

**TJDFT**Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Órgão	1ª Turma Cível
Processo N.	APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA 0701745-50.2020.8.07.0018
APELANTE(S)	DISTRITO FEDERAL
APELADO(S)	MINISTERIO PUBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS
Relator	Desembargador TEÓFILO CAETANO
Acórdão Nº	1350698

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPOSIÇÃO PASSIVA. DISTRITO FEDERAL. PRETENSÕES COMINATÓRIAS. OBRIGAÇÕES DE FAZER. INÉRCIA ADMINISTRATIVA. DESCUMPRIMENTO DE COMANDOS LEGAIS. SEGURANÇA DE SERVIDORES PÚBLICOS E USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS. SECRETARIA DE SAÚDE. DEPENDÊNCIAS FÍSICAS. MANUTENÇÃO E RECARGA DOS EXTINTORES DE INCÊNDIO E DEMAIS EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA E PROTEÇÃO. IRREGULARIDADES. SANEAMENTO. TUTELA PROVISÓRIA. CONCESSÃO. CUMPRIMENTO. DILIGÊNCIAS ENVIDADAS PELO ENTE PÚBLICO. CONFIRMAÇÃO DA DECISÃO ANTECIPATÓRIA DOS EFEITOS DA TUTELA EM SENTENÇA DE MÉRITO. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR. INEXISTÊNCIA. CONTRATAÇÃO DA TROCA E RECARGA DOS EQUIPAMENTOS DE INCÊNDIO. ELABORAÇÃO DO PLANO DE PREVENÇÃO, COMBATE A INCÊNDIO E ABANDONO – PPCIA. IMPOSIÇÃO LEGAL (LEI DISTRITAL Nº 5.766/16). OBRIGAÇÃO. COMINAÇÃO LEGITIMIDADE. PREVISÃO LEGAL. OMISSÃO ESTATAL. JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA. SIMPLES DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO LEGAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. PRAZO. RAZOABILIDADE. PRESERVAÇÃO. APELO E REMESSA OFICIAL DESPROVIDOS.

1. A realização da cominação imposta ao ente público via de decisão antecipatória não afeta o objeto da ação aviada com esse objetivo nem o interesse processual da parte autora, notadamente porque a antecipação de tutela, encerrando a entrega antecipada do direito material postulado, carece de ser confirmada através provimento de natureza definitiva, não ensejando sua concessão e efetivação o exaurimento do objeto da ação por não consubstanciar o instrumento que dispõe sobre a definitiva resolução da lide.
2. Conquanto cominada ao ente público, no ambiente de antecipação dos efeitos da tutela, obrigação de fazer consubstanciada na efetivação da manutenção e recarga de extintores de incêndio e demais equipamentos de segurança e proteção instalados nas dependências dos órgãos e repartições integrantes da Secretaria de Saúde, o cumprimento da medida pela administração, em atendimento ao comando judicial, não enseja a perda do objeto da ação, demandando a ratificação, via de provimento de definitivo de mérito, da medida antecipatória concedida que viabilizara a realização da prestação.
3. Em consonância com a Lei Distrital nº 5.766/2016, todas as edificações públicas ou privadas no Distrito Federal devem elaborar Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA, que tem por objetivo planejar as ações de prevenção e combate a incêndio e as formas de abandono e evacuação das instalações prediais em caso de incêndios, emanando do comando legal obrigação concreta da qual não pode se furtar a administração, notadamente quando volvida a resguardar a segurança de servidores e cidadãos usuários dos prédios nos quais instalados órgãos públicos.
4. É dever da Administração, na conformidade do princípio da legalidade, utilizando-se dos mecanismos inerentes à sua atuação, dar cumprimento ao comando normativo, pois, como é sabido, ao Poder Público só é dado fazer o que estiver previsto em lei - princípio da legalidade em sentido estrito -, donde, em incorrendo em omissão quanto ao cumprimento das medidas previstas em lei voltadas a resguardar a segurança de servidores e usuários dos serviços públicos de saúde, elaborando Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA, sujeita-se à cominação de obrigação voltada a assegurar a realização da determinação legal dentro de prazo compatível com a cominação.
5. Quando provocado legitimamente e via do instrumento adequado, a atuação do Judiciário voltada a obrigar a administração a cumprir obrigação que legalmente lhe está afetada e em relação à qual vem se omitindo, deixando de atender ao legislado como forma de prevenção de riscos a servidores e cidadãos usuários dos serviços públicos, não encerra ingerência na confecção e implemento de políticas públicas nem invasão do mérito da gestão administrativa, encerrando simples controle da legalidade da atuação do gestor público no exercício da vocação da tutela judicial, que é materializar o direito posto.

6. Remessa de ofício e apelação conhecidas e desprovidas. Unânime.

ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) 1ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, TEÓFILO CAETANO - Relator, SIMONE LUCINDO - 1º Vogal e RÔMULO DE ARAÚJO MENDES - 2º Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO, em proferir a seguinte decisão: CONHECER DO RECURSO E DA REMESSA OFICIAL E NEGAR-LHES PROVIMENTO. DECISÃO UNÂNIME., de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 30 de Junho de 2021

Desembargador TEÓFILO CAETANO
Presidente e Relator

RELATÓRIO

Cuida-se de reexame necessário e **apelação[1]** interposta pelo **Distrito Federal** em face da sentença[2] que, resolvendo a **ação civil pública** manejada em seu desfavor pelo **Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios**, confirmando os efeitos da tutela provisória de urgência anteriormente deferida, acolhera os pedidos, cominando ao ente distrital a obrigação de fazer consistente em promover a (i) manutenção e recarga permanente de todos os extintores de incêndio e demais equipamentos de segurança e proteção, e, outrossim, (ii) à elaboração definitiva do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA, referente a todas as unidades de saúde do Distrito Federal, e a submissão tempestiva do projeto à aprovação do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, conforme atos normativos próprios, no prazo de 06 (seis) meses, contados da prolação da sentença.

