



Gabinete Desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis



**DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO Nº 226817-50.2014.8.09.0051
(201492268178)**

COMARCA GOIÂNIA
AUTOR MINISTÉRIO PÚBLICO
RÉU MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA FLS. 278.

1º APELANTE MUNICÍPIO DE GOIÂNIA
2º APELANTE MINISTÉRIO PÚBLICO
1º APELADO MINISTÉRIO PÚBLICO
2º APELADO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA
RELATORA Desembargadora **Sandra Regina Teodoro Reis**

EMENTA: DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO. RECURSOS DE APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO DO SERVIDOR PÚBLICO COM PEDIDO LIMINAR. SEGURANÇA NO TRABALHO. IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS DE SEGURANÇA. NÃO COMPROVADAS. PRESCRIÇÃO. PEDIDO DISSOCIADO DA FUNDAMENTAÇÃO DO RECURSO. EFETIVIDADE DA DETERMINAÇÃO JUDICIAL. *ASTREINTE*. TEORIA DO ORGÃO. PRAZO PARA A FAZENDA PÚBLICA CUMPRIR A OBRIGAÇÃO DETERMINADA NA SENTENÇA.



Gabinete Desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis



1.A despeito de alegar que sua condenação é indevida, porquanto já implementa as medidas de segurança determinada judicialmente, o Município de Goiânia não se desincumbiu do ônus de comprová-las cabalmente (art. 333, inciso II, do CPC).

2.Não será conhecido o pedido alusivo ao reconhecimento da prescrição do direito alegado na exordial, porquanto se apresenta desconexo com a fundamentação veiculada nas razões do apelo.

3.É perfeitamente possível a cominação de multa à Fazenda Pública com o propósito de compeli-la ao cumprimento da obrigação que lhe fora judicialmente imposta.

4.Com a finalidade de preservar princípios basilares que devem reger as relações dos entes estatais, tais como a moralidade, a impessoalidade, a publicidade e a legalidade, via de regra, as contratações de obras, serviços, compras realizadas pelo Poder Público devem ser precedidas de procedimento licitatório. Assim, mostra-se razoável que a Administração apresente um cronograma contendo o termo inicial e final para a consecução das obras objeto da condenação, no prazo judicialmente determinado, sob pena de multa diária.

5.Consabido que os órgãos públicos são centros de competências instituídos por lei para o desempenho de atividades administrativas. Tais órgãos representam e executam a vontade da Administração, o que ocorre por intermédio de seus agentes, que devem se limitar a expressar a vontade do Estado. Desse modo a pessoa jurídica (Município) e a pessoa física (Prefeito),

Gabinete Desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis

efetivamente não se confundem, sendo descabida a condenação pessoal do Prefeito, que não fez parte do processo ao pagamento de multa por eventual descumprimento da obrigação determinada na sentença.

Seguimento negado ao 1º apelo (art. 557, caput, do CPC). Parcial provimento à remessa obrigatória e ao 2º recurso voluntário (art. 557, § 1º-A, do CPC).

DECISÃO MONOCRÁTICA

Trata-se de remessa obrigatória e recursos voluntários¹ interpostos por ambas as partes contra sentença² proferida pela MMª. Juíza de Direito da comarca de Goiânia/GO, Drª. JUSSARA CRISTINA OLIVEIRA LOUZA, que nos autos da *ação civil pública para proteção do meio ambiente do trabalho do servidor público com pedido de liminar* ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS** em desproveito do **MUNICÍPIO DO GOIÂNIA**, se pronunciou nos termos abaixo transcritos:

"(...) Isso posto, sem maiores delongas, julgo procedente o pedido inicial, determinando que o Município de Goiânia:

a) promova a adequação da obra e das edificações já concluídas no Paço às normas

1 Vide fls. 278/288 e fls. 290/307.

2 Vide fls. 268/275.

Gabinete Desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis

de proteção contra incêndio, tanto em relação a aprovação de projetos como a implementação das medidas previstas nos projetos a serem elaborados, apresentando o respectivo CERCON;

b) promova a regularização da obra de construção do Paço Municipal quanto à definição do responsável técnico junto ao CREA/GO, apresentando a respectiva ART.;

