



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO DE JANEIRO**

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, representado, por delegação de atribuição, pelo Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais, conforme Ato em anexo, vem, com fulcro no artigo 125, § 2º, da Constituição da República, artigo 162, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, artigo 29, inciso I, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, artigo 39, inciso I, da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, e nos termos dos artigos 104 a 109, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça, propor

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de medida cautelar

da Lei n.º 7.917, de 16 de março de 2018, do Estado do Rio de Janeiro, pelos fundamentos jurídicos a seguir expostos:





Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

DA NORMA IMPUGNADA

LEI N.º 7.917, DE 16 DE MARÇO DE 2018.

Dispõe sobre a permanência de preso provisório nas unidades do Sistema Penitenciário Estadual e dá outras providências.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

R E S O L V E:

Art. 1º É de 180 dias (cento e oitenta) dias o tempo máximo de permanência de preso provisório em qualquer das unidades integrantes do Sistema Penitenciário Estadual.

Art. 2º Vencido o prazo constante ao art. 1º, o preso será apresentado e entregue ao Juízo da Vara de execuções Penais para as providências que entender cabíveis, inclusive o recolhimento às carceragens existentes nas diversas instalações do Tribunal de Justiça.

Art. 3º Não será permitido o retorno ao Sistema Penitenciário Estadual de preso provisório com base nas mesmas fundamentações anteriores.

Art. 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em 16 de março de 2018.

DEPUTADO ANDRÉ CECILIANO
2º VICE-PRESIDENTE
No exercício da Presidência

Autor: Deputado PAULO RAMOS

DOS DITAMES CONSTITUCIONAIS CONTRARIADOS

A Lei n.º 7.917, de 16 de março de 2018, do Estado do Rio de Janeiro, conflita com os preceitos inscritos nos artigos



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

5º, 6º, 7º, 9º, § 4º, 39, 72, 77, *caput*, 112, § 1º, inciso II, alínea “d” c/c 145, inciso VI, alínea “a”, 145, inciso II, 161, inciso I, alínea “d”, e 164, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

“Art. 5º. O Estado do Rio de Janeiro, integrante, com seus municípios, da República Federativa do Brasil, proclama e se compromete a assegurar em seu território os valores que fundamentam a existência e a organização do Estado Brasileiro, quais sejam: além da soberania da Nação e de seu povo, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político; tudo em prol do regime democrático, de uma sociedade livre, justa e solidária, isenta do arbítrio e de preconceitos de qualquer espécie.”

“Art. 6º. O Estado do Rio de Janeiro rege-se por esta Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios constitucionais da República Federativa do Brasil.”

“Art. 7º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

“Art. 9º - § 4º - A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

“Art. 39 - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição.”

“Art. 72 - O Estado exerce todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição da República.”

“Art. 77 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, interesse coletivo e, também, ao seguinte:”

“Art. 112 - [...] § 1º - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: [...] II - disponham sobre: d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, *caput*, VI, da Constituição;”

“Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado: [...] II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; [...] VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;”

“Art. 161 - Compete ao Tribunal de Justiça: I - propor à Assembleia Legislativa, observado o artigo 213, desta Constituição, levados em consideração, no que couber o



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

movimento forense nos dois anos anteriores, o número de habitantes e de eleitores, a receita tributária e a extensão territorial a ser abrangida: [...] d) a criação de novos cargos de juízes e a alteração da organização e da divisão judiciárias.”

“Art. 164 - Os Juizes de Direito, integrando a magistratura de carreira, exercem a jurisdição comum de primeiro grau, nas Comarcas e Juízos, conforme estabelecido na Lei de Organização e Divisão Judiciárias.”

Contrasta a Lei impugnada, ainda, com os artigos 1º, *caput*, 2º, 5º, inciso LIV, e § 2º, 6º, 22, inciso I, 25, § 1º, 37, *caput*, 61, § 1º, inciso II, alínea “e” c/c 84, inciso VI, alínea “a”, 84, inciso II, e artigo 125, § 1º, todos da Constituição da República.

DA INCONSTITUCIONALIDADE

De acordo com a Ementa inaugural, dispõe a Lei estadual n.º 7.917/2018 “sobre a permanência de preso provisório nas unidades do Sistema Penitenciário Estadual e dá outras providências”.

A norma impugnada determina que o tempo máximo de permanência de preso provisório nas unidades componentes do Sistema Penitenciário Estadual é de 180 (cento e oitenta) dias. Após o decurso desse prazo, o acautelado deverá ser apresentado e entregue ao Juízo da Vara de Execuções Penais, que, por sua vez, adotará as providências reputadas cabíveis, dentre elas, o recolhimento do preso às carceragens existentes no Tribunal de Justiça. A legislação é peremptória ao vedar o seu retorno ao Sistema com base nas mesmas razões que fundamentaram a prisão.

É de se notar que, conquanto promulgada e publicada no Diário Oficial de 19 de março de 2018, no curso do processo legislativo que lhe deu origem, a norma, que é de iniciativa do Deputado Estadual Paulo Ramos, foi integralmente vetada pelo Governador do Estado, em razão da inconstitucionalidade evidente do seu texto.