Segundo o alinhado na sentença, o eminente juiz rejeitara a preliminar de ausência de interesse de agir suscitada pelo Distrito Federal, sob o fundamento de que a pretensão formulada pelo *Parquet* tem por objetivo a regularização dos extintores e equipamentos de segurança, localizados nas unidades de saúde do Distrito Federal, e, demais disso, a elaboração do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA, não havendo o ente distrital evidenciado que cumprira as medidas individualizadas. Saliendara o julgado, ainda, que, da análise da documentação acostada aos autos, notadamente a representação do Ministério Público de Contas, a carga de extintores de incêndio, tipo gás carbônico, localizados nas unidades de saúde do Distrito Federal, encontra-se com o prazo de validade vencido desde junho de 2017 e, conquanto o Tribunal de Contas local, julgando a representação formulada pelo Ministério Público de Contas em 23.10.2018, tenha fixado prazo de 30 (trinta) dias para que a Secretaria de Saúde promovesse a troca dos extintores de incêndio, a Administração cingira-se a informar que está realizando “o levantamento das necessidades para fins de avaliação de disponibilidade orçamentária[3].”

Registrara o eminente sentenciante que a Constituição Federal consagrara o direito à vida e à saúde, como direitos fundamentais, e fixara como direito laboral a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança, traduzindo dever indeclinável do Estado o desenvolvimento de políticas públicas que assegurem o pleno acesso da população em geral a esses direitos. Assentara o julgador, ademais, que a ausência de manutenção de extintores de incêndio ou a aquisição tardia de novos equipamentos de segurança poderá contribuir para o agravamento do risco para todos os pacientes, servidores e visitantes das unidades da Secretaria de Saúde. Destacara, demais disso, que a obrigatoriedade da elaboração do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA está prevista na Lei Distrital nº 5.766/2016, não sobejando possível ao Distrito Federal furtar-se do cumprimento dessa medida. Pontuara que, diante da omissão administrativa, não sobeja possível o reconhecimento da ingerência abusiva do Poder Judiciário, tendo em vista que “a própria ordem constitucional legítima a atuação do Poder Judiciário, nas hipóteses em que as entidades, órgãos e agentes públicos, de forma anômala, abusiva ou desviante deixam de respeitar a ordem constitucional vigente - que lhes impõe a plena efetivação dos direitos fundamentais nela consagrado[4].”

Inconformado com a resolução empreendida, almeja o Distrito Federal a reforma da sentença e a consequente extinção da ação, sem resolução do mérito, ou a rejeição do pedido. Como estofo da pretensão reformatória, suscitara, em sede de preliminar, a ausência de interesse de agir do Ministério Público, pois adotara as medidas necessárias para a recarga e manutenção dos extintores de incêndio vinculados à Secretaria de Saúde, havendo, no dia 22.02.2020, celebrado contrato com a empresa Ricardo Alves Ramos de Brito Extintores ME, tendo por objeto a aquisição e prestação de serviços de manutenção de extintores portáteis. Esclarecera que mais de 327 (trezentos e vinte e sete) unidades extintoras já foram recarregadas ou trocadas e, além disso, elaborara cronograma de execução completa dos serviços, o que evidencia a ausência de interesse de agir do autor da ação. Pontuara, outrossim, haver adotado as providências para a formalização do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA, consoante se infere do processo administrativo SEI nº 00060-00132251/2019-57, que tem por objetivo a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de brigadista, ficando patente, sob essa ótica, a ausência de interesse processual na presente ação civil pública.

Quanto ao mérito, argumentara, em suma, que, a despeito da zelosa atuação do Ministério Público local, a presente ação traduz interferência indevida na atuação administrativa, não se afigurando razoável estabelecer prazos para que o Distrito Federal adquira insumos de combate a incêndio e submeta o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal a analisar e aprovar o Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA. Observara que o Distrito Federal realiza manutenção periódica em seus extintores de incêndio, de modo que, não havendo omissão estatal hábil a ensejar iminente risco ao administrado, ressoa inviável que o Poder Judiciário dite prazos e “*ritmos para a conclusão de manutenção de equipamentos de combate a incêndios em mais de trezentos unidades de saúde*”[5], em observância ao princípio da Separação dos Poderes.

Acentuara, outrossim, que o prazo de 6 (seis) meses fixado pela sentença afigura-se insuficiente para que haja o efetivo cumprimento das obrigações de fazer que lhe foram imputadas. Registrara que o lapso temporal arbitrado afigura-se genérico e não está lastreado “*nos dados concretos que só o administrador público apreende ao exercer suas funções*”[6]. Postulara, alfim, a concessão de efeito suspensivo ao apelo, assegurando-lhe o direito de cumprir as medidas que lhe foram debitadas após o trânsito em julgado da sentença.

Conforme decisão encartada aos autos, o Juízo singular salientara que o pedido atinente à concessão de efeito suspensivo ao apelo deve ser veiculado em sede própria, em observância às garantias do duplo grau de jurisdição e do devido processo legal[7].

Regularmente intimado, o Ministério Público contrariara tempestivamente o apelo[8], pugnando, em suma, pela rejeição do inconformismo aviado.

Oficiando no processo, a douta Procuradoria de Justiça opinara pelo desprovimento do apelo[9].

O Ministério Público, autor da ação, comparecendo aos autos e postulara a intimação pessoal do Secretário de Saúde do Distrito Federal para que informe a atual situação das medidas adotadas para manutenção e recarga dos extintores de incêndio e equipamentos de proteção nas unidades de saúde, farmácias e áreas administrativas da Secretaria de Saúde local[10]. O Distrito Federal, de sua vez, postulara a concessão de prazo adicional para prestar as informações postuladas[11]. Deferido o prazo adicional por esta relatoria[12], o ente público colacionara aos autos documentos[13].