C) promova a adequação da limpeza externa das janelas, vidros ou venezianas da edificação do Paço Municipal que estejam acima de 2,0 metros de altura, comprovando a regularização da proteção dos servidores que executem esses serviços, mediante definição de procedimentos seguros e fornecimentos de equipamentos de proteção;

d) promova a adequação da limpeza dos sistemas de ar-condicionado do Paço, mediante contratação de empresa para realização da limpeza periódica do sistema central de climatização, com a elaboração do respectivo PMOC e emissão de ART.

Determino que, no prazo de 90 (noventa) dias, o requerido comprove nos autos que as

Gabinete Desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis

medidas acima estão em andamento, sob pena de imposição de multa diária, que fixo no valor de R\$1.000,00 (hum mil reais).

Convalido os termos da liminar deferida anteriormente”.

Inconformadas, ambas as partes interpõem recurso de apelação.

O Município de Goiânia, 1º apelante, após tecer considerações acerca do instituto da ação civil pública, argumenta que a pretensão exordial não merece prosperar na íntegra, haja vista que já vem adotando todas as medidas de proteção aos seus trabalhadores.

Pondera não haver falar em paralisação de obras no Paço Municipal, porquanto os reparos e manutenção que são feitos constantemente pelo próprio Município por meio da Secretaria Municipal de Obras – SEMOB, não podem ser confundidos com obras e serviços de engenharia, sendo desnecessário portanto, a anotação de Responsabilidade Técnica – ART por engenheiro com registro no CREA.

Relembra que a limpeza de janelas com altura superior a 2 metros não é executada sem o uso de equipamentos de proteção e que todas as medidas sugeridas pelo *Parquet* têm sido feitas, ressaltando que para aquisição de materiais, deve ser observado o rigor da Lei nº 8.666/93.

Sem preparo, *ex vi legis*.

Intimado, o *Parquet* apresenta contrarrazões³, refutando os termos arguidos no recurso de apelação interposto pela municipalidade, rogando na oportunidade, pelo desprovemento da objeção.

Por sua vez, **o Ministério Público, 2º apelante**,
requer, de início, a fixação de multa diária no valor de um salário-mínimo
em caso de descumprimento da liminar já concedida pelo juízo primevo.

Na sequência, relata que, malgrado a sentença tenha julgado procedente o pedido de condenação do requerido às obrigações de fazer descritas na exordial, não fixou prazo para que o Município de Goiânia comprovasse o adimplemento de tais obrigações.

Adiante, aduz que "a exigência de mera comprovação de que as medidas estão em andamento representa na prática o indeferimento do pedido exordial, vez que a obrigação de fazer (promover as adequações) nunca foi negada

3 Vide fls. 301/307

Sugere prazos para cumprimento das obrigações pelo Município, aduzindo que “ao Município já foram concedidos prazos pelo CBM-GO (a partir de março/2011-fl. 18, pelo Ministério Público pela Magistrada sentenciante), razão pela qual os prazos sugeridos não devem ser considerados exíguos”.⁵

Defende a necessidade de se imputar multa ao Prefeito, a fim de se obter o cumprimento das "obrigações determinadas pelo Juízo, e por se tratarem de obrigações de cunho personalíssimo, infungíveis, ou seja, somente o Prefeito e seus Secretários de Infraestrutura, de Obras e de Finanças podem satisfazê-las, mister se faz o Estado-Juiz, através dos meios explicitados pelo § 5º do artigo 461, ser compelido a tal"⁶.

Por derradeiro, postula o provimento do apelo para fixar prazos para comprovação do efetivo cumprimento das obrigações, bem como para fixar multa, não somente ao Município, mas também multa mensal e pessoal de um salário-mínimo a ser paga pelo Prefeito, em caso de descumprimento.

Sem preparo, tendo em vista a isenção legal.