Da violação às regras de competência privativa da União para legislar sobre Direito Processual Penal e ao Princípio Federativo (artigos 7º e 72, *caput* c/c 22, inciso I, da Constituição da República, ambos da Constituição Estadual; e artigos 2º, 22, inciso I, e 25, § 1º, todos da Constituição da República).

No âmbito da divisão constitucional de competências legislativas entre os entes federativos, previu o artigo 22, inciso I, da Constituição da República, de observância obrigatória em âmbito estadual, conforme artigo 72 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a competência privativa da União para legislar sobre matéria de direito processual. Na esteira do preconizado pelo constituinte, identifica-se o vício de inconstitucionalidade formal da norma estadual que versa sobre tema cuja competência legislativa fora reservada com exclusividade à União.

A teor do disposto na Lei n.º 7.917/2018, o prazo máximo para que os presos provisórios permaneçam nas unidades do Sistema Penitenciário estadual é de 180 dias. Após o decurso do prazo, a norma determina que os acautelados sejam apresentados ao Juízo da Vara de Execução Penal, impedindo o regulamento que estes sejam reconduzidos ao presídio estadual, a não ser em razão de nova fundamentação judicial que justifique a medida.

Ora, é evidente que o legislador estadual criou novo procedimento a ser observado pelo Poder Judiciário nos processos criminais que versem sobre presos provisórios.

Na prática, o legislador estadual acabou por estabelecer um prazo máximo para a duração da prisão provisória, não previsto no Código de Processo Penal, norma geral, editada pelo ente federativo competente para a matéria, que, uma vez atingido, poderá acarretar, inclusive, a imediata soltura do acautelado.

Isso porque, se, por um lado, estabelecimentos penais federais têm por finalidade executar apenas medidas restritivas de liberdade dos presos cuja inclusão se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio preso, e daqueles sujeitos ao regime disciplinar diferenciado (artigo 86, § 1º, Lei de Execução Penal; artigos 3º e 4º do Decreto federal



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

n.º 6.049/2007); por outro, as carceragens do Tribunal de Justiça não possuem capacidade para receber e manter em custódia todos os presos provisórios do Estado que permanecerem em unidades prisionais estaduais por mais de 180 dias.

Como alternativas às referidas transferências, exigiu o diploma impugnado a expedição de novo decreto prisional, agora sob novos fundamentos, acaso extrapolado o prazo criado de 180 dias. Novamente, o legislador estadual inovou na matéria de direito processual, subvertendo a lógica prevista no Código de Processo Penal.

Portanto, a disciplina tratada, qual seja, a prisão provisória, é matéria de direito processual penal cuja competência legislativa foi conferida pelo artigo 22, inciso I, da Constituição da República, exclusivamente à União, carecendo às demais esferas federativas, assim, competência para tanto, conforme reconhece o art. 72 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

De semelhante modo, há clara violação à competência privativa da União para legislar sobre direito processual penal, no momento em que a legislação impugnada, em seu artigo 2º, determina que o preso provisório será encaminhado a um Juízo que não possui competência para decidir sobre revogação de prisão provisória. A competência para agir nesses casos pertence ao Juízo do processo de conhecimento, e não ao Juízo da execução penal, conforme se depreende, inclusive, do rol do artigo 66 da Lei de Execução Penal.

A mesma violação se verifica, ainda, quando a legislação impugnada cria a possibilidade de presos provisórios serem mantidos em estabelecimento penal diverso daquele previsto pelo artigo 102 da LEP para esta espécie de prisão: a cadeia pública.

O Supremo Tribunal Federal e o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro possuem inúmeras decisões no mesmo sentido. Leia-se a seguir:

Assinatura manuscrita em azul.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 9º e 60, com os respectivos incisos, da Lei nº 6.176/1993 do Estado do Mato Grosso, com as alterações operadas pela Lei nº 6.490/1994. Fixação, no âmbito estadual, da competência dos juizados especiais cíveis e criminais. Vício Formal. Procedência da ação. 1. A definição de regras de competência, na medida em que estabelece limites e organiza a prestação da atividade jurisdicional pelo Estado, é um dos componentes básicos do ramo processual da ciência jurídica, cuja competência legislativa foi atribuída, pela Constituição Federal de 1988, privativamente à União (Art. 22, I, CF/88). 2. A lei estadual, indubitavelmente, ao pretender delimitar as matérias de competência dos juizados especiais, invadiu esfera reservada da União para legislar sobre direito processual civil e criminal. A fixação da competência dos juizados especiais cíveis e criminais é matéria eminentemente processual, de competência privativa da União, não se confundindo com matéria procedimental em matéria processual, essa, sim, de competência concorrente dos estados-membros. 3. O Supremo Tribunal Federal, por diversas vezes, reafirmou a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade de normas estaduais que exorbitem da competência concorrente para legislar sobre procedimento em matéria processual, adentrando aspectos típicos do processo, como competência, prazos, recursos, provas, entre outros. Precedentes. 4. Ação julgada procedente.¹

