



**PODER JUDICIÁRIO**  
Comarca de Anicuns  
Estado de Goiás  
Vara Judicial

Autos nº 5209424.77.2019.8.09.0010

**DECISÃO**

1. O Ministério Público do Estado de Goiás ajuizou ação civil pública c/c pedido de tutela de urgência em face de Estado de Goiás e Diretoria-Geral de Administração Penitenciária, qualificados.

Em síntese, aduziu que a Lei Estadual nº 19.962/18 contém vícios de inconstitucionalidade formal e materiais. Alegou, ainda, que o recambiamento de encarcerados sem prévia autorização do Juízo da execução viola direitos fundamentais dos presos e prejudica a população dos pequenos municípios.

Ao final, pugnou pela concessão de tutela de urgência para que os réus: (i) retirem da Unidade Prisional de Anicuns todos os presos que não possuem condenação nesta Comarca ou autorização judicial para aqui permanecer; e (ii) abstenham-se de realizar novas transferências sem prévia autorização deste Juízo, sob pena de multa.

Valorou a causa.

Acostou documentos.

2. A hipótese é de pedido de tutela de urgência formulado por Ministério Público do Estado de Goiás em face de Estado de Goiás e Diretoria-Geral de Administração Penitenciária.

De partida, noto que a Diretoria-Geral de Administração Penitenciária faz parte da Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária (art. 2º da Lei nº 19.962/18), a qual é ente integrante da Administração Direta do Estado de Goiás (art. 2º, I, "d", da Lei nº 18.687/14). Não possui, portanto, personalidade jurídica própria e, conseqüentemente, legitimidade passiva *ad causam*.

A propósito, colhe-se da Corte goiana:

DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO ESTADO DE GOIÁS. AFASTAMENTO. ADMINISTRAÇÃO E EXECUÇÃO DA ATIVIDADE CARCERÁRIA. (...) 1. Nada obstante a extinção da Agência Goiana do Sistema de Execução Penal, a Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (SEAPEJUS) assumiu a atribuição de direção de estabelecimentos penitenciários e é caracterizada como órgão integrante do Poder Executivo. Conseqüentemente, somente o Estado de Goiás deve figurar no

Valor: R\$ 10.000,00 | Classificador:  
Ação Civil Pública (I.E.)  
ANICUNS - VARA DAS FAZENDAS PÚBLICAS  
Usuário: Danni Sales Silva - Data: 24/04/2019 13:45:45

polo passivo de demande que tenha por objeto a discussão de questão pertinente ao funcionamento e manutenção de cadeias públicas. (...) (TJGO, Apelação (CPC) 0406222-76.2011.8.09.0172, Rel. ZACARIAS NEVES COELHO, 2ª Câmara Cível, julgado em 01/03/2019, DJe de 01/03/2019)

Não obstante, em observância ao disposto nos arts. 9º e 10 do CPC, antes de decidir sobre a questão da ilegitimidade, é necessária a prévia oitiva do autor.

Quanto à tutela de urgência, a teor do disposto no art. 300 do CPC, a concessão depende do preenchimento concomitante dos seguintes requisitos, a saber: (i) a existência de elementos que evidenciem a probabilidade do direito alegado; (ii) o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo; e (iii) a reversibilidade do provimento almejado (art. 300 do CPC).

Ao se debruçar sobre o texto normativo do art. 300 do CPC, assentou a doutrina:

Para bem valorar a probabilidade do direito, deve o Juiz considerar ainda: (i) o valor do bem jurídico ameaçado ou violado; (ii) a dificuldade de o autor provar sua alegação; (iii) a credibilidade da alegação, de acordo com as regras de experiência (art. 375); e (iv) a própria urgência alegada pelo autor (MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*, v. II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 203).

Na hipótese vertente, vislumbro o preenchimento dos requisitos necessários à concessão da tutela de urgência pretendida.

A *probabilidade do direito* restou demonstrada pelos textos normativos citados pelo *Parquet*.

Nos termos do art. 24, I, da CF, compete à União e aos Estados legislar, concorrentemente, sobre direito penitenciário. A competência dos Estados, nesses casos, limita-se à suplementação das normas gerais já estabelecidas pela União (§ 2º). A única possibilidade de os Estados exercerem competência legislativa plena é quando inexistir lei federal (§ 3º). Mesmo nessa hipótese, contudo, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, naquilo que lhe contrariar (§ 4º).

