



Número: **0761204-26.2023.8.18.0000**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **5ª Câmara de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargador SEBASTIÃO RIBEIRO MARTINS**

Última distribuição : **09/08/2024**

Valor da causa: **R\$ 1.320,00**

Assuntos: **Abuso de Poder**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
CONSELHO PENITENCIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ (IMPETRANTE)	JACINTO TELES COUTINHO (ADVOGADO)
EDUARDO JASSON LOUREIRO MUNIZ MOITA (IMPETRANTE)	JACINTO TELES COUTINHO (ADVOGADO)
JACINTO TELES COUTINHO (IMPETRANTE)	JACINTO TELES COUTINHO (ADVOGADO)
JOSE ROMULO PLACIDO SALES (IMPETRANTE)	JACINTO TELES COUTINHO (ADVOGADO)
KELSTON PINHEIRO LAGES (IMPETRANTE)	JACINTO TELES COUTINHO (ADVOGADO)
LEONARDO FONSECA BARBOSA (IMPETRANTE)	JACINTO TELES COUTINHO (ADVOGADO)
RAFAEL TAJRA FONTELES (IMPETRADO)	
CARLOS AUGUSTO GOMES DE SOUZA (IMPETRADO)	
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ (IMPETRADO)	
ESTADO DO PIAUI (IMPETRADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
17860361	14/06/2024 11:32	Acórdão	ACÓRDÃO SEGUNDO GRAU



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ
5ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 0761204-26.2023.8.18.0000

Órgão Julgador: **5ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO**

Impetrante: **CONSELHO PENITENCIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ**

Advogado: Jacinto Teles Coutinho (OAB/PI nº 20173)

Impetrado: **GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ e SECRETÁRIO DE ESTADO DA JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ**

Procuradoria Geral do Estado do Piauí

Relatora: **DESA. MARIA DO ROSÁRIO DE FÁTIMA MARTINS LEITE DIAS**

Relator designado para Acórdão: **DES. SEBASTIÃO RIBEIRO MARTINS**

EMENTA

AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO QUE INDEFERIU A INICIAL. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. NÃO CONFIGURADA. ATO NORMATIVO DE EFEITOS CONCRETOS. CONSELHO PENITENCIÁRIO ESTADUAL. REGIMENTO INTERNO ELABORADO POR DECRETO. ALTERAÇÕES POR MEIO DE DECRETO UNILATERAL DO GOVERNADOR DO ESTADO. LIMITAÇÕES DO PODER REGULAMENTAR. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. ILEGALIDADES VERIFICADAS. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. LIMINAR DEFERIDA.

1. Agravo interno contra decisão que denegou mandado de segurança, fundamentada na inadequação da via eleita e na natureza normativa geral e abstrata do ato coator, nos termos do art. 6º, § 5º, da Lei nº 12.016/09 c/c art. 485, VI, do CPC.



2. A jurisprudência do STJ e do STF não admite mandado de segurança contra atos normativos abstratos que não tenham efeitos concretos imediatos. O Decreto nº 22.150/2023, que altera o Regimento Interno do Conselho Penitenciário do Estado do Piauí, possui efeitos concretos imediatos, alterando a composição do corpo deliberativo e disposições sobre mandato, funcionamento das sessões e gratificações, impactando diretamente os direitos dos impetrantes.

3. O Conselho Penitenciário é um órgão auxiliar da Justiça, tendo uma função fiscalizadora e consultiva da pena. Espera-se que esse órgão seja constituído por pessoas que possam expressar diversos pontos de vista das ciências jurídicas, criminológicas e sociais, para que exista uma visão completa dos problemas a serem enfrentados na execução penal.

4. O aumento substancial do número de conselheiros do órgão colegiado, promovido pelo Decreto nº 22.150/2023, com a criação de seis vagas para representantes da Secretaria da Justiça do Estado do Piauí, evidencia uma ostensiva discrepância quanto à representatividade dos órgãos públicos no Conselho, não configurando ser este o objetivo primordial da lei de execução penal nem tampouco do Regimento Interno do Conselho.

5. Conhecimento do agravo interno e provimento do recurso para revogar a decisão de indeferimento da inicial, deferindo medida liminar para suspender os efeitos do Decreto nº 22.150/2023 até julgamento definitivo do mandado de segurança.