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. - Lei Estadual nº 5.530, de 02 de setembro de 2009, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o monitoramento eletrônico de apenados no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. - Admissão de amicus curiae. - Rejeitadas as preliminares de ausência de interesse e de inadequação da via eleita. - O objeto da presente demanda diz respeito ao modo de execução de pena, matéria inserida no âmbito do Direito Processual Penal e, portanto, de competência legislativa privativa da União, tal como dispõe o art. 22, inciso I da CRFB/88. - O Estado do Rio de Janeiro, ao editar norma que dispõe sobre o modo de execução das penas nos regimes aberto e semi-aberto, pratica atividade legislativa da qual carece de previsão da competência em sua matriz imediata, que é a CERJ, em seus artigos 72 e 74, e invade a competência privativa da União. - Por outro lado, o ato ora impugnado está inquinado de vício de iniciativa, eis que cria atribuição a órgão do Poder Executivo (SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

¹ STF. ADI 1807/MT. Min. Rel. Dias Toffoli. p. 09/02/2015.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

PENITENCIÁRIA), violando o disposto no art. 112, § 1º, inciso II, "d", da CERJ. - Diante da natureza da ação direta de inconstitucionalidade e da natureza objetiva do controle concentrado de constitucionalidade, é inviável a apreciação do requerimento formulado pelo amicus curiae, ainda que nele conste informações relevantes. - PROCEDÊNCIA DA PRESENTE REPRESENTAÇÃO, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 5.530/09. Vencido o Des. Luiz Felipe Haddad.

²Por fim, note-se que, a rigor, não há nenhuma particularidade regional que justifique a existência de um prazo de prisão exclusivo para os presos provisórios sob custódia do Estado fluminense. Neste sentido, tem-se, como questão subjacente, que a ofensa à referida regra de competência importa em violação ao próprio pacto federativo, erigido ao status de cláusula pétrea pela Constituição de 1988:

“A superioridade do Estado federal sobre os Estados federados fica patente naqueles preceitos da Constituição federal que ordinariamente impõem limites aos ordenamentos políticos dos Estados-membros, em matéria constitucional, pertinentes à forma de governo, às relações entre os poderes, à ideologia, à **competência legislativa**, à solução dos litígios na esfera judiciária, etc.

Considerando o Estado federal em face do Estado federado, como sucintamente acabamos de fazê-lo, deve sobretudo impressionar-nos a superioridade marcante da organização do Estado federal sobre a organização dos Estados federados.

A Constituição Federal é o cimento jurídico dessa supremacia imposta através das regras limitativas do ordenamento político das unidades componentes.”³

Isto posto, conclui-se que a Lei n.º 7.917/2018 incorreu em violação aos artigos 7º e 72, *caput* da CERJ c/c 22, inciso I, e 25, § 1º, da Constituição da República, ambos da Constituição Estadual, em razão da usurpação da competência da União em legislar sobre Direito Processual Penal.

² (TJRJ. RI 0063245-34.2010.8.19.0000. Des. Rel. Sidney Hartung Buarque. j. 09/04/2012.

³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2000, pp. 183/184.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Da violação à regra de iniciativa privativa do Governador do Estado para deflagrar o processo legislativo de leis que disponham sobre organização e funcionamento da Administração Pública estadual (artigo 112, § 1º, inciso II, alínea “d” c/c 145, inciso VI, alínea “a”, ambos da Constituição Estadual; e artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “e” c/c 84, inciso VI, alínea “a”, da CRFB).

Para atender à determinação da Lei 7.917/2018, o indivíduo preso provisoriamente deverá ser transportado do estabelecimento prisional ao Juízo da Vara de Execuções Penais, resultando na imposição de diversas obrigações a órgãos do Poder Executivo estadual, como, por exemplo, a realização do controle do transcurso do prazo de 180 dias, a liberação de cada preso que complete esse prazo e a organização logística da transferência desses indivíduos ao respectivo Juízo da VEP, mediante disponibilização de veículos e agentes públicos.

A despeito de toda a aludida movimentação do aparato Executivo estatal, necessariamente decorrente da aplicação da Lei estadual em referência, o Projeto de Lei n.º 2.449/2017, que lhe deu origem, é de iniciativa parlamentar.

Ocorre que a exegese dos artigos 112, § 1º, inciso II, alínea “d” c/c 145, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Estadual, conduz à inequívoca conclusão de que é reservada ao Governador do Estado a iniciativa de lei que discipline a organização e funcionamento da Administração Pública estadual, nos casos em que, como no presente, há nítido aumento de despesa pública.