A douta Procuradoria de Justiça tivera ciência dos novos documentos coligidos aos autos e concluíra pela ausência de fatos novos hábeis a ensejarem a alteração da manifestação que anteriormente formulara[14].

O apelo é tempestivo, está subscrito por procurador devidamente habilitado e municiado de capacidade postulatória, é isento de preparo e fora corretamente processado.

É o relatório.

[1] - Apelação ID Num. 21810388 - Pág. 1/12 (fls. 442/453).

[2] - Sentença ID Num. 21810379 - Pág. 1/9 (fls.411/419).

[3] - ID Num. 21810379 - Pág. 4 (fl. 414).

[4] - ID Num. 21810379 - Pág. 8 (fl. 418).

[5] - ID Num. 21810388 - Pág. 8 (fl. 449).

[6] - ID Num. 21810388 - Pág. 11 (fl. 452).

[7] - ID Num. 21810392 - Pág. 1/2 (fls. 457/458).

[8] - Contrarrazões Num. 21810396 - Pág. 1/10 (fls. 477/478).

[9] - Parecer ID Num. 21948389 - Pág. 1/2 (fls. 477/478).

[10] - ID Num. 21810385 - Pág. 1/3 (fls. 437/439).

[11] - ID Num. 21810391 - Pág. 1 (fls. 456).

[12] - ID Num. 22267730 - Pág. 1 (fl. 481).

[13] - ID Num. 22390162 - Pág. 1/9 (fls. 483/504).

[14] - ID Num. 22476333 - Pág. 1 (fl. 507).

VOTOS

O Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO - Relator

Cabível, tempestivo, subscrito por procurador devidamente habilitado, isento de preparo e fora corretamente processado, satisfazendo, pois, os pressupostos objetivos e subjetivos de recorribilidade que lhe são próprios, conheço do apelo.

Cuida-se de reexame necessário e apelação interposta pelo Distrito Federal em face da sentença que, resolvendo a ação civil pública manejada em seu desfavor pelo Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, confirmando os efeitos da tutela provisória de urgência anteriormente deferida, acolhera os pedidos, cominando ao ente distrital a obrigação de fazer consistente em promover a (i) manutenção e recarga permanente de todos os extintores de incêndio e demais equipamentos de segurança e proteção, e, outrossim, (ii) à elaboração definitiva do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA, referente a todas as unidades de saúde do Distrito Federal, e a submissão tempestiva do projeto à aprovação do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, conforme atos normativos próprios, no prazo de 06 (seis) meses, contados da prolação da sentença.

Segundo o alinhado na sentença, o eminente juiz rejeitara a preliminar de ausência de interesse de agir suscitada pelo Distrito Federal, sob o fundamento de que a pretensão formulada pelo *Parquet* tem por objetivo a regularização dos extintores e equipamentos de segurança, localizados nas unidades de saúde do Distrito Federal e, demais disso, a elaboração do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA, não havendo o ente distrital evidenciado que cumprira as medidas individualizadas. Saliendara o julgado, ainda, que, da análise da documentação acostada aos autos, notadamente a representação do Ministério Público de Contas, a carga de extintores de incêndio, tipo gás carbônico, localizados nas unidades de saúde do Distrito Federal, encontra-se com o prazo de validade vencido desde junho de 2017 e, conquanto o Tribunal de Contas local, julgando a representação formulada pelo Ministério Público de Contas em 23.10.2018, tenha fixado prazo de 30 (trinta) dias para que a Secretaria de Saúde promovesse a troca dos extintores de incêndio, a Administração cingira-se a informar que está realizando “o levantamento das necessidades para fins de avaliação de disponibilidade orçamentária[1].”

Registrara o sentenciante que a Constituição Federal consagrara o direito à vida e à saúde, como direitos fundamentais, e fixara como direito laboral a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança, traduzindo dever indeclinável do Estado o desenvolvimento de políticas públicas que assegurem o pleno acesso da população em geral a esses direitos. Assentara o julgador, ademais, que a ausência de manutenção de extintores de incêndio ou a aquisição tardia de novos equipamentos de segurança poderá contribuir para o agravamento do risco para todos os pacientes, servidores e visitantes das unidades da Secretaria de Saúde. Destacara, demais disso, que a obrigatoriedade da elaboração do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA está prevista na Lei Distrital nº 5.766/2016, não sobejando possível ao Distrito Federal furtar-se do cumprimento dessa medida. Pontuara que, diante da omissão administrativa, não sobeja possível o reconhecimento da ingerência abusiva do Poder Judiciário, tendo em vista que “a própria ordem constitucional legitima a atuação do Poder Judiciário, nas hipóteses em que as entidades, órgãos e agentes públicos, de forma anômala, abusiva ou desviante deixam de respeitar a ordem constitucional vigente - que lhes impõe a plena efetivação dos direitos fundamentais nela consagrado[2].”

Inconformado com a resolução empreendida, almeja o Distrito Federal a reforma da sentença e a conseqüente extinção da ação, sem resolução do mérito, ou, alternativamente, a rejeição do pedido. Emoldurada a matéria devolvida a reexame e delimitado o lastro invocado como apto a ensejar o acolhimento da pretensão reformatória que estampa, o desembaraço da questão não encerra dificuldades. Assim pontuada a matéria controvertida, antes de apreciar o mérito, sobeja examinar a preliminar aventada pelo apelante, que dispõe sobre ausência de interesse de agir do Ministério Público.

Conforme pontuado, suscitara o apelante a ausência de interesse de agir do apelado, porquanto, diferentemente das alegações formuladas na petição inicial, a administração adotara as medidas necessárias para a recarga e manutenção dos extintores de incêndio vinculados à Secretaria de Saúde, havendo celebrado contrato tendo por objeto a aquisição e prestação de serviços de manutenção de extintores portáteis, e, outrossim, iniciado os trâmites relacionados à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de brigadista volvida à elaboração do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA, ficando patente, sob essa ótica, a ausência de interesse processual na presente ação civil pública.