6. Recurso conhecido e provido.

ACÓRDÃO



Acordam os componentes da Egrégia 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, **por MAIORIA DE VOTOS, CONHECER do Agravo Interno e DOU PROVIMENTO** ao recurso para **REVOGAR** a decisão de indeferimento da inicial e **DEFERIR** a medida liminar para **suspender os efeitos do Decreto Estadual nº 22.150 de 2023, até julgamento definitivo deste mandado de segurança**, na forma do voto vista.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. DES. SEBASTIÃO RIBEIRO MARTINS (Relator designado para Acórdão):

Trata-se de **AGRAVO INTERNO** interposto pelo **CONSELHO PENITENCIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ** em face da decisão terminativa da eminente Relatora **Desa. MARIA DO ROSÁRIO DE FÁTIMA MARTINS LEITE DIAS** que denegou a segurança pleiteada, com fulcro no art. 6º, § 5º, da Lei nº 12.016/09 c/c art. 485, VI, do CPC, por inadequação da via eleita, sob a fundamentação de que o apontado ato coator — edição do Decreto Estadual nº 22.150/2023, que alterou o Regimento Interno do Conselho Penitenciário do Estado do Piauí, aprovado pelo Decreto nº 16.157, de 26 de agosto de 2015, dispondo sobre a organização do CPEPI e a forma de remuneração dos seus conselheiros — é ato normativo de caráter geral e abstrato (Id. 13448683).

Em suas razões recursais (Id. 14474838), o **Agravante** sustenta que a decisão terminativa padece de fundamentação constitucional adequada, e contrasta com a verdade real comprovada nos autos do processo em epígrafe acerca das provas pré constituídas, pois a decisão viola o devido processo legal, a segurança jurídica, bem como a inafastabilidade da jurisdição e a imparcialidade da Decisão, cujos princípios são corolários indispensáveis ao Estado Democrático de Direito.

Afirma que é incontroversa a vasta jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, acerca do fato de que o mandado de segurança é a ação constitucional adequada para atacar ato normativo em tese de efeitos concretos, caracterizado como ilegal e abusivo, o que se enquadra plenamente o Decreto Estadual nº 22.150/2023 do Senhor Governador do Estado do Piauí.

Alega que ao estabelecer mandato para os membros do Conselho, e atribuições de fiscalização e inspeções dos serviços da Execução Penal, o legislador brasileiro, por meio da Lei Federal de Execução Penal Nº 7.210/1984 e suas alterações, estabeleceu que seus membros fossem



nomeados pelo governador do Estado ou do Distrito Federal para mandato de 4 (quatro) anos, assim o fez justamente para garantir o mínimo de autonomia nas funções de fiscalização e inspeção.

Sustenta que a discricionariedade decisória do Chefe do Executivo na reestruturação administrativa não é prerrogativa isenta de limites, ainda mais no campo dos Conselhos com perfis deliberativos.

Contrarrrazões do **ESTADO DO PIAUÍ** em Id. 15872113. Argumenta que não assiste razão para se tutelar através de mandado de segurança, tendo em vista que ao caso não se identifica direito líquido e certo, configura-se apenas ataque à lei em tese contra ato normativo. Dessa forma, falta interesse e legitimidade processual para a presente demanda, conforme preceitua o art. 485, VI, do CPC.

A relatora **Desa. MARIA DO ROSÁRIO DE FÁTIMA MARTINS LEITE DIAS** proferiu o seu relatório (Id. 16502434). Após, deferiu o pedido de sustentação oral formulado pelo Impetrante (Id. 16534425).

Na Sessão Ordinária desta 5ª Câmara de Direito Público de 21/05/2024, que foi realizada por videoconferência, **solicitei vista dos autos**. Vieram-me, então, conclusos.

Este é o relatório.

VOTO DA RELATORA

A EXMA. DESA. MARIA DO ROSÁRIO DE FÁTIMA MARTINS LEITE DIAS (Relatora):

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso.

Consoante relatado alhures, os agravantes se opõem à decisão que, monocraticamente, indeferiu a petição inicial do mandado de segurança impetrado, por entender que ausente o interesse processual, em sua dimensão “adequação” e não vislumbrar o alegado direito material violado.