A matéria já foi objeto de análise por parte do Órgão Especial, que declarou a inconstitucionalidade de norma semelhante:

“Representação de Inconstitucionalidade: Lei 5.060/2014 do Município de Volta Redonda. Iniciativa parlamentar que regulamenta a operacionalização de sistemas de estacionamento rotativo de veículos, no âmbito do Município. Preliminares suscitadas pelo Representado: inépcia e inadequação da representação porque a inicial não



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

demonstra que artigos da referida Lei violam dispositivos constitucionais e também não os aponta. Inicial de linguagem clara e objetiva, facilmente compreendida: inépcia inexistente. A Constituição Estadual, em seu artigo 162, admite o controle concentrado de leis municipais frente a dispositivos da CE. PRELIMINARES REJEITADAS. Procedente a alegada inconstitucionalidade da Lei Municipal. A matéria tratada na referida lei, a teor do art. 112 § 1º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, explicita as matérias reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Executivo Municipal, atento ao Princípio de Separação de Poderes. A lei impugnada, invadindo esfera de competência exclusiva do Sr. Prefeito, trata da organização do serviço público de estacionamento rotativo prestado no âmbito do Município de Volta Redonda. Flagrante a violação por essa Lei do disposto no art. 112 §1º, inciso II, alíneas “b” e “d” c/c art. 145 ambos da Constituição Estadual/RJ. **Iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo Municipal a quem cabe a organização e direção da administração pública municipal. Ademais, dita Lei para seu cumprimento, impõe despesas ao Executivo, com a aquisição e instalação de equipamentos devidos e ainda a fiscalização do cumprimento do determinado na lei. Flagrante violação ao Princípio de Separação de Poderes.** O mesmo parlamentar, tempos atrás, teve a iniciativa de lei do mesmo teor (nº 3.799/2002) igualmente reconhecida como inconstitucional. **DECLARA-SE A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 5.060 de 09 de Junho de 2014 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA.**”⁴ (sem grifo no original)

Bem assim, decisão do Supremo Tribunal Federal já esclareceu que não cabe à lei de iniciativa parlamentar fixar atribuições de órgão vinculado à Administração Pública, em especial quando se define prazo para o cumprimento da disposição legal:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SISTEMA DE CARGA E DESCARGA FECHADO PARA COMBUSTÍVEIS AUTOMOTIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 4º DA LEI GAÚCHA N. 11.591/2001. NORMA QUE ESTABELECEU NOVA ATRIBUIÇÃO A ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL E DEFINIU PRAZO PARA O CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO LEGAL. AFRONTA AOS ARTS. 2º E 61, § 1º, INC. II, ALÍNEA E, DA

⁴ TJ/RJ, RI n.º 0032714-23.2014.8.19.0000, Des. Relatora Gizelda Leitão Teixeira, julgamento em 24/11/2014.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.”⁵

Aliás, frise-se que o Chefe do Poder Executivo estadual, a quem caberia a iniciativa legislativa *in casu*, vetou o Projeto de Lei em sua totalidade, nos seguintes termos:

“Excelentíssimo Senhor
Deputado JORGE PICCIANI
DD. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

RAZÕES DE VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 2449/2017, DE AUTORIA DO SENHOR DEPUTADO PAULO RAMOS, QUE ‘DISPÕE SOBRE A PERMANÊNCIA DE PRESO PROVISÓRIO NAS UNIDADES DO SISTEMA PENITENCIÁRIO ESTADUAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS’.

Muito embora seja elogiável a inspiração dessa Egrégia Casa de Leis, fui levado à contingência de vetar integralmente o projeto.

É que a proposta cuida de disciplinar conteúdo relativo a processo penal, invadindo, portanto, a competência privativa da União para tratar de tais matérias, em evidente desrespeito ao sistema federativo.

Não fosse por isso, o projeto ainda impõe atribuições aos Poderes Executivo e Judiciário, esbarrando, mais uma vez, nas competências privativas destes Poderes para cuidar das respectivas estruturas e organização.

Desta forma, a iniciativa legislativa vai diretamente de encontro ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes de Estado, cuja previsão está no art. 7º da Carta Estadual.

Segundo interpretação dada ao preceito constitucional acima, é fora de questionamentos que os Poderes de Estado não podem exercer função própria dos outros, o que põe em risco os pilares sobre os quais se baseia o Estado Democrático de Direito.

Por fim, considerando as diversas apurações criminais em curso envolvendo autoridades ou ex-autoridades estaduais, a sanção de tal projeto poderia agregar uma desnecessária insegurança jurídica à atuação investigativa e jurisdicional estatal.

Por todo o exposto, não me restou outra opção que não fosse a de apor o veto total que ora encaminho à deliberação dessa nobre Casa Parlamentar.

LUIZ FERNANDO DE SOUZA, Governador”

⁵ ADI n.º 2.800, Min. Relator Maurício Corrêa, julgamento em 17/03/2011.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Manifesta, portanto, a ofensa da Lei n.º 7.917/2018 aos artigos 112, § 1º, inciso II, alínea “d” c/c 145, inciso VI, alínea “a”, ambos da Constituição Estadual.

Da violação à regra de iniciativa privativa do Tribunal de Justiça para deflagrar o processo legislativo de leis que disponham sobre organização judiciária (artigos 161, inciso I, alínea “d”, e 164, ambos da Constituição Estadual; e artigo 125, § 1º, da Constituição da República).

A teor dos artigos 161, inciso I, alínea “d”, da CERJ c/c artigo 125, §1º, da CRFB, é de iniciativa privativa do Tribunal de Justiça a alteração da organização e divisão judiciárias.

