos contatos entre órgãos ou pelo inquérito civil; judicialmente, por meio de ação civil pública. O Executivo deve aceitar a intervenção do Ministério Público no assunto segurança pública, importante área de interesse social e da própria razão de ser e existir do Estado, sob pena de movimentação da jurisdição para apreciação de ameaça ou lesão a direito (art. 5º, XXXV, CF). O Ministério Público, defensor da sociedade e dos direitos coletivos e difusos, não pode permanecer distante da problemática situação da segurança pública, devendo intervir no assunto, seja em cooperação com o executivo ou por meio da ação civil pública, se a sua interferência não for admitida ou facilitada pelo Executivo”.

Portanto, totalmente viável, legal e constitucional, notadamente do ponto de vista da garantia e efetividade do direito social e difuso à segurança pública, da preservação da paz social nas zonas residenciais e da eficiência do trabalho de investigação da Polícia Civil do Rio Grande do Norte, a utilização desta ação civil pública para a prevenção, defesa e proteção do interesse difuso à segurança pública.

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

III. 1 – A MISSÃO CONSTITUCIONAL DA POLÍCIA CIVIL

A vigente Constituição Federal, em seu art. 144, delimitou as áreas de atuação de todos os órgãos de segurança pública da República, não colocando como atribuição de qualquer deles a custódia de presos. Essa atividade, em nível federal, fica a cargo do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, e na maioria dos estados, das Secretarias de Justiça. Administração carcerária, inclusive de presos provisórios, não é missão do sistema de segurança pública.

À Polícia Civil, nos termos do §4º do art. 144 da Constituição Federal, incumbe “as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”. A Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, no seu art. 90, §1º, repete a mesma regra. A atribuição constitucional da Polícia Civil, portanto, é exclusivamente de repressão à criminalidade, por meio do cumprimento de ordens judiciais e apuração de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

infrações penais. Não lhe compete, de forma alguma, manter e administrar carceragens.

Vale ressaltar que, no conceito de “polícia judiciária” não se inclui a custódia de presos em caráter permanente. A obrigação da Polícia Civil é a de, quando configurada uma situação de flagrância delitiva, proceder à autuação pertinente e a de cumprir os mandados judiciais ou requisições do Ministério Público. Os presos provisórios, como determina a Lei de Execução Penal, devem ser encaminhados à cadeia pública, pois, repita-se, não é função policial civil custodiá-los. Inclusive, do ponto de vista da preservação dos direitos humanos do recluso, é consenso amplamente difundido que, aquele que prende, não deve ficar responsável pela custódia.

O Des. ÁLVARO LAZZARINI⁴, do Tribunal de Justiça de São Paulo, explica que *“a polícia judiciária corresponde a atividade policial desenvolvida após a eclosão da infração penal, com o objetivo de auxiliar a Justiça Criminal em sua atividade-fim, que é aplicação da lei penal”*. Em seguida complementa que *“a atividade de polícia judiciária está voltada para a realização do escopo processual penal, embora seja de nítida natureza administrativa e não jurisdicional, sendo controlada externamente pela autoridade judiciária e dirigida a fornecer a esta um primeiro material de averiguação e exame”*.

No Rio Grande do Norte o que acontece é um amesquinamento da instituição da Polícia Civil pelo Estado-réu, que ilicitamente obriga os seus servidores policiais a executarem um serviço que não lhes compete, prejudicando, por conseguinte, como antes exposto, a consecução das atividades-fins de polícia judiciária e apuração de infrações penais.

Se a regra constitucional já é suficientemente clara, no Rio Grande do Norte, a partir da edição da Lei Complementar Estadual nº 256, de 13 de novembro de 2003 (fl. 316 do inquérito civil), que dispõe sobre a transferência da administração do Sistema Penitenciário do Estado para a SEJUC, ficou ainda mais evidente que compete a esta secretaria de Estado, e não à Polícia Civil (subordinada à Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social), a custódia de todos os presos, incluindo-se, obviamente, os provisórios.