4 Vide fl. 296.

5 Vide fl. 296.

6 Vide fl. 298.

Cingem-se as teses devolvidas à apreciação desta instância revisora nos seguintes pontos: a) prescrição da pretensão formulada na exordial; b) necessidade de imposição prazo para cumprimento da condenação sob pena de multa ao Prefeito e à Municipalidade.

Pois bem. Da leitura do recurso interposto pela municipalidade, observo que o ente público relata, em síntese, concordar com as medidas de segurança apontadas pelo *Parquet*, todavia, discorda do ajuizamento da presente demanda, com intuito de obter o cumprimento de normas de segurança destinadas à proteção dos servidores e usuários do Paço Municipal, haja vista que, a seu ver, tais medidas já vem sendo adotadas, registrando serem constantemente efetivadas por meio de serviços de manutenção e reparos.

A Propósito, trago à colação trecho da sentença⁸ em que a matéria foi amplamente analisada. Confira-se:

8 Vide fls. 273/274.

Gabinete Desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis

"(...)A Constituição Federal estabelece, ainda, que o meio ambiente do trabalho faz parte do meio ambiente como um todo, conforme disposto no artigo 200, inciso, VIII, da CF, inserido, pois, no rol dos direitos fundamentais, merecendo todo o cuidado e empenho do empregador e do Estado, na manutenção da sua higidez e integridade, pois disso depende a segurança, a saúde, a dignidade e a própria vida do trabalhador, de seus familiares e da sociedade.

Ora, no âmbito da segurança há algumas medidas preventivas que devem ser tomadas pelo empregador, no caso, pela Administração Pública, com o fito de evitar a ocorrência de acidentes advindas do exercício da atividade laborativa.

Sabe-se, que as normas de segurança no trabalho referem-se a uma série de medidas preventivas contra todo tipo de imprevisto, como acidentes, perturbação funcional ou até doenças ocupacionais, o que interfere diretamente na vida saudável da atividade laborativa.

Gabinete Desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis

No caso em tela, não se pode admitir possível desorganização em relação aos fatos alegados na exordial, tais como: ausência de luminárias e sinalização de emergência nos Blocos B, C e D; ausência de formação de brigada de incêndio, de instalação de fitas antiderrapantes nas escadas que são saídas de emergência, instalação de tampas nas tomadas elétricas do piso das Secretarias; problemas na instalação e falta de manutenção e limpeza do sistema de ar-condicionado e ausência de engenheiro tecnicamente responsável pela obra de construção do Paço.

Vale dizer, ainda, que a Administração Pública tem o dever, e não faculdade de não expor os servidores e usuários do Paço a perigo de vida, porquanto assim como nas relações trabalhistas, zelar pela saúde dos servidores é obrigação da administração Pública, assim como o é do empregador em relação a seus empregados, devendo a mesma fornecer todos os equipamentos que garantam a sua proteção no ambiente de trabalho, seja ele equipamento coletivo ou individual.

(...)

Com efeito, a despeito de alegar que já implementa sobreditas medidas de segurança, o Município de Goiânia não se desincumbiu do ônus de comprová-las cabalmente (art. 333, inciso II, do CPC).

Por derradeiro, ao formular seus requerimentos, o ente público formula, de forma dissociada das razões expendidas no recurso, o pedido de pronunciamento da prescrição da pretensão exordial.

Sobre o assunto, eis o posicionamento adotado por esta Corte de Justiça:

"(...)I- Não havendo correspondência entre as razões recursais e o ato judicial atacado, falta ao recurso o requisito da regularidade formal, o que impede o seu conhecimento. II- AGRAVO INTERNO NÃO CONHECIDO.(TJGO, Agl nº 305489-94.2015.8.09.0000, Rel. Dr. SEBASTIAO LUIZ FLEURY, 4ª CC, DJe 1896 de 23/10/2015).

Com efeito, não será conhecido o pedido alusivo ao reconhecimento da prescrição do direito alegado na exordial, porquanto se apresenta desconexo com a fundamentação veiculada nas razões do apelo. Assim, quanto à 1ª objeção, a manutenção da sentença consoante prolatada, é matéria impositiva.