Conclui-se, portanto, que a Constituição adotou o sistema da competência concorrente não cumulativa ou vertical, no qual cabe ao governo federal fixar normas gerais e ao governo estadual criar leis voltadas às peculiaridades regionais. Desse modo, para que as leis federais e estaduais coexistam harmonicamente, é crucial que o Poder Legislativo Estadual atenha-se à competência suplementar e às regras gerais estabelecidas pela União.

Nesse sentido, destaca a doutrina:

A legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais. A Lei Fundamental ou de princípios servirá de molde à legislação local. (MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017).

Na espécie, tem-se que a União, no exercício das competências legislativas concorrente e privativa, respectivamente, sobre direito penitenciário e direito penal e processual penal, editou a Lei nº 7.210/84 (LEP). A referida lei confere ao Poder Judiciário a atribuição para: (i) definir o estabelecimento prisional adequado para abrigar o preso e (ii) determinar a remoção de condenados (arts. 86, § 3º e 66, V, "g" e "h").

Por sua vez, o Estado de Goiás, no âmbito de sua competência legislativa concorrente,

Valor: R\$ 10.000,00 | Classificador:  
Ação Civil Pública (I.E.)  
ANICONS - VARA DAS FAZENDAS PÚBLICAS  
Usuário: Danni Sales Silva - Data: 24/04/2019 13:45:45

editou a Lei nº 19.962/18, que atribuiu ao órgão estadual de administração penitenciária autonomia e independência para gestão de vagas, implantação e movimentação dos encarcerados (art. 1º, III). O dispositivo citado, inegavelmente, afronta o disposto na LEP, uma vez que retira a competência conferida pela lei federal ao Poder Judiciário.

Assim, em juízo de cognição sumária, entendo que razão assiste ao autor quanto à arguição de inconstitucionalidade formal do dispositivo atacado. Como dito alhures, o sistema de competência concorrente adotado no Brasil não permite que os Estados criem normas contrárias às leis federais, o que, *a priori*, ocorreu na situação analisada.

Ademais, de acordo com entendimentos consagrados pela doutrina e pela jurisprudência, a execução penal é, essencialmente, uma atividade jurisdicional. Logo, cabe ao juiz conduzi-la e fiscalizá-la. Ao Poder Executivo cabe, tão somente, criar, controlar e organizar a estrutura dos presídios.

Malgrado evidente a competência do Poder Judiciário para determinar a movimentação dos presos, não raras vezes o Poder Executivo extrapola seus limites e cria normas de ingerência na atividade jurisdicional. A doutrina critica fortemente essa atuação, denominando-a de uma indevida “*administrativização*” da execução penal.

Sobre o tema:

Sob outro aspecto, a lei é clara ao preceituar ser da competência do juiz da execução penal do lugar onde se encontra o condenado autorizar a sua transferência para outra Comarca ou outro presídio, a fim de cumprir sua pena ou medida de segurança. No entanto, muitas vezes, o Poder Executivo atropela esse dispositivo, transfere o preso, alegando razões de segurança e apenas comunicando ao juízo; praticamente, requer a homologação do que já se consolidou. Lembremos que a execução da pena é um procedimento misto, mas precipuamente jurisdicional, logo, não tem cabimento que o Judiciário tolere esse tipo de método. (NUCCI, Guilherme de Souza. *Curso de execução penal*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018).

A doutrina destaca, ainda, que é inconcebível retirar do Poder Judiciário a possibilidade de controlar a execução penal. O poder-dever de gerir a execução penal, incluindo a movimentação de presos, deve ser exercido em conjunto pelo Poder Judiciário e pela Administração Penitenciária. Isso porque, como visto, trata-se de matéria complexa, que envolve tanto a atividade jurisdicional quanto a atividade administrativa.

Veja-se:

Com efeito, não há mais espaço para a permanência da doutrina do *hands off*, por muito tempo utilizada para legitimar o afastamento do Poder Judiciário das questões cotidianas da execução penal, eximindo-o de responsabilidade sobre a proteção direta dos direitos das pessoas presas. Muito menos há lugar para a permanência da teoria das relações especiais de sujeição, que parte do pressuposto de que a Administração Penitenciária é legitimada e apta, por si só, para reger as relações com as pessoas presas, criando zonas impermeáveis à intervenção jurisdicional. (ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Execução penal: teoria crítica*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018).

