



**PODER JUDICIÁRIO**  
Tribunal de Justiça do Estado de Goiás  
Comarca de Goiânia  
UPJ das Varas da Fazenda Pública Estadual  
1ª Vara da Fazenda Pública Estadual de Goiânia  
Núcleo de Aceleração de Julgamentos e Cumprimentos de Metas - NAJ 1º Grau  
- Capital



Valor: R\$ 1.000,00  
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei  
GOIÂNIA - UPJ DAS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL  
Usuário: FREDERICO MANOEL SOUSA ALVARES - Data: 20/10/2023 10:40:56

Protocolo nº5232415-50.2021.8.09.0051

Promovente:Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Goiás

Promovido: Diretor-Geral de Administração Penitenciária do Estado de Goiás

## SENTENÇA

### Relatório

Trata-se de *mandado de segurança coletivo* impetrado pela **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL** em face do **DIRETOR-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO ESTADO DE GOIÁS**, partes qualificadas na inicial.

Narrou a petição inicial, que o ato normativo consubstanciado na Portaria n. 03 de 2021, estipulou hipótese de exclusão da responsabilidade de agentes penitenciários durante vistorias realizadas por autoridades em estabelecimentos prisionais.

Afirmou que referida hipótese constitui inovação indevida ao ordenamento jurídico, bem como, violação às funções atribuídas à Polícia Penal para a garantia da segurança de qualquer diligência realizada em unidades penitenciárias.

Ao final pugnou pela concessão de ordem judicial para suspender a eficácia da Portaria nº 03/2021-GAB/DGAP, assim como, impor tutela inibitória à autoridade coatora, a impedindo de exigir, a assinatura de termo que exime a Diretoria-Geral da Polícia Penal – DGPP de fato que ocorra no estabelecimento penitenciário durante a inspeção e vistoria a serem empreendidas por autoridades ou entidades com tal atribuição.

Juntou documentos no evento 1.

Liminar deferida (evento 9).

Informações prestadas pela autoridade coatora (evento 19).

Contestação apresentada pelo Estado de Goiás (evento 21).

Parecer ministerial no evento 25.



Vieram-me os autos conclusos.

**É o relato do necessário. Decido.**

### **Fundamentação**

Perfeitamente aplicável, neste caso, o disposto no inciso I, do artigo 355, do Código de Processo Civil, dispensando-se a produção de outras provas, pois, que o conjunto probatório coligido aos autos é suficiente para prolação de sentença.

Cinge-se a controvérsia nos autos a exclusão da responsabilidade da Administração Penitenciária durante vistorias realizadas nas unidades de estabelecimento prisional.

A excludente está prevista expressamente na Portaria nº 03/2021, *in verbis*:

*Caso não haja condições de segurança para a realização das visitas ou inspeções, o fato será informado à autoridade e agendado para outra data. Em caso de discordância pela autoridade, das medidas de segurança, a autoridade deverá assinar termo eximindo a Diretoria-Geral da Polícia Penal – DGPP de qualquer fato.*

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho, o poder regulamentar da Administração Pública é exercido *secundum legem*, isto é, em conformidade com a lei. Veda-se, portanto, a criação de obrigações e direitos mediante atos administrativos sem respaldo no ordenamento legal.

O ato administrativo em questão, de natureza secundária e complementar, confere exequibilidade ao regime jurídico-administrativo da prestação do serviço de segurança pública.

Sua validade, portanto, pressupõe a correspondência aos limites previstos na Constituição.

A responsabilidade de a Administração Pública garantir a segurança penitenciária, com a instalação de detectores de metais e outros equipamentos capazes de tutelar a integridade física e psicológica de todos que ingressem e permaneçam nas unidades penitenciais, previstos em lei, não pode ser transferida, de forma que a omissão não afasta a ilegalidade verificada.

Estabelece o artigo 3º, da Lei Federal nº 10.792/2003, que alterou a Lei de Execução Penal e o Código Penal, que os estabelecimentos penitenciários disporão de aparelho detector de metais, aos quais devem submeter-se todos que queiram ter acesso ao referido estabelecimento, ainda que exerçam qualquer cargo ou função pública, sabendo-se que a maioria das unidades prisionais ainda não detém o *scanner corporal*.

Sobre a responsabilidade civil do Estado, o artigo 37, § 6º, é enfático ao dispor que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Observe-se que é imposto ao Estado a assunção dos riscos inerentes ao desempenho de suas funções, razão pela qual é desnecessária a comprovação de culpa ou dolo.