Estabelecidas essas premissas, como cediço, afigura-se suficiente à caracterização do interesse de agir a aferição da adequação do instrumento processual manejado para obtenção da prestação almejada, da utilidade da pretensão deduzida e da necessidade de intervenção judicial para sua obtenção. Consubstancia verdadeiro truísmo que a carência de ação decorrente da falta de interesse de agir somente se verifica quando aferido que o instrumento manejado é inadequado para a obtenção da tutela pretendida, quando prescindível para perseguição e alcance da prestação formulada e, ainda, impassível de irradiar o efeito material almejado. Oportuna a transcrição do escólio de Fredie Didier sobre o interesse de agir, *verbis*:

“A necessidade da tutela jurisdicional, que conota interesse, deflui da exposição fática consubstanciada na causa de pedir remota; a utilidade do provimento jurisdicional também deve ser examinada à luz da situação substancial trazida pelo autor da demanda.

(...)

A constatação do interesse de agir faz-se, sempre, in concreto, à luz da situação narrada no instrumento da demanda. Não há como indagar, em tese, em abstrato, se há ou não interesse de agir, pois ele sempre estará relacionado a uma determinada demanda judicial.”^[3]

Balizadas aludidas premissas, o mesmo doutrinador alinhara definição sobre o interesse de agir, conforme abaixo se vislumbra:

“O exame do interesse de agir (interesse processual) passa pela verificação de duas circunstâncias: a) utilidade e b) necessidade do pronunciamento judicial. (...) Interesse de agir é, por isso, um interesse processual, secundário e instrumental com relação ao interesse substancial primário; tem por objeto o provimento que se pede ao juiz como meio para obter a satisfação de um interesse primário lesado pelo comportamento da parte contrária, ou, mais genericamente, pela situação de fato objetivamente existente’. ‘Constitui objeto do interesse de agir a tutela jurisdicional e não o bem da vida a que ela se refere.’”^[4]

Divisando a necessidade de distinguir o interesse-utilidade e o interesse-necessidade, o mesmo doutrinador pontuara o seguinte:

“Há utilidade da jurisdição toda vez que o processo puder propiciar ao demandante o resultado favorável pretendido.

(...)

É por isso que se afirma, com razão, que há falta de interesse processual quando não mais for possível a obtenção daquele resultado almejado – fala-se em ‘perda do objeto’ da causa.

(...)

O legislador brasileiro admite haver interesse-utilidade na pretensão processual à simples declaração (ação meramente declaratória), (...).

O exame da ‘necessidade da jurisdição’ fundamenta-se na premissa de que a jurisdição tem de ser encarada como última forma de solução de conflito.”^[5]

Alinhados esses parâmetros, consoante emerge do aduzido, o apelado aviara em desfavor do Distrito Federal ação civil pública almejando a cominação ao ente público da obrigação de fazer consistente na manutenção/recarga de todos os extintores de incêndio e demais equipamentos de segurança e proteção e, outrossim, na elaboração definitiva do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA destinado a todas as unidades de saúde do Distrito Federal, a saber, hospitais, unidades básicas, farmácias e prédios administrativos. Como lastro dessa

pretensão alegara, em suma, que, segundo o apurado pelo Tribunal de Contas local, o prazo de validade dos extintores de incêndio utilizados no âmbito das unidades da Secretaria de Saúde do Distrito Federal expirara em junho de 2017 e, conquanto tenha sido instada, em maio de 2018, a adotar as providências necessárias para a manutenção e recarga dos extintores de inocência, até a presente data a Administração permanecera omissa, não adotando qualquer medida para regularizar aludida situação.

Em contrapartida, de acordo com os documentos coligidos aos autos pelo Distrito Federal em anexo à contestação[6] e à apelação[7], restara evidenciado que a Secretaria de Saúde local firmara, em 03 de março do derradeiro ano, contrato com a empresa Ricardo Alves Ramos de Brito Extintores ME, tendo por objeto a aquisição de extintores e prestação de serviços de manutenção de extintores portáteis, como se infere do abaixo reproduzido[8], *in verbis*:

“CONTRATO Nº 026/2020-SES/DF

CONTRATO QUE ENTRE SI CELEBRAM ODISTRITO FEDERAL, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE E AEMPRESA RICA RDO A LVES RA MOS DEBRITO EXTINTORES - ME, NOS TERMOS DO PADRÃO Nº. 04/2002, NA FORMA ABAIXO.

(...)

3.CLÁUSULA TERCEIRA – DO OBJETO

3.1. O Contrato tem por objeto a aquisição de materiais permanentes de manutenção de bens móveis, manutenção e conservação de bens móveis e equipamento de proteção, segurança e socorro (grupos 30.25, 39.20 e 52.24) - aquisição e manutenção de extintores, a fim de atender a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES/DF, conforme especificações e quantidades constantes neste Contrato, nos termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 145/2018 - S CG (20279553), Ata nº0004/2019 (20307006), Projeto Básico (25284417), PAM Pedido de Autorização de Material nº 1-19/PAM003437 (25625284) e 1-19/PAM003436 (25625116), AFM Autorização de Fornecimento de Material nº 1-20/AFM000571 (35901295) e 1-20/AFM000568 (35901335), Autorizo da Nota de empenho (35731247), Nota de Empenho (35944486), e demais disposições constantes nas Leis nº8.666/1993 e 10.520/2002., que passam a integrar o presente Termo.”