2.Do recurso de apelação interposto pelo Ministério Público.

Gabinete Desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis



2.1. Da imposição de prazo para a Fazenda Pública cumprir a obrigação imposta pela sentença.

Observo, após a leitura dos presentes autos, que o Ministério Público almeja com a interposição do presente recurso, a reforma da sentença para seja reconhecida a necessidade de imposição de prazo para compelir o cumprimento da obrigação determinada no provimento judicial, sob pena de multa a ser imputada, pessoalmente, ao Prefeito e à Municipalidade por descumprimento.

Cediço que a cominação de multa à Fazenda Pública com o propósito de compeli-la ao cumprimento da obrigação imposta, é perfeitamente possível.

Abonam essa diretiva os arestos abaixo colacionados:

“(...) O entendimento do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de ser possível ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, fixar multa diária cominatória - astreintes -, ainda que seja contra a Fazenda Pública, em caso de descumprimento de obrigação de fazer. (...)” (STJ, ArgRg no AREsp 7869/RS Rel. Min. Humberto Martins, 2ª Turma, DJe 17/08/2011).

“(...)2. Firmado termo de compromisso e

Gabinete Desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis

ajustamento de conduta pelo ente municipal e verificado seu descumprimento em ação de execução de obrigação de fazer, é lícita a imposição de astreintes, como meio de assegurar a efetividade da prestação jurisdicional. (...)” (TJGO, APELACAO CIVEL 179403-15.2014.8.09.0097, Rel. DES. ZACARIAS NEVES COELHO, 2A CAMARA CIVEL, julgado em 04/08/2015, DJe 1848 de 14/08/2015).

“(...) IV - As cominações impostas pelo descumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, denominadas de *astreintes*, são dotadas de coercibilidade e tem por finalidade o cumprimento da obrigação imposta. Ainda que em desfavor da Fazenda Pública, esta é devida. Precedentes STJ. (...)” (TJGO, AGRAVO DE INSTRUMENTO 248206-84.2013.8.09.0000, Rel. DES. AMARAL WILSON DE OLIVEIRA, 2ª CC, julgado em 05/11/2013, DJe 1431 de 21/11/2013).

Efetivamente, com relação ao termo inicial para incidência da multa, registro que deve ser contado a partir do dia subsequente ao prazo estabelecido na sentença para cumprimento da ordem e o termo final o dia anterior ao do efetivo e integral cumprimento da determinação judicial ou ainda, o do dia em que for pedida a conversão em perdas e danos (STJ, AgRg no REsp 1213061/RS, Rel. Min. Gilson Dipp, DJe 09/03/2011).

"a) promova a adequação da obra e das edificações já concluídas no Paço às normas de proteção contra incêndio, tanto em relação a aprovação de projetos como a implementação das medidas previstas nos projetos a serem elaborados, apresentando o respectivo CERCON;

b) promova a regularização da obra de construção do Paço Municipal quanto à definição do responsável técnico junto ao CREA/GO, apresentando a respectiva ART.;

C) promova a adequação da limpeza externa das janelas, vidros ou venezianas da edificação do Paço Municipal que estejam acima de 2,0 metros de altura, comprovando a regularização da proteção dos servidores que executem esses serviços, mediante definição de procedimentos seguros e fornecimentos de equipamentos de proteção;

d) promova a adequação da limpeza dos

Determino que, no prazo de 90 (noventa) dias, o requerido comprove nos autos que as medidas acima estão em andamento, sob pena de imposição de multa diária, que fixo no valor de R\$1.000,00 (hum mil reais)."

Pois bem. Cediço que, com a finalidade de preservar princípios basilares que devem reger as relações dos entes estatais, tais como a moralidade, a impessoalidade, a publicidade e a legalidade, via de regra, as contratações de obras, serviços, compras realizadas pelo Poder Público devem ser precedidas de procedimento licitatório.