Por outra via, não se vislumbra do texto constitucional hipótese de exclusão do dever de reparação de danos por ações ou omissões praticadas pelo agente público à luz da Teoria do Risco Administrativo, pode-se afirmar que o Estado arca com as consequências do



descumprimento de seu dever constitucional de prestação da segurança pública, uma vez que o resultado danoso reclama um agir estatal para impedi-lo (nexo de evitação).

Sobre o tema, são esclarecedoras as lições de Sérgio Cavalieri:

*Haverá omissão específica quando o Estado estiver na condição de garante (ou guardião) e por omissão sua cria a situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de agir para impedi-lo; a omissão estatal se erige em causa adequada de não se evitar o dano. Em outras palavras, a omissão específica pressupõe um dever especial de agir do Estado, que, se assim não o faz, a omissão é causa direta e imediata de não se impedir o resultado.*

Não obstante o interesse na preservação do ambiente carcerário seguro, a exigência de termo de exclusão de responsabilidade inova o ordenamento jurídico, impondo às autoridades e entidades responsáveis pelas vistorias uma obrigação sem respaldo no texto constitucional.

É evidente que o mandado de segurança não consubstancia uma simples ação civil de rito sumaríssimo, erigindo-se a verdadeira garantia fundamental do sujeito de direito face ao Estado *lato sensu*, o que, todavia, não dispensa que o seu manejo esteja condicionado ao preenchimento das condições da ação, dos pressupostos processuais e de certos requisitos específicos.

Por outra via, o argumento genérico lastreado na vigilância sobre as inspeções dos presídios estaduais não escapa do controle de legalidade formal do ato administrativo.

Vale dizer que não pode-se utilizar de instrumento expedido por autoridade sem competência constitucional para regulamentar matéria afeta à responsabilidade aquiliana da Administração Pública.

Nesse mister, a despeito da pretensão de se trazer maior segurança para as unidades prisionais, em face ao acréscimo da violência, tem-se que a expedição de atos normativos (portaria) não pode extrapolar as disposições legais concernentes ao tema, devendo os regulamentos e decretos se subordinar à lei, nela encontrando seu fundamento de validade, elucidando JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO sobre o poder regulamentar da Administração Pública:

Ao editar as leis, o Poder Legislativo nem sempre possibilita que sejam elas executadas. Cumpre, então, à Administração criar os mecanismos de complementação das leis indispensáveis a sua efetiva aplicabilidade. Essa é a base do poder regulamentar. Poder regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo. Por essa razão, o art. 49, V, da CF, autoriza o Congresso Nacional a sustar atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação. (...) (Manual de Direito Administrativo, 24a ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, págs. 51/56).

O poder regulamentar é subjacente à lei e pressupõe a existência desta. É com esse enfoque que a Constituição autorizou o Chefe do Executivo a expedir decretos e regulamentos:



viabilizar a efetiva execução das leis (artigo 84, inciso IV).

Por essa razão, ao poder regulamentar não cabe contrariar a lei - *contra legem* -, sob pena de invalidação. Seu exercício somente pode dar-se *secundum legem*, ou seja, em conformidade com o conteúdo da lei e nos limites que esta impuser. Decorre daí que não podem os atos formalizados criar direitos e obrigações, porque tal é vedado num dos postulados fundamentais que norteiam nosso sistema *jurídico*: "*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*"(artigo 5º, inciso II, CF).

É legítima, porém, a fixação de obrigações subsidiárias (ou derivadas) - diversas das obrigações primárias (ou originárias) contidas na lei - nas quais também se encontra imposição de certa conduta dirigida ao administrado. Constitui, no entanto, requisito de validade de tais obrigações, sua necessária adequação às obrigações legais. Inobservado esse requisito, são inválidas as normas que as preveem e, em consequência, as próprias obrigações.

Somente a lei em sentido material e formal, portanto, poderia balizar a incidência da norma constitucional prevista no inciso X do artigo 5º, segundo a qual são "*são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação*".