Extrai-se dos autos, outrossim, que, celebrado o contrato na data de 22.02.2020, no dia 20 do mês seguinte a empresa contratada já havia realizado a recarga ou a troca de 327 (trezentos e vinte e sete) extintores de incêndio, no âmbito da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, como retrata o ofício que ora se transcreve[9]:

“Despacho SES/SUGEP/COAP/DIAP/GSHMT

Brasília-DF, 20 de março de 2020.

Senhora Subsecretária da SUGEP/SES

(...)

Informamos que no dia 22 de fevereiro de 2020 foi celebrado o contrato nº 026/2020-SES/DF entre a secretaria de estado de saúde e a empresa Ricardo Alves Ramos de Brito Extintores -ME, visando a execução do contrato para aquisição e prestação de serviços de manutenção de 2º nível em extintores portáteis.

Os executores de contrato foram indicados pelas regionais e iniciado a reposição dos extintores. Até a presente data, onze dias do início do prazo estipulado para efetivação da contratação para a manutenção/recarga de todos os seus extintores de incêndio e demais equipamentos de segurança e proteção ora existentes, mais de 327 unidades extintoras já foram recarregadas ou trocadas.

Anexo cronograma de execução 37399768.”

Deve ser acentuado que, de conformidade com o cronograma de execução inserido no contrato individualizado, todos os extintores de incêndio da Secretaria de Saúde seriam recarregados ou trocados até o dia 26.04.2020. Em consonância com o despacho da SES acostado aos autos, no dia 23.04.2020, sobejavam 71 (setenta e um) extintores de incêndio a serem alocados nas unidades de saúde individualizadas, tendo em vista que o contrato não alcançara a integralidade das unidades subordinadas ao Complexo Regulador em Saúde do Distrito Federal, confira-se[10]:

“Trata-se do contrato nº 26/2020 referentes à execução do contrato de prestação de Serviços de Manutenção de 2º nível em Extintores portáteis de combate a Incêndio e Aquisição de Extintores de Combate a Incêndio, a fim de atender a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES/DF, firmado com a empresa RICARDO ALVES RAMOS DE BRITO EXTINTORES - ME.

(...)

Considerando que este CRDF, encaminhou despacho (18815960) aquela DEA, solicitando aquisição de 71 extintores, sendo 53 extintores do tipo 2A20BC DE 4 kg e 18 extintores do tipo 3A20BC, de 6 kg, para as Unidades do Complexo Regulador em Saúde do Distrito Federal, listadas conforme tabela inserida no documento.

Considerando que após adesão da Ata de Registro de Preço, contrato nº 026/2020 este CRDF está contemplado no Lote 8, e que só consta no referido Lote o endereço da Sede do SAMU, localizada no SIA Trecho 3 Lote 2090 - Brasília, DF, 71200-030. Considerando a necessidade de atendermos as demais estruturas físicas subordinadas ao Complexo Regulador em Saúde do Distrito Federal, solicitamos verificar a possibilidade de inclusão dos demais endereços ao contrato e conseqüentemente o abastecimento daquelas Bases Descentralizadas que não foram contempladas no Lote 8, conforme tabela anexa (37802507):

(...)

Contudo, solicitamos nos orientar quanto a possibilidade de inclusão dos demais endereços e conseqüente redistribuição dos extintores outrora incluídos no lote 8 (destinado para a Sede do SAMU, localizada no Setor de Indústria) para as demais Bases do SAMU, até que consigamos adquirir outros extintores para atendermos a estrutura do CRDF em sua totalidade.

Em tempo, solicita-se que seja avaliada a possibilidade de adi6vação do contrato com o intuito de atender a demanda desta unidade.

Ressaltamos que no Lote 8, esta unidade está contemplada com 38 extintores, sendo 23 (4kg) e 15 (6kg). No entanto para que possamos atender este Complexo Regulador seriam necessários ao menos 71, sendo 42 (4kg) e 29(6kg).

Certos de contarmos com a compreensão e colaboração de Vossa Senhoria, agradecemos antecipadamente.”

Conquanto não haja qualquer informação sobre o efetivo fornecimento dos 71 (setenta e um) extintores de incêndio adicionais, noticiara o Distrito Federal que o contrato firmado com a empresa Ricardo Alves Ramos de Brito Extintores ME, tendo por objeto a aquisição de extintores e prestação de serviços de manutenção de extintores portáteis, encontra-se vigente até 22.02.2021 e fora integralmente executado, como se infere do que ora se transcreve[11]:

“Instada, a Gerência de Serviços de Apoio Operacional, área regimentalmente responsável pela questão, prestou os seguintes esclarecimentos:

Quanto ao assunto manutenção/recarga permanente de todos os seus extintores de incêndio e demais equipamentos de segurança e proteção, informamos:

Segue nesta Pasta o trâmite do Processo SEI nº 00060-00487938/2020-61, onde trata da ‘licitação para contratação de empresas para prestação de serviços de manutenção e conservação de bens móveis e fornecimento de Materiais de manutenção de bens móveis, equipamento de proteção, segurança e socorro - EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 087/2020-COLIC/SCG/SPLAN/SEEC-DF’.

Além, solicitamos à SVS, CRDF e aos Núcleos de Atividades Gerais de Manutenção das Superintendências das Regiões de Saúde, com vistas às Diretorias Administrativas e aos gestores do Contrato nº 026/2020 (00060-00492987/2020-15), que providenciem LEVANTAMENTO URGENTE da necessidade de manutenção de extintores de incêndio, visando a utilização de saldo do referido contrato, firmado com a empresa RICARDOALVES RAMOS DE BRITO EXTINTORES - ME, vigência de 22/02/2020 a22/02/2021, conforme exposto no Despacho - SES/SUAG/DACC/GACI(44799668).”