Note-se que a Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania – SEJUC tem uma Coordenadoria de Administração Penitenciária (COAPE) e quadro próprio

⁴ Estudos de direito administrativo. 2ª ed. São Paulo: RT, 1999, p. 145;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL**

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

de agentes penitenciários, criado pela Lei Estadual nº 7.097/1997 (fl. 74) e incrementado pela Lei Complementar Estadual nº 234, de 22/04/2002 (fl. 349), contando atualmente com mais de 350 servidores efetivos. Também é o titular da referida secretaria quem, de acordo com a Lei Complementar Estadual nº 289/2005 (fls. 352/353), preside o conselho diretor que administra o Fundo Penitenciário do Estado do Rio Grande do Norte – FUNPERN.

Nos estabelecimentos prisionais administrados pela COAPE/SEJUC, é importante registrar, a lei é cumprida, sendo a administração e vigilância interna executados por servidores próprios e a guarda externa executada pela Polícia Militar, como também ocorre nos demais estados da federação. Aqui vale consignar que essa atividade de guarda externa tem o caráter preventivo, destinada a evitar fugas e, principalmente, resgates de presos, o que guarda relação com a missão de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, constitucionalmente atribuídas à Polícia Militar (CF, art. 144, §5º).

O demandado, apesar de todo o aparato constitucional e legislativo (inclusive no plano estadual), insiste em atuar na ilegalidade, se omitindo de praticar uma política administrativa eficiente na seara da segurança pública. Não resta dúvida, pois, que não é função da Polícia Civil a custódia de presos provisórios nem a escolta dos mesmos para audiências, pois, atividades de contenção e custódia nada têm a ver com investigação de infrações penais ou polícia judiciária.

III.2 – A ILEGALIDADE DA UTILIZAÇÃO DAS DELEGACIAS DE POLÍCIA CIVIL COMO CADEIAS PÚBLICAS

As delegacias da Polícia Civil são, antes de tudo, repartições públicas destinadas ao atendimento à população, servindo também como centros de execução operacional das atribuições tipicamente policiais. Nesse diapasão, a manutenção de presos em suas dependências, por prazo superior ao necessário à formalização das providências burocráticas de estilo, prejudica ambas as destinações dos prédios, ou seja, dificulta o atendimento ao público, inclusive pondo em risco os cidadãos, e inviabiliza as investigações policiais.

Além da inadequação, do ponto de vista prático, essa



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL**

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

transformação das delegacias em “cadeias públicas” improvisadas viola o ordenamento jurídico. Com efeito, a Lei Federal nº 7.210/1984 – Lei de Execução Penal – determina, em seu art. 102 c/c o art. 82 que o recolhimento de presos provisórios deve ser feito em cadeia pública, ou seja, em estabelecimento penal, o que, obviamente, não se confunde com delegacia de polícia.

A própria legislação estadual há mais de 8 (oito) anos já determina que os presos provisórios sejam recolhidos no que denomina de “estabelecimentos de segregação provisória”, administrados pela Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania – SEJUC, como se infere da Lei Estadual nº 7.131, de 13 de janeiro de 1998 (fls. 68/73 do inquérito civil), que dispõe sobre o Estatuto Penitenciário do Estado e dá outras providências.

Observa-se, portanto, que todo o arcabouço normativo, tanto federal quanto estadual, evidencia a ilegalidade da utilização das delegacias de Polícia civil como carceragens para presos provisórios ou condenados.

III.3 – DO DESVIO DE FUNÇÃO IMPOSTO AOS POLICIAIS CIVIS – OFENSA À LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 270, DE 13 DE FEVEREIRO DE 2004 (ESTATUTO DA POLÍCIA CIVIL DO RIO GRANDE DO NORTE)

É princípio clássico e consagrado do direito administrativo que o servidor público tem a sua atuação limitada pela lei, somente podendo desempenhar as atribuições legalmente previstas. Destarte, não pode o agente público fazer o que bem entende nem cumprir missões que não estejam no rol de atribuições do cargo ocupado, ainda que receba ordem de superior hierárquico, pois deve recusar o cumprimento de ordem manifestamente ilegal.

Em síntese, só pode o servidor praticar atos administrativos que sejam de sua atribuição legal, sob pena de usurpação de atribuições de outros servidores e de incidir em abuso de autoridade por desvio de função ou excesso na atuação funcional.

Nesse contexto, que tem amparo na Constituição Federal, é imperioso destacar que o ora demandado, em indisfarçável abuso, obriga seus servidores



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

policiais civis a praticar atos administrativos estranhos às suas atribuições, quais sejam, aqueles inerentes à custódia de presos em delegacias de polícia e escolta destes para audiências judiciais e atendimentos médicos.