O ideal é que a pena seja cumprida no lugar onde o crime foi cometido e o réu julgado. Admite-se a flexibilização dessa regra, porém, quando existam fundamentos relevantes à ressocialização do condenado ou à segurança pública. É sabido que o País enfrenta problemas de superlotação de presídios e de crime organizado, o que enseja várias transferências. A movimentação, entretanto, depende do aval judicial, por expressa disposição da LEP.

Outro não é o entendimento do STJ:

Valor: R\$ 10.000,00 | Classificador:  
Ação Civil Pública (I.E.)  
ANICUNS - VARA DAS FAZENDAS PÚBLICAS  
Usuário: Danni Sales Silva - Data: 24/04/2019 13:45:45

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 49.212 - CE (2015/0215049-7) (...) esta Corte Superior, examinando situações semelhantes à dos autos, entende que o artigo 66 da LEP delega ao juiz da execução penal tarefas de natureza eminentemente administrativa não apenas quanto à fiscalização, mas também quanto à possível intervenção nos estabelecimentos prisionais, caso haja necessidade, não havendo se falar em invasão de competência. Na hipótese em exame, o ato apontado coator regulamenta a entrada e saída de presos provisórios ou condenados nos estabelecimentos prisionais, bem como o trânsito das demais pessoas que por lá transitarem (...) Inexiste inconstitucionalidade ou ilegalidade no referido ato normativo, editado com amparo nos artigos 86, §3º, 96 e 97, da LEP e no artigo 120, XII, do Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Ceará, pois da conjugação dos referidos dispositivos legais não se pode inferir ser competência do Poder Executivo a definição do local onde os presos devam ser recolhidos cautelarmente ou definitivamente, não havendo se falar em afronta ao Princípio da Separação dos Poderes, na linha da jurisprudência pacífica desta Quinta Turma (...) (Rel. Min. JORGE MUSSI, 13/11/2017).

Mais ainda:

PENAL E PROCESSO PENAL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. RELAÇÃO DE CONTRARIEDADE ENTRE PRONUNCIAMENTOS JUDICIAIS. CONTROVÉRSIA SOBRE O LOCAL DE CUMPRIMENTO DA PENA. PRESO TRANSFERIDO DE UM ESTADO A OUTRO DA FEDERAÇÃO. (...) 2. A autoridade administrativa tem atribuição legal para atuar no curso da execução, não apenas naquilo que respeita ao exercício do poder disciplinar, como também na solução de problemas relacionados à rotina carcerária, em conformidade com as normas regulamentares, mas é da autoridade judiciária a competência para a definição quanto ao local de cumprimento da pena (art. 86, § 3º, LEP). 3. A definição do local de cumprimento da pena deve atender à supremacia do interesse público sobre o interesse individual (aplicação do artigo 86, LEP) e aos propósitos de prevenção geral e especial - positivo e negativo. (...) (CC 40.326/RJ, Rel. Min. PAULO GALLOTTI, Rel. p/ Acórdão Rel. Min. PAULO MEDINA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 14/02/2005, DJ 30/03/2005, p. 131).

Conforme já decidiu o STF, os problemas existentes nas estruturas do sistema prisional exige tratamento conjunto de todos os órgãos setoriais envolvidos, abarcando o Poder Judiciário e o Poder Executivo, sempre em observância ao princípio da separação dos poderes (AG em MS 27.397/DF, Rel. Min. Teori Zavaski, j. 18/10/2016). Não se pode retirar da Administração Penitenciária a competência para organizar a atividade penitenciária, porém também não se mostra plausível a supressão da competência do Poder Judiciário prevista na LEP.

Assim, ao contrário do que prevê o art. 4º, III, do Decreto Estadual nº 9.349/18, entendo, *a priori*, que a movimentação dos encarcerados não depende apenas do juízo de conveniência e oportunidade da DGAP, mas também de autorização judicial. Nessa linha de raciocínio, cabe: (i) à Administração Penitenciária informar ao juízo da execução sobre a necessidade de remoção; (ii) ao juízo da execução determinar a remoção do preso; e (iii) ao juízo do local autorizar a remoção, mediante avaliação das condições da unidade prisional que receberá o preso. Caso o juiz do local em que determinada a remoção verifique condições desfavoráveis ou inviáveis da unidade prisional, poderá recusar a solicitação (ST, CC nº 118.834, j. 12/2011).