Consignadas essas observações, ressoa impassível que restara satisfeito um dos objetos da pretensão aviada pelo *Parquet*, pois buscara cominar ao Distrito Federal a obrigação de fazer consistente em promover a manutenção e recarga de todos os extintores de incêndio e demais equipamentos de segurança e proteção que guarnecem as unidades de saúde. Conforme se extrai dos documentos coligidos aos autos, o Distrito Federal contratara empresa especializada na manutenção e recarga de todos os seus extintores de incêndio e demais equipamentos de segurança e proteção e, não havendo notícias de que aludida contratação restara frustrada, afigura-se patente que o ente público cumprira integralmente a obrigação.

Destarte, havendo o Distrito Federal demonstrado que promovera a troca e a recarga dos extintores de incêndio localizados no âmbito da Secretaria de Saúde, não haveria, a princípio, qualquer utilidade em se cominar ao ente público o cumprimento de obrigação que já restara satisfeita. Contudo, essa obrigação somente fora realizada em razão da tutela provisória concedida ao ser aviada a ação, e não em razão da iniciativa da administração.

Com efeito, a pretensão do *parquet* no tocante à cominação do Distrito Federal em realizar a troca e a recarga dos extintores de incêndio fora alcançada, mas em razão do provimento antecipatório, que, por conseguinte, deve ser ratificado.

Destaca-se que o apelado inexoravelmente estava revestido de interesse processual no momento do ajuizamento da pretensão, pois a documentação acostada aos autos, notadamente a representação do Ministério Público de Contas, positivava que a carga de extintores de incêndio localizados nas unidades de saúde do Distrito Federal encontrava-se com o prazo de validade vencido desde junho de 2017 e, conquanto o Tribunal de Contas local, julgando a representação formulada pelo Ministério Público de Contas em 23.10.2018, tenha fixado prazo de 30 (trinta) dias para que a Secretaria de Saúde, a Administração não adotara qualquer providência. Todavia, posteriormente, fora evidenciado que o Distrito Federal firmara contrato tendo por objeto a manutenção e recarga de todos os seus extintores e, não havendo notícias de que aludida avença fora descumprida, a pretensão passara da utilidade para sua ausência.

Merece ser reprisado que, consoante alinhado, a realização da obrigação derivava da cominação imposta ao Distrito Federal via do provimento que concedera a tutela provisória postulada pelo Ministério Público. Sob essa realidade, sobeja que, conquanto o autor tenha alcançado a antecipação de tutela que reclamara, esse fato não determina o exaurimento do objeto da ação que aviara. Ao invés, obtida a prestação jurisdicional em decorrência da concessão da antecipação de tutela que reclamara, o direito que invocara deve ser equacionado de forma definitiva, inclusive porque, em não sendo objeto de pronunciamento meritório, não resta revestido de intangibilidade e imutabilidade, qualificando-se a obrigação imputada ao ente distrital como precária e, por conseguinte, passível de ser desconstituída se efetivamente a pretensão não vier a ser confirmada, ainda que do provimento antecipatório tenham germinado efeitos materiais.

Ora, se eventualmente, após o itinerário processual, o pedido viesse a ser julgado improcedente, o corolário que emergiria dessa decisão seria a perda de eficácia da antecipação de tutela inicialmente deferida. Como o réu somente cumprira a obrigação de recarga e manutenção dos extintores de incêndio vinculados à Secretaria de Saúde, via de concerto administrativo que firmara, em decorrência do provimento antecipatório concedido, a circunstância de restar desconstituída a decisão que ensejara sua obtenção reflete na eficácia da obrigação que lhe fora imputada e que, registre-se, ainda se encontra em cumprimento, ensejando sua invalidação, pois já restaria desprovido de sustentação, determinando o restabelecimento da situação de fato que vigorava antes da interseção do Judiciário no ocorrido. De forma a restar definitivamente equacionado o direito invocado, a pretensão, ainda que dela já tenham germinado os efeitos materiais pretendidos, deve ser confirmada em sede de decisão de cunho meritório, pois, presentes as condições da ação, somente a sentença é que está revestida de estofamento para ensejar a formação da coisa julgada material, conferindo, se o caso, a qualidade de imutável ao provimento antecipatório inicialmente deferido.

Aliás, há que ser asseverado que a exegese defendida ensejaria a extinção de todas as ações no bojo das quais, ante pretensão formulada nesse sentido, fora deferida a antecipação da tutela postulada, pois que, assim como se verifica na hipótese em tela, a medida antecipatória parcialmente concedida ensejara a germinação de efeitos materiais que, incorporados aos eventos da vida, se tornaram, no momento em que se consumaram, definitivos, ainda que a medida possa ser revista, como sucede, por exemplo, nas ações possessórias em que há o deferimento de proteção em sede de medida liminar e sua consequente execução. Essa exegese, contudo, não se conforma com a natureza das medidas antecipatórias, nem mesmo com o enquadramento que lhes é conferido, pois, em se tratando de medidas de natureza provisória, sua eficácia e perenização são condicionadas à sua confirmação através de provimento de natureza meritória, porquanto somente a sentença está municiada com estofamento legal para equacionar o conflito estabelecido e outorgar de forma definitiva o direito material àquele que o titulariza.

Diante dessa constatação emerge a irreversível constatação de que, a despeito de o Distrito Federal ter envidado, em decorrência da obrigação que lhe fora cominada pela decisão que concedera parcialmente a antecipação de tutela postulada, as diligências necessárias à consecução da recarga e manutenção de extintores vinculados à Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal, o objeto da ação sobeja incólume quanto ao ponto, não tendo se exaurido com a mera perfectibilização das medidas determinadas, pois suportadas de forma coercitiva e em caráter precário e provisório. Em sendo assim, resta irreversivelmente patenteado que, conquanto tenham sido iniciadas as medidas postuladas pelo *Parquet*, o objeto da prestação jurisdicional que persegue sobeja incólume, não tendo se exaurido diante do cumprimento da obrigação imputada pela decisão que antecipara os efeitos da tutela pretendida, pois de alcance restrito e provisório, determinando que a lide seja resolvida, e ratificada, através de provimento de natureza definitiva.