Inclusive, segundo a Resolução nº 5, de 28/08/2014, do Conselho Nacional de Políticas Criminais:

*Art. 1º - A revista pessoal é a inspeção que se efetua, com fins de segurança, em todas as pessoas que pretendem ingressar em locais de privação de liberdade e que venham a ter contato direto ou indireto com pessoas privadas de liberdade ou com o interior do estabelecimento, devendo preservar a integridade física, psicológica e moral da pessoa revistada.*

*Parágrafo único - A revista pessoal deverá ocorrer mediante uso de equipamentos eletrônicos detectores de metais, aparelhos de raio-x, scanner corporal, dentre outras tecnologias e equipamentos de segurança capazes de identificar armas, explosivos, drogas ou outros objetos ilícitos, ou, excepcionalmente, de forma manual.*

*Art. 2º - São vedadas quaisquer formas de revista vexatória, desumana ou degradante.*

*Parágrafo único - Consideram-se, dentre outras, formas de revista vexatória, desumana ou degradante: I - desnudamento parcial ou total; II - qualquer conduta que implique a introdução de objetos nas cavidades corporais da pessoa revistada; III - uso de cães ou animais farejadores, ainda que treinados para esse fim; IV - agachamento ou saltos. Art. 3º - O acesso de gestantes ou pessoas com qualquer limitação física impeditiva da utilização de recursos tecnológicos aos estabelecimentos prisionais será assegurado pelas autoridades administrativas, observado o disposto nesta Resolução. Art. 4º - A revista pessoal em crianças e adolescentes deve ser precedida de autorização expressa de seu representante legal e somente será realizada na presença deste. Art. 5º - Cabe à administração penitenciária estabelecer medidas de segurança e de controle de acesso às unidades prisionais, observado o disposto nesta Resolução. Art. 6º - Revogam-se as Resoluções nºs 1/2000 e*



9/2006 do CNPCP. Art. 7º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Nesse contexto, não se pode descuidar da segurança penitenciária, que deve ser promovida pelo Executivo tanto na perspectiva do sistema carcerário em si, tutelando a integridade física e psicológica de todos os internos e pessoas que precisem adentrar nas unidades, bem como, na prevenção da criminalidade intramuros que reflete diretamente na proteção da sociedade.

As vistorias em todos aqueles que frequentam unidades prisionais brasileiras são uma realidade, mas nem sempre têm sido realizadas com a observância de princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, como o respeito à dignidade do ser humano, a proteção contra tratamento desumano e degradante e o respeito à honra e à intimidade das pessoas. O grande desafio se constitui em cumprir os protocolos de segurança sem violar esses valores irrenunciáveis que norteiam nosso cenário jurídico e político nacional.

Ora, os servidores/servidoras dos estabelecimentos prisionais são essenciais para o funcionamento adequado do sistema carcerário, não sendo caso de presumir-se sobre a conduta inidônea dos mesmos.

Por outro lado, exigir a assinatura de termo que desresponsabiliza a Polícia Penal do Estado de Goiás por evento adverso que venha a atentar em face da segurança das autoridades/entidades que façam vistoria em estabelecimento prisional, vai de encontro aos deveres do Estado, já imposto pelo sistema normativo brasileiro.

Por derradeiro, a Administração Pública guarda, acima de qualquer valor jurídico, obediência ao princípio da legalidade, sendo a lei em sentido amplo a condição de validade dos atos administrativos e, em contrapartida, meio de limitação dos poderes administrativos.

## DISPOSITIVO

Ante o exposto, **CONCEDO a segurança** pleiteada, para **suspender** a eficácia da Portaria nº 03/2021-GAB/DGAP, que exige a responsabilidade da Diretoria-Geral da Polícia Penal – DGPP, de fato que ocorra durante a vistoria e inspeção, em estabelecimento penitenciário de Goiás, extinguindo o feito com resolução de mérito, nos termos do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, sob pena de aplicação de multa pessoal, a qual fixo em R\$ 500,00 (quinhentos reais) diários limitada a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com arrimo no artigo 537 do Código de Processo Civil.

Incabível a condenação em honorários advocatícios, por força do artigo 25, da Lei nº 12.016/09 e da Súmula 512, do STF.

Nos termos do artigo 14, § 1º, da Lei nº 12.016/2009, a presente sentença está sujeita ao duplo grau de jurisdição.

Desde logo adianto que não serão conhecidos embargos de declaração que visem a discussão sobre a questão da aplicação dos juros, bem como, sobre a distribuição dos ônus da sucumbência, inclusive os honorários advocatícios, eis que refletem o entendimento deste Juízo, não prestando-se os aclaratórios para rever injustiça ou injustiça de determinado ponto da decisão, sendo outro o recurso cabível.