Com efeito, no Estado do Rio de Janeiro, foi editada a Lei n.º 6.956 de 13 de janeiro de 2015, de autoria do Poder Judiciário, destinada, justamente, a dispor sobre a organização e divisão judiciárias do Estado.

Entretanto, a Lei estadual n.º 7.917/2018, de iniciativa parlamentar, estabelece regra de competência judiciária, uma vez que determina, em seu artigo 2º, que o preso será apresentado e entregue ao Juízo da Vara de Execuções Penais para adoção das providências que entender cabíveis, inclusive o recolhimento do preso às carceragens existentes nas diversas instalações do Tribunal de Justiça.

Ora, a determinação de competência dos Juízos da Vara de Execuções Penais é, evidentemente, matéria afeta à administração judiciária e, portanto, somente poderia ser tratada no bojo da Lei de autoria do Tribunal de Justiça.

Oportuno trazer à colação o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal, em que se reconhece a competência da Lei de Organização e Divisão Judiciária de cada Estado para tratar da criação de atribuições específicas a determinado Juízo:

“PROCESSO POR CRIME FALIMENTAR. **ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA AO JUÍZO DA FALÊNCIA. MATÉRIA DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA. COMPETÊNCIA**



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

LEGISLATIVA ESTADUAL. A ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA AO JUÍZO DE FALÊNCIA PARA A AÇÃO PENAL POR CRIME FALIMENTAR, ACRESCENDO-LHE ESSA COMPETÊNCIA CRIMINAL EM RAZÃO DA MATÉRIA, **É TÍPICA NORMA DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA** RESERVADA, PRIVATIVAMENTE, AO LEGISLADOR ESTADUAL (ART.144, PARAGRAFO 5., SEM INVASAO DA ÁREA DE COMPETÊNCIA FEDERAL PARA A EDIÇÃO DE NORMAS DE PROCESSO (ART. 8., XVII, B). RECURSO DE HABEAS CORPUS IMPROVIDO.”⁶

Vale mencionar, inclusive, que o artigo 54 da Lei n.º 6.956/2015, de autoria do Poder Judiciário, estabelece as competências dos juízes de Direito das Varas de Execuções Penais, não fazendo qualquer menção ao julgamento acerca da continuidade ou não da prisão provisória e a eventual transferência do preso – o que se revela absolutamente pertinente, vez que a fiscalização da custódia cautelar incumbe ao Juízo responsável por sua decretação.

O cabimento do tema à Lei de iniciativa do Tribunal de Justiça ainda é reforçado pela redação do artigo 65 da Lei de Execuções Penais (Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984), que ao tratar do Juízo da Execução, estabelece o seguinte:

“Art. 65. A execução penal competirá ao Juiz indicado na lei local de organização judiciária e, na sua ausência, ao da sentença.”

Ao dispor autonomamente sobre o tema, a norma ora impugnada, oriunda de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar, dispôs acerca da organização e divisão judiciárias, tema constitucionalmente reservado ao Tribunal de Justiça. Por esta razão, existe vício de iniciativa a ensejar a inconstitucionalidade da norma.

Ademais, é tema afeto à organização judiciária o estabelecimento de as normas gerais de administração e funcionamento do Poder Judiciário e seus serviços auxiliares, nos termos do artigo 1º da Lei n.º 6.956/2015, já mencionada.

⁶ RHC n.º 63.787, Min. Relator Rafael Mayer, julgamento em 27/08/1986.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Nesse contexto, insere-se a imperiosa adaptação das instalações e do funcionamento das carceragens do Tribunal, que deveria necessariamente ocorrer para que a previsão trazida pela Lei estadual vergastada fosse efetivada.

A manutenção de indivíduos sob custódia exige alterações nas instalações para os receberem em caráter permanente, como a construção de banheiros e a substituição das portas normais por celas de mais elevado grau de segurança, bem como implica designação definitiva de agentes públicos para o setor, eventual realização de concurso público, a organização de um sistema de fornecimento de alimentação para os detentos e o provisionamento de leitos para que possam pernoitar.

Pelo exposto, é patente, ainda, a inconstitucionalidade da Lei estadual, por trazer disposições que violam a iniciativa privativa do Tribunal de Justiça, prevista no artigo 161, inciso I, alínea “d”, da CERJ c/c artigo 125, §1º, da CRFB.

Da violação ao princípio da separação de poderes (artigos 7º e 145, inciso II, ambos da Constituição Estadual; e artigos 2º e 84, inciso II, ambos da CRFB).

De plano, pode-se aduzir, como consequência das referidas violações às regras de iniciativa, a ofensa ao princípio da separação de poderes. À medida que o Poder Legislativo usurpa a competência privativa do Poder Executivo e do Poder Judiciário para a realização de determinado ato normativo, resta violado o princípio estrutural constitucional, contemplado no art. 7º da Constituição do Estado e cuja principal funcionalidade é evitar que um poder venha a subjugar e absorver os demais.