Sobeja salientar, ademais, que, no tocante ao pedido formulado pelo apelado almejando cominar ao ente distrital a obrigação de fazer consistente em promover a elaboração definitiva do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA destinado a todas as unidades de saúde do Distrito Federal, permanece hígido o

interesse de agir, porquanto não evidenciara o Distrito Federal ter cumprido aludida obrigação. Ao revés, em conformidade com os documentos coligidos aos autos, infere-se que até novembro de 2020, o Distrito Federal ainda não possuía o plano nomeado e estava realizando as tratativas necessárias para a contratação de empresa de serviço de brigada, como se infere do abaixo reproduzido^[12]:

“(…) Quanto ao assunto elaboração definitiva, no prazo de 06 (seis) meses contados da prolação da sentença, do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA referente a todas as unidades de saúde do Distrito Federal, incluído neste prazo a submissão tempestiva do projeto à aprovação do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, informamos: Segue nesta Pasta o trâmite do Processo SEI nº 00060-00132251/2019-57, onde tratada contratação de empresa especializada em serviços de brigada contra incêndio e pânico para atender à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. O referido processo encontra-se em fase de consolidação de informações sobre os quantitativos de pessoas por endereço e por turno para o dimensionamento do quantitativo de brigadistas necessários em cada local, conforme legislação vigente. Acrescentamos que restam pendentes apenas informações da SRSSO e do total de colaboradores da limpeza tanto no Parque de Apoio quanto na sede da SES, informação essa requisitada no processo 00060-00245395/2020-14 desde o dia 10 de junho de 2020 no Memorando Nº140/2020 - SES/SINFRA/DIAOP/GSAO (41646372), reiterada por meio dos Despachos - SES/SINFRA/DIAOP/GSAO (43181225 e 44115929)”

Afastada, então, a parcial perda superveniente do objeto da ação, no tocante à condenação do Distrito Federal à obrigação de fazer consistente em promover manutenção e recarga de todos os seus extintores de incêndio e demais equipamentos de segurança e proteção, quanto à outra pretensão o interesse de agir também perdura incólume. Quanto à pretensão que tem por objeto a cominação ao Distrito Federal à obrigação de fazer consistente na elaboração definitiva do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA referente a todas as unidades de saúde do Distrito Federal, deve ser examinada a insurgência recursal quanto ao ponto.

Conforme pontuado, sustentara o Distrito Federal que a cominação que lhe fora debitada traduz interferência indevida na atuação administrativa, notadamente porque, na hipótese, inexistia omissão estatal hábil a ensejar iminente risco ao administrado. Alternativamente, aduzira que o prazo de 6 (seis) meses fixado pela sentença afigura-se insuficiente para que haja o efetivo cumprimento da obrigação de fazer individualizada.

Sob essas premissas, inicialmente deve ser registrado que, em consonância com a Lei Distrital nº 5.766/2016, todas as edificações públicas ou privadas no Distrito Federal devem elaborar Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA, que tem por objetivo planejar as ações de prevenção e combate a incêndio e as formas de abandono e evacuação em caso de incêndios, como se infere do abaixo reproduzido:

“Art. 1º As edificações ou os complexos de edificações públicas ou privadas devem elaborar Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono - PPCIA, conforme parâmetros definidos nesta Lei.

§ 1º O PPCIA é o documento que detalha o planejamento das ações de prevenção e combate a incêndio, além das formas de abandono e evacuação, e analisa recursos internos e externos ao local, de modo a permitir e controlar a situação em caso de emergência, proteger a vida e o patrimônio e reduzir as consequências sociais do sinistro e os danos ao meio ambiente.”

Assinala-se, ainda, que o Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA deve ser elaborado por empresa especializada em sistemas de proteção contra incêndio e deve ser aprovado pelo Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, confira-se:

“Art. 4º As empresas especializadas em Sistemas de Proteção Contra Incêndio e Pânico e Segurança Contra Incêndio, para atuar no Distrito Federal, devem possuir credenciamento no CBMDF.

Art. 5º O PPCIA deve ser analisado, revisado e aprovado pelo CBMDF para sua adoção e implementação.”

Aferido, portanto, que a elaboração do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA afigura-se obrigatória e essa obrigatoriedade decorre de previsão legal, não se afigura possível ao Distrito Federal furtar-se de elaborar aludido documento, notadamente em observância ao princípio da legalidade a que está sujeita a Administração. Oportuno consignar, outrossim, que não se pode olvidar do fato de que, no cerne da problemática que envolve as questões de judicialização de políticas públicas, o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos legalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação ao princípio da separação de poderes.

Na hipótese, positivada de forma inexorável a omissão administrativa quanto ao cumprimento de previsão legal, afigura-se legítimo ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado de medida legalmente prevista, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder

Executivo, mormente em matéria de segurança pública como a retratada na hipótese de prevenção e combate a incêndios. Na hipótese, em verdade, não se está no ambiente de intersecção na condução da administração, mas diante de situação que deflagra situação de ilegalidade por implicar descumprimento de determinação que alcança tanto o poder público como os particulares.