Com efeito, os policiais civis do Estado do Rio Grande do Norte têm suas atribuições exaustivamente disciplinadas na Lei Complementar Estadual nº 270, de 13 de fevereiro de 2004 (cópia juntada aos autos do inquérito civil), que instituiu a Lei Orgânica e o Estatuto da Polícia Civil. Não está no rol de atribuições dos policiais civis, disciplinadas nos arts. 32 a 34 da mencionada Lei Orgânica, a manutenção e administração de carceragens, a custódia permanente de presos nem a escolta destes em deslocamentos para audiências judiciais ou atendimentos médicos, pelo que se conclui que essas atividades constituem inaceitável desvio de função.

Todas essas atividades que estão sendo desenvolvidas pelos policiais civis são, na realidade, atribuições dos agentes penitenciários, servidores que integram outra categoria inteiramente distinta, do quadro de pessoal da Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania – SEJUC.

Em magnífica obra doutrinária dedicada ao estudo dos princípios constitucionais que regem as relações dos servidores públicos com a Administração, a atual ministra do Supremo Tribunal Federal CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA⁵ assim se expressa ao tratar do exercício de funções públicas e desvio de função:

“Com o início de exercício nascem para o servidor todos os direitos que a lei lhe assegura nessa condição, inclusive o de desempenhar as funções inerentes ao cargo para o qual foi nomeado, cumprindo-se o quanto posto legalmente. Nomeado para determinado cargo e nele investido, há de exercer o servidor, a partir de então, as funções a ele inerentes e a nenhum outro.

E tanto assim é porque as funções são definidas para cada cargo público de tal maneira que elas correspondem ao conjunto das atribuições conferidas à responsabilidade do agente que o titula. (...)

Dá-se o denominado “desvio de função” quando o servidor é nomeado e investido em um cargo público e passa a desempenhar funções inerentes a outrem, mediante ato que o designa para tanto, sem qualquer comportamento formal.

Numa como noutra hipótese há o comprometimento das funções tanto de um quanto de outro cargo, porque o primeiro, para o qual foi nomeado o

⁵ *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 233/235;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

servidor desviado em seu desempenho, não está tendo a sua dinâmica própria, uma vez que quem se habilitou, mediante concurso público, para tanto não está sendo desenvolvido; e o segundo cargo, cujas funções estão sendo prestadas pelo servidor, está sendo objeto de prestação por quem não dispõe de competência específica para tanto. (...)

Daí por que tanto a doutrina como a jurisprudência dos tribunais pátrios têm como nulo o desvio de função, determinando-se o retorno do servidor àquele no qual está investido. A razão é que o desvio de função caracteriza ruptura das regras constitucionais, inclusive a que se refere ao cometimento de cargo a quem tenha sido para ele aprovado e para ele nomeado nos termos constitucionalmente definidos, inclusive quanto aos requisitos. Sem contar, é claro, que tanto determina uma situação administrativa de difícil controle até mesmo pela falta de racionalidade dos desempenhos e afronta às regras de competência.

Por ser comportamento nulo, o desvio de função não gera direitos. Se se pudesse conceber como juridicamente possível aquele cometimento, ter-se-ia de aceitar como válido o direito nascido do vício que se contrapõe a ordenamento constitucional voltado à concretização do interesse público objetivo”.

Apenas a título ilustrativo, a fim de exemplificar o desvio de função imposto aos policiais civis, no que pertine à escolta de presos, vale transcrever recente decisão do Superior Tribunal de Justiça:

“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 eleitoral e que extinguiu o processo sem exame de 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 nº 13.054/98. 5. Recurso ordinário provido.” (STJ, 2ª Turma – RMS nº 19.269/MG [2004/0164699-3], Rel. Min. Eliana Calmon, j. 26.04.2005).