Não obstante, para além disso, verifica-se que, ao sugerir o recolhimento do preso nas instalações do Tribunal de Justiça como uma das possíveis providências a serem adotadas pelo Juízo da Vara de Execuções Penais, o Poder Legislativo consubstancia uma absurda transferência da tarefa de acautelamento (e, em alguns casos, da execução da pena propriamente dita) ao Poder Judiciário.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Preleciona o artigo 7º da Constituição Estadual que “[s]ão Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Cuida a previsão da divisão estrutural do poder abstrato que emana da soberania estatal: ao Poder Legislativo, foi designada a função legislativa; ao Judiciário, a função jurisdicional; e, finalmente, ao Executivo, a função administrativa. Conquanto não haja exclusividade no exercício dessas funções, há certamente, em cada um dos segmentos, a preponderância de uma delas.

Neste sentido, conforme dicção do artigo 145, inciso II, da Constituição do Estado, compete privativamente ao Governador exercer a direção superior da administração estadual. Note-se que se trata de regra que delinea a principal atividade a ser exercida pelo Poder Executivo e que, na medida do possível, ou melhor, dentro dos limites impostos pelo sistema de freios e contrapesos, merece deferência dos demais Poderes.

De fato, não parece razoável a previsão de execução, pelo Poder Judiciário, de *função típica* de um dos Poderes. A se concretizar a pretensão legislativa de ordená-lo como mantenedor de presos provisórios sob custódia estadual, sua atuação redundará em absurda prática executiva. Cuida-se de abertura jurídica no mínimo preocupante, se tomadas verdadeiramente em sério as lições do pensador Montesquieu:

“Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas, e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos.”⁷

Afinal, a separação dos poderes constitui não apenas um dos principais fundamentos do **Estado de Direito**, mas a grande **base das democracias modernas**. É certo, pois, que sem o respeito às normas jurídicas que delimitam as funções estatais e orientam as suas decisões, isto é, sem a

⁷ MONTESQUIEU *apud* COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 177.

Assinatura manuscrita em azul no canto inferior direito da página.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

subordinação do poder estatal ao Direito, abre-se mão de um dos remédios mais eficazes contra o abuso de poder.

Portanto, conclui-se que a Lei n.º 7.917/2018 incorreu em violação aos artigos 7º e 145, inciso II, da Constituição Estadual.

Da violação aos princípios do devido processo legal, da segurança jurídica, da proporcionalidade e da eficiência, e ao direito social à segurança (artigos 6º, 9º, § 4º, 39 e 77, *caput*, todos da Constituição Estadual; artigos 5º, inciso LIV, e § 2º, 6º e 37, *caput*, todos da Constituição da República).

A prisão provisória tem por escopo, ora assegurar as investigações no curso de inquérito policial, ora evitar a prática de novas infrações penais, garantindo a ordem pública, a ordem econômica e a aplicação da lei penal. É o que se extrai da leitura conjugada dos artigos 282, inciso I, e 312, do Código de Processo Penal.

A providência não é tomada ao acaso ou de maneira indiscriminada, mas sob o amparo da plausibilidade do direito de punir, verificada a partir de elementos de informação que confirmam a prova da materialidade e os indícios de autoria do crime, bem como do risco que a situação de liberdade do agente acarreta à investigação criminal, ao processo em curso, à efetividade do direito penal ou à segurança pública.

Neste contexto, limitar o prazo máximo de prisão provisória a 180 dias, como pretende a Lei impugnada, implica, necessariamente, violação às diretrizes constitucionais que resguardam o devido processo legal, a segurança jurídica e o direito social à segurança.

Como se deduz, em muitos casos, a prisão cautelar é medida que se impõe, a fim de resguardar o devido processo legal ultimado com a entrega final da prestação jurisdicional. Com efeito, processo devido é processo efetivo. A violação ao princípio incrustado no artigo 9º, § 4º, queda manifesta,



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

portanto, quando a apuração da responsabilidade penal se encontra prejudicada pela interferência do investigado ou acusado que se livra solto.

Mas não só. A criação de mais um procedimento desnecessário durante o curso do processo também resultará em prejuízo ao preso, uma vez que prolongará a sua duração. Frise-se, aliás, para todos os efeitos, que a máxima da razoável duração do processo não se traduz pura e simplesmente num processo célere, mas no processo que perdure o tempo necessário para a apuração dos fatos e a adequada aplicação da legislação penal, inclusive, com a devida observância às garantias da ampla defesa e do contraditório.

De outro lado, reputa-se igualmente violado o princípio da segurança jurídica, quando se coloca em risco a aplicação da lei penal e, por conseguinte, a observância do direito positivado, e o direito à segurança, na medida em que, uma vez soltos, indivíduos altamente perigosos poderão continuar a delinquir.

Além disso, a medida prevista na Lei consiste em insidiosa ofensa ao princípio da proporcionalidade, que possui assento no artigo 9º da CERJ c/c o artigo 5º, inciso LIV, da CRFB, ou seja, a cláusula do devido processo legal, em sua dimensão substantiva.

Dado que, ao longo de seu desenvolvimento pela doutrina alemã, o referido princípio foi subdividido em *adequação*, *necessidade* e *proporcionalidade em sentido estrito*, a não proporcionalidade do dispositivo legal dá-se em razão do descumprimento dos três requisitos.