Na hipótese de serem opostos embargos de declaração, intime-se a parte contrária (embargado) para as contrarrazões, no prazo de 05 (cinco) dias.

Valor: R\$ 1.000,00  
PROCESSO CIVIL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei  
GOIÂNIA - UJ DAS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL  
Usuário: FREDERICO MANOEL SOUSA ALVARES - Data: 20/10/2023 10:40:56



Caso haja interposição de recurso de apelação e considerando que não existe mais juízo de admissibilidade neste grau de jurisdição de acordo com o artigo 1.010, § 3º, do Código de Processo Civil, transcorrido o prazo sem manifestação do(a) recorrido(a) e após certificado o ato ou apresentada as contrarrazões, remetam-se os autos ao Egrégio Tribunal de Justiça de Goiás, com nossas homenagens.

Havendo recurso adesivo intime-se a parte contrária para resposta ao recurso (Código de Processo Civil, artigo 1.010, § 2º).

Se houver pedido específico dirigido a este Juízo, que não relacionado aos comandos acima já autorizados, à conclusão.

Certificado o trânsito em julgado deste *decisum*, determino a remessa dos autos à Contadoria Judicial para cálculo e emissão das custas finais e, posteriormente, intime-se a parte vencida para realizar o pagamento da respectiva guia, conforme determinado nesta sentença, sob pena de protesto extrajudicial de certidões de crédito judicial e de créditos administrativos, nos termos do Decreto Judiciário nº 1.932/2020.

Não ocorrendo o pagamento das custas finais no prazo acima, determino que a UPJ das Varas da Fazenda Pública Estadual de Goiânia cumpra o contido na 15ª Nota Explicativa à Resolução 81/2017, constante do Ofício-Circular nº 350/2021, do Excelentíssimo Senhor Corregedor-Geral da Justiça, que dispõe:

*"NÃO OCORRENDO O RECOLHIMENTO DAS CUSTAS PROCESSUAIS PELO DEVEDOR, A ESCRIVANIA DEVERÁ PROVIDENCIAR O PROTESTO CAMBIAL, SEGUINDO O PROCEDIMENTO PREVISTO NO DECRETO JUDICIÁRIO Nº 1.932/2020 OU OUTRO ATO NORMATIVO QUE VENHA LHE SUCEDER."*

Tal normativa trata especificamente das custas finais não pagas pelo devedor, devendo a UPJ das Varas da Fazenda Pública Estadual de Goiânia seguir à risca o disposto no Decreto Judiciário 1.932/2020. Poderá o devedor pagar as custas finais através de cartão de crédito, boleto bancário, cartão de crédito ou débito, conforme autoriza a Resolução nº 138, de 10 de fevereiro de 2021.

Efetuada o protesto ou pagas as custas, archive-se o processo, independentemente de nova conclusão, pois, doravante não mais deverá vir conclusivo, sendo as providências acima mencionadas de atribuição da UPJ das Varas da Fazenda Pública Estadual de Goiânia.

Observe a UPJ das Varas da Fazenda Pública Estadual de Goiânia que se a parte condenada ao pagamento das custas for beneficiária da gratuidade de justiça, dever-se-á aplicar o disposto no artigo 98, § 3º, do Código de Processo Civil, com a suspensão da exigibilidade destas pelo prazo de 5 (cinco) anos, de modo que após certificado o trânsito em julgado o processo deve ser arquivado com as anotações e providências legais de praxe, independentemente de conclusão ao magistrado.

Do mesmo modo, observe a UPJ das Varas da Fazenda Pública Estadual de Goiânia acerca de eventual substituição de advogados e substabelecimentos, de forma que não haja prejuízo na intimação das partes, cadastrando os novos e descadastrando procurador(es) que não mais representa(m) a(s) parte(s).

Oficie-se à autoridade impetrada.



Dê ciência ao Ministério Público.

Certificado o trânsito em julgado e observadas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

Publicada e registrada em meio eletrônico (Lei n.º 11.419/06). Intimem-se.

Goiânia/GO, datado e assinado digitalmente.

**FERNANDO RIBEIRO DE OLIVEIRA**  
Juiz de Direito em Auxílio  
Decreto Judiciário nº 3.803/2023

Valor: R\$ 1.000,00  
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei  
GOIÂNIA - UJ DAS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL  
Usuário: FREDERICO MANOEL SOUSA ALVARES - Data: 20/10/2023 10:40:56