É bom destacar que ao disposto no art. 34, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 270, de 13/02/2004, que estabelece como atribuição dos agentes de polícia “executar a revista e vigilância de presos apenas durante o período do inquérito policial de réu preso”, deve ser interpretado de acordo com a norma constitucional insculpida no art. 144, §4º da Constituição Federal, ou seja, essa revista e vigilância somente ocorrerá durante o período em que o preso estiver sob a custódia da autoridade policial civil para fins de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

diligências inerentes ao inquérito policial, como, por exemplo, autuação em flagrante, reconhecimento pessoal, diligências externas, etc., e não durante toda a tramitação do procedimento investigatório que, de acordo com lei processual aplicável, em caso de indiciado preso, pode levar de 10 dias (prazo normal previsto no Código de Processo Penal) a 30 dias, prorrogável por igual período (nos casos de crime hediondo em que for decretada prisão temporária ou de narcotráfico previsto na nova Lei Antidrogas).

Vale ressaltar que o controle difuso de constitucionalidade pode e deve ser feito por qualquer Juiz, que, diante do caso concreto que lhe é submetido a julgamento, pode deixar de aplicar uma norma que conflite com a Constituição Federal. Como ensina o douto Prof. LUÍS ROBERTO BARROSO⁶, “do juiz estadual recém-concursado até o Presidente do Supremo Tribunal Federal, todos os órgãos judiciários têm o dever de recusar aplicação às leis incompatíveis com a Constituição”.

No caso concreto, entretanto, a providência reclamada não é, propriamente, a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo da lei estadual, de forma a negar-lhe vigência, mas sim o controle difuso de constitucionalidade mediante o mecanismo da *Interpretação Conforme a Constituição*. Segundo LUÍS ROBERTO BARROSO, esse processo de interpretação pode ser decomposto nos seguintes elementos:

“1) Trata-se da escolha de uma interpretação da norma legal que a mantenha em harmonia com a Constituição, em meio a outra ou outras possibilidades interpretativas que o preceito admita. 2) Tal interpretação busca encontrar um sentido possível para a norma, que não é o que mais evidente resulta da leitura de seu texto. 3) Além da eleição de uma linha de interpretação, procede-se à exclusão expressa de outra ou outras interpretações possíveis, que conduziram a resultado contrastante com a Constituição. 4) Por via de consequência, a interpretação conforme a Constituição não é mero preceito hermenêutico, mas, também, um mecanismo de controle de constitucionalidade pelo qual se declara ilegítima uma determinada leitura da norma legal”⁷.

Assim, mesmo preservando a norma, a única interpretação possível seria no sentido de que os policiais civis somente são responsáveis pela revista e vigilância de presos durante a formalização das providências e diligências de caráter policial, excluindo quaisquer outras interpretações que impliquem contrariedade ao Texto Constitucional.

⁶ O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 46.

⁷ Interpretação e aplicação da Constituição. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 189;



III.4 – DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LEGALIDADE E EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A situação de ilegalidade mantida pelo Estado-réu pelo menos na última década, agravada com o **público e notório** crescimento da criminalidade, implica na não-prestação aos cidadãos de um serviço público de qualidade na área da segurança pública, que, como já foi registrado, constitui um direito social e difuso indisponível, nos termos dos arts. 5º, *caput*, 6º, *caput*, e 144, *caput*, da Carta Magna de 1988.

Essa má gestão e omissão administrativa em resolver a problemática da custódia de presos provisórios nesta capital enseja a violação dos princípios constitucionais da LEGALIDADE e EFICIÊNCIA do serviço público. Destaque-se que, na seara da segurança pública, o legislador constituinte, nos planos federal e estadual, foi ainda mais incisivo ao determinar que “**a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades**” (art 144, § 7º da Constituição Federal e art. 90, §6º da Constituição do Rio Grande do Norte).

Neste diapasão, vale recorrer, novamente, à doutrina de VALTER FOLETO SANTIN:

“A Constituição Federal instituiu claramente o princípio da eficiência da segurança pública, no seu art. 144, dispondo sobre a obrigação estatal de prestação de serviços de segurança pública, com a finalidade de proteger a vida e incolumidade do cidadão e do seu patrimônio, por meio das polícias, no exercício das atividades de prevenção, repressão, investigação, vigilância de fronteiras e polícia judiciária, de uma forma eficiente. A garantia constitucional de eficiência das atividades dos órgãos de segurança pública e do serviço de segurança pública decorre da interpretação do referido dispositivo, acrescido da configuração da segurança pública como direito social (art. 6º, CF) e do princípio genérico da eficiência da administração pública (art. 37, caput, CF)” (Op. cit., p. 148).