Com o fito de ser didática e esclarecedora, transcrevo trecho de relevância da decisão agravada, *in litteris*:

“Diante dessas considerações, entendo que a presente ação mandamental deve ser liminarmente denegada, por carência da



ação, ante a falta de interesse processual, na sua modalidade interesse-adequação.

Isso porque, além de não identificar o direito líquido e certo que a parte impetrante se diz titular, desvela-se ali genuíno ataque à lei em tese, tal como se infere da leitura do item “IV.2” da exordial (ID n. 13411684, p.15/16), na qual sustentam os impetrantes que o “Decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo Estadual Nº 22.150/2023, o qual caracteriza-se como ATO ILEGAL e ABUSIVO, além de ferir literalmente a Lei de Execução Penal Nº 7.210/84, bem como a Constituição da República de 1988, viola flagrantemente os seguintes preceitos da Constituição do Estado do Piauí”.

Tal finalidade, questionamento de ato normativo em tese em face da Constituição, não constitui objeto de mandado de segurança (caráter subjetivo), mas de ações objetivas pertinentes ao controle jurisdicional da constitucionalidade dos atos normativos.”

Firmada essa baliza inicial, inobstante os judiciosos fundamentos apresentados pelo douto causídico que representa os interesses dos agravantes e todo o esforço argumentativo apresentado na petição inicial e no recurso em comento, entendo que os recorrentes não se utilizaram da via adequada, porquanto, conforme assentei na decisão agravada, o indigitado ato coator – Decreto Estadual nº 12.150/2023 - é típico exemplo de texto normativo genérico e abstrato, de modo que incidente à espécie a orientação contida no verbete sumular nº 266/STF.

Nesse sentido, trago à baila os seguintes precedentes, inclusive desta e. Corte:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRA DECRETO ESTADUAL. INVIABILIDADE. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA LEI EM TESE. SÚMULA 266/STF. 1) O Impetrante ajuizou o presente Mandado de Segurança como forma de atacar o Decreto Estadual nº 18.902, de 23 de março de 2020, que suspendeu as atividades comerciais e de prestação de serviços no âmbito do Estado do Piauí. No entanto, o mandado de segurança não é o instrumento adequado para resolver questões ligadas à validade de norma geral e abstrata. 2) A súmula 266 do STF é clara quando dita que “Não cabe mandado de segurança contra lei em tese”. Esse também é o entendimento unânime dos demais tribunais. 3) A inadequação da via eleita pelo impetrante caracteriza ausência de interesse processual. A ausência de condição da ação, dentre elas o interesse de agir, enseja a extinção do processo sem julgamento de mérito, conforme o inc. VI do art. 485 do Código de Processo Civil. 4) Na Lei nº 12.016/09, a ausência de condições da ação é tratada com hipótese de denegação da



segurança. 5) Por todo o exposto, voto pela DENEGAÇÃO da segurança conforme parecer Ministerial. 5) Instado a se manifestar, o Ministério Público Superior, em parecer de Id. 520290, opinou pela denegação da segurança. (TJ-PI - Mandado de Segurança Cível: 0750142-91.2020.8.18.0000, Relator: José James Gomes Pereira, Data de Julgamento: 16/09/2021, 2ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO, grifo nosso)

MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO ESTADUAL 56.120/2021. COMPROVANTE DE VACINAÇÃO. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ATO NORMATIVO INSUSCETÍVEL DE MANDADO DE SEGURANÇA. Deixa de ser cabível o mandado de segurança de encontro a ato normativo em tese, como no caso em que a impetração dirige-se contra decreto editado pelo Governador do que estabelece a necessidade de apresentação do comprovante de vacinação para ingresso e permanência no interior de estabelecimentos, eventos ou locais de uso coletivo, ato administrativo normativo cujos efeitos repercutem na esfera jurídica dos cidadãos indiscriminadamente, sem qualquer especificação do destinatário. Aplica-se ao caso a Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal. A pretensão do impetrante deixa de reunir condições de prosperar, uma vez que a medida passa incólume pelo exame da proporcionalidade. A exigência de comprovante de vacinação para ingresso e permanência em locais em que existe aglomeração de pessoas promove o bem coletivo da saúde pública sem interferir demasiadamente nas liberdades do cidadão. MANDADO DE SEGURANÇA EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. (TJ-RS - MSCIV:00615124220218217000, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Data de Julgamento: 17/06/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 21/07/2022, grifo nosso)