No que tange ao elemento *necessidade*, importa registrar que os meios adotados pela norma estadual não são os menos gravosos à proteção dos direitos fundamentais, dentre outros igualmente eficazes na consecução dos objetivos pretendidos pela Lei.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Segundo sua própria justificativa⁸, o diploma tem o objetivo de reduzir a quantidade de presos provisórios por tempo excessivo, o que contribui para a lotação dos estabelecimentos prisionais.

No entanto, a Lei n.º 7.917/2018 do Estado do Rio de Janeiro mantém-se silente a respeito do tempo de permanência do indivíduo nas carceragens, o que, somado à vedação de retorno ao sistema prisional estadual contida no artigo 3º, torna tangível e iminente a possibilidade de transferência de indivíduos presos para as dependências do Tribunal de Justiça por prazo indeterminado.

A verificação das atribuições da Divisão de Segurança e Carceragem do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro demonstra, a toda evidência, a ausência de preparo das carceragens para a destinação que lhes é dada pela presente Lei. Com efeito, atualmente, tal Divisão administrativa do Tribunal possui as seguintes incumbências⁹:

- a) Executar, preventiva e corretivamente, ações de segurança das atividades jurisdicionais e extra-jurisdicionais no tocante a recepção, registro, acautelamento, movimentação e encaminhamento de presos nas dependências do Poder Judiciário;
- b) Inteirar-se das pautas de audiências e demais informações sobre remessa de presos e suas características, oficiando à Polícia Militar quando da necessidade de reforço ou de medidas contingenciais, interagindo com órgãos de segurança pública e administração penitenciária;
- c) Fazer varredura em presos e prestadores de serviço de limpeza na área de carceragem;
- d) Manter preso sob custódia antes e após o seu comparecimento em Juízo;
- e) Devolver presos à autoridade responsável por sua custódia definitiva;

⁸ Justificativa do Projeto de Lei n.º 2.449/2017, que originou a Lei n.º 7.917/2018: “Acredito que, em vigorando com fé o que é proposto, o nosso Poder Judiciário assumirá a agilidade necessária ao enfrentamento de algo que é inaceitável e que, além das injustiças permanentes, contribui para a superlotação de nossas cadeias. Se a causa é a morosidade da justiça, é natural que o Poder Judiciário arque com as conseqüências. Tem sido muito fácil ao poder judiciário lavar as mãos.”

⁹ Conforme previsto em <http://www.tjrj.jus.br/web/guest/divisao-de-seguranca-de-carceragem>.





Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

- f) Ministrando treinamento de ambientação e adaptação para o efetivo que se apresenta para a execução de serviços;
- g) Colaborando com projetos de construção de foros no tocante ao setor de carceragem

Como se vê, as carceragens não foram criadas com o escopo de abrigar por tempo maior do que a duração do ato processual os indivíduos acautelados. Assim, as pessoas seriam transferidas de locais preparados para acomodar presos sem privá-los da satisfação de suas necessidades básicas, para localidade imprópria para a permanência continuada de pessoas em privação de liberdade.

Não há, portanto, efetiva tutela ao direito fundamental da duração razoável do processo. Nesta toada, o estabelecimento de metas de produtividade judiciária ou a legislação acerca de eventual prazo para a apreciação judicial da situação da prisão provisória pelo legislador competente, mantido o preso no estabelecimento prisional adequado, por exemplo, mostram-se medidas eficazes e menos gravosas.

Ao passo em que não é satisfeito o subprincípio da necessidade, “o resultado positivo do teste de adequação não mais poderá afetar o resultado definitivo final¹⁰”.

Quanto à *proporcionalidade em sentido estrito*, importante ressaltar que a condução de todos os presos provisórios, sempre que completados 06 (seis) meses de sua prisão, a Juízos incompetentes para decidir acerca das medidas cabíveis, sendo possível o recolhimento destes a carceragens completamente inadequadas à custódia dos indivíduos, é inequivocamente ofensivo a parâmetros mínimos de bom senso e equilíbrio.

Uma breve ponderação entre os ditames constitucionais ofendidos, demonstrados ao longo desta manifestação, e os objetivos perseguidos pela Lei, resulta na completa desproporcionalidade dos mecanismos eleitos pelo legislador.

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 8ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 227: “se o teste quanto à necessidade revelar-se negativo, o resultado positivo do teste de adequação não mais poderá afetar o resultado definitivo ou final”.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Por fim, a Lei estadual impugnada revela-se violadora do princípio da eficiência, previsto no artigo 77, *caput*, da Constituição Estadual, assim como no artigo 37, *caput*, da Constituição da República.

Tal princípio preconiza que os atos da Administração Pública não se legitimem apenas pela legalidade dos meios empregados, mas também pela economicidade e pelo satisfatório grau de desempenho dos resultados obtidos.