Esta compreensão é catedraticamente ilustrada pelo magistrado e jus-filósofo alemão do século XIX Georg Jellinek, por sua reconhecida teoria dos quatro *status*, onde prestigia no *status civitatis* o direito do indivíduo exigir uma ação positiva do Estado, v.g., a adoção de medidas de prevenção e combate a incêndio, papel escorreitamente desempenhado pelo Ministério Público por intermédio da ação civil pública no emprego de suas funções institucionais (CF, art. 127, *caput, in fine*), como efetivamente assim ocorreria. Estofado nessas premissas, não se afigura ilegítima a intervenção do Judiciário na condução da administração quanto aos atos de prevenção e combate a incêndio do Distrito Federal quando evidenciada a omissão em que incidira em elaborar o Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA, ignorando o comando legal

Além disso, à luz do atual estágio da Teoria dos Atos Administrativos, conquanto a escolha de tal ou qual política pública, desde que efetivamente proporcional e razoável, encontra-se dentro do espectro da discricionariedade administrativa, a adoção de um determinado Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA é medida vinculada, imposta por lei e cuja omissão em seu cumprimento importa a prática de *ato omissivo ilícito*, sujeito à legítima intersecção por parte do Poder Judiciário. Ora, o princípio da legalidade, o qual orienta a atuação do administrador, abrange não só o cumprimento da lei em sentido estrito, mas também do ordenamento jurídico com um todo, o que inclui os princípios, com inegável normatividade, que são previstos na Constituição Federal. Dessarte, subsistindo comando legal específico a determinar a inexorável conformação de PPCIA, não pode a Administração Pública, sob os augúrios do critério de discricionariedade, deixar de promover, oportuna e adequadamente, aquilo que lhe incumbe, ressoando, de mais a mais, legítima a pretensão deduzida pelo órgão ministerial, notadamente diante do direito de ação e da inafastabilidade da jurisdição.

Na hipótese, não se pode olvidar da importância da elaboração do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA a ser utilizado no âmbito da Secretaria de Saúde do Distrito Federal. É que, por meio desse plano, os profissionais lotados na Secretaria de Saúde serão instruídos sobre a maneira de agir e a quem recorrer no momento de uma emergência, minimizando ou eliminando os riscos existentes. Note-se, dessa forma, a importância de se ter um Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA, como forma de se conferir garantia de uma ação rápida e eficiente àqueles que estiverem em uma situação de incêndio.

Nesse contexto, sobeja inexorável que o Distrito Federal deve elaborar o Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA a ser utilizado no âmbito da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, como forma não apenas de observar o preceito legal, mas ainda de preservar a segurança de todos os que frequentam as unidades de saúde no Distrito Federal. Registra-se que, no caso, conquanto tenha o apelante evidenciado que iniciara as tratativas necessárias para a contratação de empresa especializada na elaboração do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA, o que sobeja é que o plano nomeado não fora elaborado, devendo ser preservada a sentença quanto ao tópico que lhe debitara aludida obrigação.

No tocante ao prazo de 6 (seis) meses que fora assegurado ao apelante para que providenciasse a elaboração do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA, afigura-se proporcional, não merecendo reparos. É que, conforme pontuado, o Distrito Federal já iniciara os trâmites para a contratação da empresa especializada na elaboração do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA. Deve ser salientado que não se mostra tarefa árdua a elaboração de Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA, pois será utilizado exclusivamente no âmbito da Secretaria de Saúde do Distrito Federal. Demais disso, ressoam impassíveis a importância e a urgência de se ter o planejamento acerca da prevenção e combate de incêndio, de modo que a demora na entrega do plano individualizado poderá incrementar os riscos de todos os cidadãos que frequentam as unidades de saúde do Distrito Federal.

Deflui do aduzido, então, que, no tocante ao pedido volvido à condenação do Distrito Federal em promover a manutenção e recarga de todos os seus extintores de incêndio e demais equipamentos de segurança e proteção no âmbito da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, conquanto já realizada a medida vindicada, sobeja que o objeto da ação, quanto ao ponto, remanesce incólume, de molde que a decisão antecipatória que determinara o cumprimento da obrigação deve ser ratificada, como efetivamente o fora, não comportando a sentença qualquer reparo. Quanto à condenação que fora debitada ao ente público em promover a elaboração do Plano de Prevenção, Combate a Incêndio e Abandono – PPCIA no prazo de 6 (seis) meses, afigurara-se escorreita a sentença, tampouco merecendo qualquer reparo, devendo serem desprovidos o apelo e a remessa necessária.

Diante do exposto, conheço da remessa oficial e do apelo interposto pelo Distrito Federal e nego-lhes provimento, preservando incólume a sentença vergastada. Sem custas e sem honorários advocatícios, por serem incabíveis na espécie.

É como voto.

[1] - ID Num. 21810379 - Pág. 4 (fl. 414).

[2] - ID Num. 21810379 - Pág. 8 (fl. 418).

[3] - Didier Jr., Fredie. Curso de Direito Processual Civil, 11ª Edição, Volume 1, Editora Jus Podivm, Salvador/Bahia, 2009, p. 196.

[4] - Didier Jr., Fredie. Curso de Direito Processual Civil, 11ª Edição, Volume 1, Editora Jus Podivm, Salvador/Bahia, 2009, p. 196.

[5] - Didier Jr., Fredie. Curso de Direito Processual Civil, 11ª Edição, Volume 1, Editora Jus Podivm, Salvador/Bahia, 2009, p. 197.

[6] - ID Num. 21810361 - Pág. 3 a ID Num. 21810363 - Pág. 16 (fls. 287/383).

[7] - ID Num. 22390162 - Pág. 1/9 (fls. 483/504).

[8] - ID Num. 21810361 - Pág. 3 (fl. 287).

[9] - ID Num. 21810361 - Pág. 37 a ID Num. 21810362 - Pág. 27 (fl. 321/357).

[10] - ID Num. 21810362 - Pág. 26 (fls. 354/).

[11] - ID Num. 22390162 - Pág. 7 (fl. 487).

[12] - ID Num. 22390162 - Pág. 1 (fl. 438).

A Senhora Desembargadora SIMONE LUCINDO - 1º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador RÔMULO DE ARAÚJO MENDES - 2º Vogal

Com o relator

DECISÃO

CONHECER DO RECURSO E DA REMESSA OFICIAL E NEGAR-LHES PROVIMENTO. DECISÃO UNÂNIME.