De tal sorte, ante a complexidade dos procedimentos a serem efetivados pela municipalidade, haja vista não

Gabinete Desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis

se tratar de apenas uma tarefa, deverá a sentença ser reformada nesse ponto, para determinar que o Município de Goiânia, além de comprovar nos autos que as medidas exigidas na sentença estão em andamento, apresente um cronograma contendo o termo inicial e final das obras obedecendo o prazo de 90 (noventa) dias, sob pena de **multa de R\$1.000,00 (um mil reais) diária**, fixado pela magistrada *a quo*.

2.2. Da imputação de *astreintes* contra o Prefeito.

No que diz respeito à possibilidade de imputar ao Prefeito multa em caso de descumprimento da condenação estipulada na sentença, tenho que a insurgência não subsiste. Explico.

Importa dizer que a pessoa jurídica (Município) e a pessoa física (Prefeito), efetivamente não se confundem.

De trivial sapiência que os órgãos públicos são centros de competências instituídos por lei para o desempenho de atividades administrativas. Tais órgãos representam e executam a vontade da Administração, o que ocorre por intermédio de seus agentes, que devem se limitar a expressar a vontade do Estado. Desse modo, todas as manifestações de vontade dos agentes, são entendidas como vontades da Administração.

Nas palavras do saudoso mestre Hely Lopes

Gabinete Desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis

Meirelles, os órgãos públicos “são centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem”⁹.

De tal sorte, os órgãos seriam uma espécie de “instrumento” de atuação de que se vale a Administração Pública para que a sua vontade seja manifestada.

Tal diretiva, substituiu as teorias civilistas do mandato e da representação. Destarte cediço que a atuação dos agentes públicos deve ser diretamente imputada à pessoa jurídica a que pertencem.

Dessarte, se revela descabido o pedido de condenação pessoal do Prefeito, que não fez parte da presente demanda, ao pagamento de multa por eventual descumprimento da obrigação determinada na sentença.

“(…) 2 - Ainda que assim não fosse, o entendimento exposto no acórdão impugnado se amolda à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, firmada no sentido de que o agente público não pode ser pessoalmente condenado ao pagamento de *astreintes* se não figurou como parte na relação processual em que imposta a

9 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37ª ed. Malheiros Editores, 2011.

Gabinete Desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis

cominação, sob pena de afronta ao direito constitucional de ampla defesa. Precedentes. 3 - Recurso especial a que se nega provimento." (STJ, REsp 1433805/SE, Relator Ministro SÉRGIO KUKINA (1155), T1 - PRIMEIRA TURMA, DJe 24/06/2014). (grifei).

"(...) 3- Embora admissível a imposição da multa cominatória prevista no art. 461, § 4º, do CPC à Fazenda Pública, **o prefeito municipal não pode ser pessoalmente condenado ao pagamento de astreintes, quando não figurar como parte na relação processual.** (...) " (TJGO, Agl nº 63205-55.2015.8.09.0000, Rel. DES. JEOVA SARDINHA DE MORAES, 6ª CC, DJe 1811 de 24/06/2015). (destaquei).

Nesse diapasão, registro que, também nesse particular, a sentença deve permanecer inalterada.

Conclusivamente, vislumbro que as ilações ventiladas na presente objeção são incapazes de alterar o provimento judicial alvejado.

Na confluência do exposto, nos termos do artigo 557, *caput*, do Código de Processo Civil, **nego seguimento** ao 1º apelo interposto, pelo Ente Municipal e, nos moldes do §1º-A, do art. 557, do citado Diploma Legal, **dou parcial provimento** à remessa obrigatória e ao

Gabinete Desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis

recurso voluntário interposto pelo Ministério Público somente para acrescentar à parte dispositiva da sentença que o Município de Goiânia apresente um cronograma contendo o termo inicial e final das obras, obedecendo o prazo de 90 (noventa) dias, sob pena de **multa de R\$1.000,00 (um mil reais) diária**, fixado pela magistrada *a quo*.

Após o trânsito em julgado, baixem-se os autos ao Juízo de origem, observadas as cautelas de estilo.

Publique-se. Intimem-se.

Goiânia, 27 de outubro de 2015.

Desembargadora **Sandra Regina Teodoro Reis**
Relatora