Não restam dúvidas de que a atuação administrativa do Estado do Rio Grande do Norte, no que toca ao desvio de finalidade de parte da estrutura da Polícia Civil e desvio de função de seus servidores, afeta de forma significativa a prestação do serviço público essencial de segurança pública, especialmente quanto às atividades de polícia judiciária e de investigação de infrações penais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL**

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

Embora não tenha sido objeto do inquérito civil nem seja causa de pedir da presente ação civil pública, não se pode deixar de registrar as condições absolutamente desumanas em que estão literalmente amontoados os presos nas delegacias de Polícia Civil desta capital, até porque, no exercício de qualquer atividade estatal, em especial a jurisdicional, deve-se atentar para o princípio fundamental da República Federativa do Brasil que é a **dignidade da pessoa humana**, que está sendo flagrantemente violado pela omissão do demandado.

Em verdade, os presos provisórios são “depositados” em celas minúsculas já superlotadas e, não raro, passam meses sem delas serem retirados, somente saindo quando requisitada a apresentação em algum ato judicial. Não existe banho de sol nem visita íntima; a alimentação disponibilizada é insuficiente e de péssima qualidade. Os direitos mais mezinhas estabelecidos na Lei de Execução Penal (também aplicável ao preso provisório, nos termos do art. 2º da Lei nº 7.210/1984) são desrespeitados.

III.5 – DO CONTROLE JUDICIAL DAS OMISSÕES DO PODER PÚBLICO – INEXISTÊNCIA DE DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA PARA VIOLAR PRINCÍPIOS E REGRAS CONSTITUCIONAIS

O administrador público está vinculado às regras e princípios constitucionais, bem como às normas infraconstitucionais, para a implementação das políticas públicas relativas à ordem social constitucional, inclusive de segurança pública. Assim, não tem o administrador discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência da implementação de uma polícia de segurança pública eficiente, pois tal já restou deliberado pelo próprio constituinte originário e pelo legislador ordinário que produziu as normas de integração.

Não existe espaço para que o administrador avalie a oportunidade e conveniência de cumprir ou não o não aquilo que está expressamente determinado na Constituição Federal, na Constituição Estadual e nas leis federais e estaduais. O local e a responsabilidade pela custódia de presos provisórios, como acima foi demonstrado, não são atos sujeitos à discricionariedade administrativa, mas sim atos administrativos inteiramente vinculados, de observância incondicional.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL**

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

Conclui-se, portanto, que na seara da segurança pública, no que diz respeito às atividades da Polícia Civil, a atuação do administrador é vinculada, não podendo, pois, se valer da discricionariedade para desviar de funções policiais nem tampouco empregar recursos e equipamentos da referida instituição em finalidade diversa daquelas legal e constitucionalmente previstas, que são, exclusivamente, a investigação de infrações penais e atividades de polícia judiciária.

A finalidade do ato administrativo deve sempre ser a que decorre da lei. Assim, pela doutrina do desvio de poder, é permitido ao Poder Judiciário a invalidação do ato administrativo por vício de finalidade, obrigando a administração, por conseguinte, a adequar sua atuação ao ordenamento jurídico.

IV – DOS PREJUÍZOS IRREPARÁVEIS – NECESSIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL DE URGÊNCIA

A conduta ilícita do Estado-réu, impedindo o funcionamento adequado do serviço público da Polícia Civil, causa prejuízos irreparáveis à segurança pública, que é o bem jurídico que se pretende tutelar na presente ação civil pública.

Com efeito, a estrutura de pessoal e equipamentos das delegacias de polícia que atualmente custodiam presos é utilizada quase que exclusivamente nessa tarefa, posto que os policiais são obrigados se revezarem em escalas de vigilância ininterrupta, inclusive no período noturno e em finais de semana e feriados, o que, obviamente, é compensado com folgas (ou com o sacrifício destas), que também os afasta das atividades de investigação criminal. Também as viaturas policiais – a maioria das delegacias possui apenas uma – são utilizadas para conduzir presos para audiências judiciais e atendimentos médicos, ocasiões em que vários policiais civis também são mobilizados para escolta, o que igualmente os distancia da atividade-fim da Polícia Civil.