O *perigo de dano*, por sua vez, decorre dos levantamentos expostos na inicial, os quais evidenciam o risco à segurança pública local decorrente da atuação administrativa atacada.

Com o advento do ato normativo atacado, foram transferidos para a Unidade Prisional de Anicuns vários presos sem vínculo com esta Comarca e sem autorização judicial. As medidas administrativas ocasionaram a superlotação do presídio local (Ev. 1, Doc. 1, fls. 1/2), tornando-se um empecilho à efetivação dos direitos e garantias fundamentais dos presos.



Além disso, a remoção de presos integrantes de facções criminosas (Ev. 1, Doc. 1, fls. 4/7) levou, ou ao menos agravou, a guerra das facções pelo tráfico de drogas nesta e nas cidades vizinhas. Os dados estatísticos comprovam o significativo aumento de 2.000% nos homicídios aqui ocorridos, em sua grande maioria ligados à disputa das facções pela dominação do tráfico de drogas.

Os números apenas quantificam aquilo que a população anicunense vem sentindo há alguns meses. Desde o segundo semestre do ano de 2018, coincidentemente quando começaram as remoções sem autorização judicial, os cidadãos convivem com uma insegurança diária, provocada pelos vários e monstruosos homicídios, bem como pelo aumento do tráfico de drogas.

Como bem verberou o *Parquet*, "esta 'latrogenia Jurídica' fomentada pelo Governo do Estado de Goiás exportou a macro-criminalidade não só para Anicuns, mas para diversas cidades do interior goiano, desgraçando a segurança pública de pequenos municípios. Resolveu-se o problema do CEPAIGO (Presídio situado na Região Metropolitana de Goiânia) às custas da fêlência da segurança pública no interior."

Mesmo que pautado em juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, as remoções dos presos são passíveis de controle jurisdicional, notadamente quando infringem o princípio da razoabilidade. Esse controle é ainda mais relevante quando a atuação administrativa baseia-se em lei, aparentemente, inconstitucional.

A remoção de encarcerados não deve considerar apenas a existência de vaga, mas as condições do estabelecimento, os objetivos da condenação e a segurança pública local. Não se mostra viável transferir presos de alta periculosidade, envolvidos com facções, para presídios sem estrutura física e de pessoal (Ev. 1, Doc. 1, fls. 6/7 e Doc. 2), como é o caso da maioria dos presídios das cidades interioranas. Os cidadãos do interior não podem ser prejudicados pela deficiência estatal ao distribuir presos para lugares sem segurança mínima.

3. Ante o exposto, **DEFIRO** o pedido de tutela de urgência formulado, nos termos do art. 300 do CPC, e **DETERMINO** que o Estado de Goiás:

(i) retire da Unidade Prisional de Anicuns, no prazo de 5 (cinco) dias, todos os presos que não possuem condenação nesta Comarca ou autorização judicial para aqui permanecer, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 por reeducando mais R\$ 1.000,00 por dia de descumprimento; e

(ii) abstenha-se de realizar novas transferências sem prévia autorização deste Juízo, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 por ato de descumprimento.

Intime-se o autor para se manifestar sobre a ilegitimidade *ad causam* da Diretoria-Geral de Administração Penitenciária.

Cite-se e intime-se o Estado de Goiás, via Projudi.

Apresentada contestação, intime-se o autor para réplica.

Oficie-se à Unidade Prisional de Anicuns, na pessoa do diretor do presídio, remetendo-lhe cópia desta decisão.

Cumpra-se, com a urgência que o caso requer.

Anicuns/GO, 23 de abril de 2019

Lionardo José de Oliveira  
JUIZ DE DIREITO

Valor: R\$ 10.000,00 | Classificador:  
Ação Civil Pública ( L.E. )  
ANICUNS - VARA DAS FAZENDAS PÚBLICAS  
Usuário: Danni Sales Silva - Data: 24/04/2019 13:45:45