"DIREITO PROCESSUAL. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPETRAÇÃO CONTRA ATO NORMATIVO DE CARÁTER GERAL E ABSTRATO . 1. A impetração se volta contra ato normativo de caráter geral e abstrato (Decreto nº 7.742/2012), por meio do qual a Presidente da República promoveu alterações na regulamentação do IPI. 2. Não é cabível mandado de segurança contra lei em tese (Súmula 266/STF), entendida a lei em sentido material, compreendendo qualquer ato normativo de caráter geral e abstrato . 3. Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa de 2 salários mínimos, ficando a interposição de qualquer recurso condicionada ao prévio depósito do referido valor, em caso de decisão unânime (CPC/2015, art. 1.021, §§ 4º e 5º, c/c art. 81, § 2º)". (MS 31647 AgR, Relator (a): ROBERTO



BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 28.09.2017, grifo nosso)

Neste diapasão, por entender que o meio utilizado pelos agravantes para impugnar o ato coator questionado é inadequado, hei por bem considerar que o âmbito de atuação desta Corte se restringe à análise dos pressupostos processuais da ação constitucional em comento, razão pela qual a extinção do *writ* sem o julgamento do mérito é medida que se impõe, mercê da dicção legal do artigo 10, da Lei 12.016/2009.

Ora, conforme já assentado, a detida análise do pleito contido na petição inicial dos recorrentes revela, indubitavelmente, que a inconformidade dos impetrantes se dirige ao conteúdo normativo positivado no Decreto Estadual nº 12.150/2023, que alterou o Regimento Interno do Conselho Penitenciário do Estado do Piauí.

Nesse ponto, destaco que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar caso semelhante, no qual os impetrantes se insurgiram contra o Decreto nº 10.003/2009, por meio do qual o Presidente da República alterou a estrutura e composição do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA), entendeu que “o alcance geral da norma impugnada torna eventuais ofensas aos impetrantes meramente reflexas, descaracterizando coação possível de ser amparada pela via do mandado de segurança”. Na ocasião, ressaltou o Ministro Relator Luiz Fux a existência, no âmbito da Suprema Corte, da ADPF nº 622 contra o mesmo ato normativo impugnado.

À guisa de reforço, segue a ementa do referido julgado:

MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ATO COATOR. DECRETO FEDERAL 10.003/2019. CONANDA. QUESTIONAMENTO DE ATO NORMATIVO GERAL. IMPOSSIBILIDADE DO PLEITO NA VIA MANDAMENTAL. SÚMULA 266 STF. ADPF 622. ART. 10, CAPUT, DA LEI 12.016/2009. MANDADO DE SEGURANÇA EXTINTO. 1. A Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal estabelece que "Não cabe mandado de segurança contra lei em tese." 2. In casu, a impetração se volta contra ato normativo de caráter geral e abstrato (Decreto 10.003/2009), por meio do qual o Presidente da República alterou a estrutura e a composição do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA). 3. Consectariamente, o alcance geral da norma impugnada torna eventuais ofensas aos impetrantes meramente reflexas, descaracterizando coação possível de ser amparada pela via do mandado de segurança. Contra esse ato normativo já há, inclusive, Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no âmbito desta Suprema Corte. 4. Ex positis, EXTINGO o presente mandado de segurança, sem resolução de mérito, com fulcro no art. 10, caput, da Lei 12.016/2009. Prejudicado o pleito de medida liminar. (STF - MS 36684, Relator (a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-172 DIVULG 07- 07-2020 PUBLIC 08-07-2020)



Vê-se, portanto, que o mandado de segurança não se mostra viável juridicamente para deduzir pedido contra ato normativo, dotado de abstração e generalidade, posto que não é sucedâneo das ações do controle abstrato de constitucionalidade.

Neste trilhar de ideais e, sob a lente do artigo 10 da Lei 12.016/2009, não há qualquer margem para discricionariedade do órgão julgador, devendo, pois, a petição inicial ser indeferida de plano.

Firme nestes argumentos, respeitando eventuais entendimentos contrários desta 5ª Câmara de Direito Público, impõe-se a higidez da decisão guerreada.