Nesse contexto, o resultado é que a Polícia Civil já não investiga a maioria das infrações penais que lhe compete apurar nem pratica as atividades de polícia judiciária a que está constitucionalmente obrigada.

A Lei da Ação Civil Pública, em seu art. 12, alude à possibilidade do juiz conceder medida liminar, com ou sem justificção prévia, notadamente quando



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

houver fundado receio de lesão grave e de difícil reparação. Igualmente, o art. 461 do Código de Processo Civil (com as alterações da Lei nº 10.444/2002), também aplicável à ação civil pública (art. 19 da LACP), autoriza o magistrado a conceder tutela específica em ação que tenha por objeto o cumprimento de fazer ou não fazer, como é o caso vertente.

Os requisitos exigidos para a concessão da liminar são a relevância da fundamentação da demanda, ou seja, o *fumus boni iuris*, e o justificado receio de ineficácia do provimento final ou o fundado receio de lesão grave e de difícil reparação, que se caracteriza como o *periculum in mora*. Pela argumentação acima exposta, entendemos satisfeitos ambos os requisitos, vez que a ação está embasada no direito fundamental difuso à segurança pública e na essencialidade do serviço público, ao passo que o provimento jurisdicional buscado é da máxima urgência, pois visa a garantir a continuidade e normalidade da prestação dos serviços policiais, os quais não podem aguardar a prestação jurisdicional definitiva.

Note-se que cada investigação policial que não é feita, ou o é de forma incompleta ou inadequada, os vestígios e provas desaparecem e o objeto perece, torna-se irrecuperável, inclusive porque outros crimes são praticados e demandam novas providências.

Exsurgem, pois, os requisitos indispensáveis à concessão da liminar pretendida, vez que há efetivo perigo na demora (*periculum in mora*) do provimento jurisdicional, além da existência, não só da fumaça (*fumus boni iuris*), mas também pelo aspecto da existência de violação expressa, por parte do ente público requerido, dos preceitos constitucionais e legais aplicáveis à área de segurança pública, destacando-se os princípios e normas da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Federal nº 7.210/1984 e de toda a legislação estadual acima referida, em especial a Lei Complementar Estadual nº 207/2004, como reconheceram as próprias autoridades administrativas que prestaram informações no curso do inquérito civil.

V – PEDIDOS

Ante todo o exposto, requer o Ministério Público, EM CARÁTER



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

DE URGÊNCIA, a intimação do demandado, na forma do art. 2º da Lei nº 8.437, de 30/06/1992, a fim de que, querendo, se manifeste no prazo de 72 horas, e, logo após, a concessão de MEDIDA LIMINAR, para determinar as seguintes medidas:

1. que não sejam custodiados novos presos nas delegacias de Polícia Civil desta capital, devendo, doravante, as pessoas autuadas em flagrante delito ou detidas em decorrência do cumprimento de mandados de prisão serem custodiadas em estabelecimentos prisionais administrados pela Coordenadoria de Administração Penitenciária do Estado – COAPE;
2. que a COAPE disponibilize, permanentemente, inclusive nos finais de semana e feriados, na internet ou por outro meio hábil, serviço que informe às autoridades policiais e judiciais os estabelecimentos prisionais para onde devem ser encaminhados os novos presos, nos termos do art. 1º da Lei Estadual nº 7.099, de 16 de dezembro de 1997;
3. que a COAPE/SEJUC apresente, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, um plano de transferência de todos os presos que atualmente já estão custodiados nas Delegacias de Polícia Civil de Natal para estabelecimentos prisionais por ela administrados, a ser implementado gradativamente nos 6 (seis) meses seguintes;
4. que, também no prazo de 30 (trinta) dias, o Estado-réu, através da COAPE/SEJUC, designe agentes penitenciários e/ou outros servidores do seu quadro para, em substituição aos policiais civis, realizarem a custódia, vigilância e o transporte de presos de justiça que, transitoriamente, durante a implementação do plano de transferência mencionado o item anterior, permanecerem recolhidos às repartições policiais civis, bem como administrarem as respectivas carceragens;
5. que, de imediato, sejam os policiais civis desobrigados da tarefa de transportar e escoltar presos provisórios ou condenados para audiências judiciais ou atendimento médico, devendo tal atividade ser realizada por agentes penitenciários, em viaturas disponibilizadas pela COAPE/SEJUC, se necessário como o apoio da Polícia Militar, sendo que esta unicamente auxiliando no que diz respeito à escolta armada ostensiva com o objetivo de preservação da ordem pública, a fim de evitar fugas ou resgates;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