A condução de todos os presos provisórios, após verificado o decurso do prazo de 180 dias, de forma organizada e segura, até os Juízos das Varas de Execuções Penais, para então (i) serem possivelmente transferidos para outro estabelecimento carcerário ainda menos apto a abrigá-los, ou (ii) eventualmente retornarem para o sistema prisional estadual sob novos fundamentos, ou, ainda, (iii) serem transferidos para o sistema prisional federal, ou, por fim, (iv) serem colocados em liberdade indevidamente, são hipóteses decorrentes da norma impugnada absolutamente inaptas a promover a otimização dos resultados obtidos pela Administração Pública a fim de reduzir a duração processual, além de propiciarem elevada despesa.

Patente, assim, a inconstitucionalidade da Lei n.º 7.917, de 16 de março de 2018, também por ofensa aos princípios constitucionais do devido processo legal, da segurança jurídica, da proporcionalidade e da eficiência, bem como por violação ao direito social à segurança.

DA MEDIDA CAUTELAR

Cumpra observar a necessidade de concessão de medida cautelar, *inaudita altera pars*, tendo em conta a existência dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Quanto à plausibilidade jurídica da inconstitucionalidade aventada, esta é revelada por todos os fundamentos retrocitados, reforçados pela jurisprudência mencionada.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Dessa forma, resta evidente que o diploma questionado encontra-se viciado, em razão de violação às regras de competência dos entes federativos e de iniciativa privativa, e aos princípios da separação de poderes, federativo, da segurança jurídica, do devido processo legal, da proporcionalidade, da eficiência, e ao direito social à segurança, todos previstos na Constituição do Estado do Rio de Janeiro e na Constituição da República.

No que tange ao *periculum in mora*, não há dúvida de que também se encontra presente, uma vez que verifica-se, de plano, que a criação da obrigação de transporte e transferência de presos provisórios ao Juízo da Vara de Execuções Penais onerará, inexorável e imediatamente, os Poderes Executivo e Judiciário, a fim de que executem os comandos da norma impugnada.

Ainda que a norma tenha silenciado neste tocante, é de se supor que o traslado dos detentos seria efetivado pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP, e que, à medida que o Tribunal de Justiça deteria custódia destes presos, far-se-ia necessária a realização de diversas mudanças de estrutura e organização do Judiciário, seja relativamente às instalações ou mesmo de mobilização de servidores para o devido acautelamento.

Além disso, é notável que a transferência dos presos provisórios às dependências do Tribunal de Justiça traria prejuízo tanto aos acautelados, quanto, potencialmente, à manutenção da ordem pública.

Ora, ainda que se conheçam as condições irregulares de parte do sistema prisional, o que se deve, dentre outras razões, à superlotação, há de se ter em mente que as edificações do Tribunal foram projetadas com objetivos totalmente diversos, e próprios à função judicante.

Observa-se também que o tráfego e custódia de indivíduos em situação de cárcere, ainda que provisório, ensejam cuidados. Como as instalações do Tribunal não foram projetadas com este intuito, decerto não oferecem a garantia da proteção necessária à manutenção da ordem



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

pública, elevando os riscos de evasão e a preocupação da sociedade.

Assim sendo, diante do comprometimento de receitas dos Poderes Executivo e Judiciário, do risco à manutenção da paz social e da ordem pública, é incontestável a existência do *periculum in mora*.

Diante do exposto, é urgente o deferimento da medida cautelar requerida para que sejam imediatamente suspensos os efeitos da norma ora impugnada.

DO PEDIDO

Ante o exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que, após recebida e autuada a presente petição inicial:

- a) seja concedida **medida cautelar**, na forma do artigo 105 e seus parágrafos, do Regimento Interno deste Tribunal, para o fim de suspensão da eficácia da **Lei n.º 7.917, de 16 de março de 2018, do Estado do Rio de Janeiro**, em razão do seu conteúdo flagrantemente inconstitucional e do evidente prejuízo decorrente dos efeitos danosos à coletividade que a norma está gerando;
- b) seja notificado o Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, para prestar as informações que entender pertinentes;
- c) seja intimada, na forma do artigo 162, § 3º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro;
- d) seja, ao final, julgado procedente o pedido pelo Colendo Órgão Especial, declarando, com eficácia *ex tunc* e efeitos *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Lei n.º 7.917, de 16 de março de 2018, do Estado do Rio de Janeiro**, por violação aos artigos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, § 4º, 39, 72, *caput* c/c 22, inciso I, da Constituição da República, 77, *caput*, 112, § 1º, inciso II, alínea “d” c/c 145, inciso VI, alínea “a”,



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

145, inciso II, 161, inciso I, alínea “d”, e 164, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Protesta por vista dos autos após as manifestações dos interessados, em conformidade com o disposto no artigo 106, inciso VIII, do RITJ.

Dispensado o pagamento de custas e taxa judiciária, por ser feito de iniciativa do Ministério Público, por sua Chefia.

Rio de Janeiro, 22 de MARÇO de 2018.

Sérgio Roberto Ulhôa Pimentel
Subprocurador-Geral de Justiça

(Ato de delegação GPGJ n.º 409 de 22 / março / 2018)
Procedimento Administrativo MPRJ n.º 2018.00254012