6. que, nos exercícios financeiros dos anos de 2007 e seguintes, o demandado se abstenha de utilizar recursos orçamentários consignados à Polícia Civil para custear despesas estranhas à finalidade constitucional desta, em especial aquelas decorrentes da custódia – inclusive alimentação, energia elétrica e abastecimento d'água – e transporte de presos;

Requer ainda que seja fixada multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para o caso de descumprimento (parcial ou total) do provimento jurisdicional, bem assim multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por cada novo preso que seja indevidamente custodiado em delegacias de polícia desta capital.

Pugna também esta Promotoria de Justiça que seja a decisão liminar comunicada imediatamente aos secretários de Estado da Segurança Pública e Defesa Social e da Justiça e Cidadania, com endereços funcionais do Centro Administrativo do Governo do Estado, localizado no bairro de Lagoa Nova, nesta cidade, para que adotem as providências pertinentes.

No mérito, requer a PROCEDÊNCIA da presente Ação Civil Pública para, confirmando-se a liminar deferida, em todos os seus termos, condenar o demandado em obrigação de fazer e de não fazer, obrigando-o a:

1. se abster de utilizar servidores e equipamentos da Polícia Civil, inclusive e especialmente instalações físicas, armamentos e viaturas, em atividades estranhas às atribuições constitucionais de polícia judiciária e investigação de infrações penais ou aquelas inerente à administração da própria instituição policial;
2. manter vagas para presos provisórios em cadeias públicas administradas pela Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania – SEJUC em número compatível com a demanda e observância aos princípios constitucionais da legalidade e eficiência;
3. adotar as providências necessárias à apresentação, mediante escolta, dos presos provisórios perante o juízo competente, para atos judiciais, quando devidamente requisitada;
4. que a Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania – SEJUC informe diariamente, inclusive finais de semana e feriados, os locais para onde devem ser encaminhados os presos provisórios (autuados em flagrante e recolhidos por força de mandado



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS E CONTROLE EX-
TERNO DA ATIVIDADE POLICIAL DA COMARCA DE NATAL**

Av. Cap. Mor Gouveia, 1.339, 1º andar, N. S. Nazaré, Natal/RN, CEP 59060-400, fone (84) 3232-7012

judicial), nos termos do art. 1º da Lei Estadual nº 7.099, de 16 de dezembro de 1997;

Requer ainda, como pedido de mérito, que o juízo, no exercício do controle difuso de constitucionalidade, estabeleça interpretação conforme a Constituição Federal para o inciso VI do art. 34, da Lei Complementar Estadual nº 270, de 13 de fevereiro de 2004 (Lei Orgânica e Estatuto da Polícia Civil do Rio Grande do Norte), de forma a compatibilizá-lo com o disposto no art. 144, §4º da Constituição Federal e art. 90, §1º da Constituição Estadual, de modo a somente admitir que os agentes de polícia civil sejam responsabilizados pela revista e vigilância de presos durante a formalização das providências e diligências de caráter policial, excluindo quaisquer outras interpretações que impliquem contrariedade ao Texto Constitucional.

Por fim, requer a citação do réu para, querendo, contestar a presente ação e, ao final, sua condenação nas custas.

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, especialmente documental e testemunhal, ficando também sugerida a realização de inspeção judicial nas delegacias de polícia que atualmente custodiam presos (endereços às fls. 358/359 do inquérito civil), na forma dos arts. 440 a 443 do Código de Processo Civil.

Confia deferimento.

Dá à causa o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Natal, 30 de outubro de 2006.

WENDELL BEETOVEN RIBEIRO AGRA
19º PROMOTOR DE JUSTIÇA

JOVINO PEREIRA DA COSTA SOBRINHO
68º PROMOTOR DE JUSTIÇA

FRANCISCO HÉLIO DE MORAIS JÚNIOR
70º PROMOTOR DE JUSTIÇA

FERNANDA LACERDA DE MIRANDA ARENHART
69º PROMOTORA DE JUSTIÇA EM SUBSTITUIÇÃO LEGAL