DISPOSITIVO

Postas estas considerações, CONHEÇO DO AGRAVO INTERNO E NEGOLHE PROVIMENTO, mantendo incólume a decisão agravada.

É como voto.

Desa. MARIA DO ROSÁRIO DE FÁTIMA MARTINS LEITE DIAS

Relatora

VOTO-VISTA

O EXMO. DES. SEBASTIÃO RIBEIRO MARTINS (Relator designado para Acórdão):

I. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

Preenchidos os pressupostos processuais exigíveis à espécie, nos termos do art. 1.021 do Código de Processo Civil e art. 373 e seguintes do Regimento Interno do TJPI, conheço do presente recurso.

II – PRELIMINAR

Sem preliminares alegadas pelas partes.



III. DO MÉRITO

Conforme relatado, o agravante insurge-se em face de decisão proferida pela Relatora que denegou a segurança pleiteada, com fulcro no art. 6º, § 5º, da Lei nº 12.016/09 c/c art. 485, VI, do CPC, por inadequação da via eleita, sob a fundamentação de que o apontado ato coator é normativo de caráter geral e abstrato (Id. 13448683).

Importante registrar que o Mandado de Segurança é ação constitucional, de natureza mandamental, posta à disposição do cidadão para proteção de direito líquido e certo ameaçado ou lesado por ilegalidade ou abuso de poder. Seguindo este raciocínio, é necessário observar o disposto no artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal:

LXIX - Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por 'habeas corpus' ou 'habeas data', quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício das atribuições do poder público.

Depreende-se das normas processuais que a via mandamental exige, pela natureza do seu rito, a existência de certeza a respeito dos fatos ensejadores do *mandamus* e a comprovação, de plano, da lei incidente sobre os fatos de onde decorre o alegado direito subjetivo ameaçado ou violado.

Torna-se necessário, portanto, demonstrar o direito líquido e certo. Direito líquido e certo é aquele livre de dúvidas, cuja existência e delimitação são evidentes e comprováveis por meio de documentos, não admitindo dilação probatória, pois exige prova pré-constituída. Sintetizando este entendimento, o Superior Tribunal de Justiça, tem assim decidido, *verbis*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CONTROLE JUDICIAL AMPLO QUANTO À LEGALIDADE. EXAME DO MOTIVO DO ATO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE. PENA DE DEMISSÃO. SUBSUNÇÃO DO FATO À CONDUTA TÍPICA. ATO VINCULADO. CONTROVÉRSIA FÁTICA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. [...]

4. O impetrante alega diversas situações fáticas confrontantes



com aquilo apurado administrativamente (o que é reconhecido na própria inicial no item "DOS FATOS CONTROVERSOS" - fls. 49/e-STJ e seguintes), o que leva à conclusão que o procedimento do Mandado de Segurança não se mostra a via adequada para dirimir a controvérsia, como apontou o acórdão recorrido, já que não admissível a instrução probatória para se chegar à verdade real, ressalvando-se, nesse ponto, que o impetrante poderá utilizar as vias ordinárias judiciais. 5. "Afim, nesta via não se trabalha com dúvidas, presunções ou ilações. Os fatos têm de ser precisos e incontroversos. A discussão deve orbitar somente no campo da aplicação do direito ao caso concreto, tomando-se como parâmetro as provas pré-constituídas acostadas aos autos." (MS 8.770/DF, Rel. Ministro Gilson Dipp, Terceira Seção, DJ 9.12.2003, p. 207). No mesmo sentido: RMS 39.641/RJ, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 25.11.2014. [...]

(STJ - RMS: 46150 PI 2014/0190247-5, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 29/08/2016, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/02/2017)

Tal exigência delimita os estreitos termos da ação mandamental, razão pela qual esta não comporta o exame de fatos despojados da necessária liquidez, **pois o iter procedimental do mandado de segurança não admite a possibilidade de instauração incidental de uma fase de dilação probatória.**

Desta forma, a impetração deste remédio constitucional não pode se fundamentar em alegações que dependam de provas a serem produzidas, posto que incompatível com o procedimento do *mandamus*.

Neste sentido, trago à baila o ensinamento de CELSO AGRÍCOLA BARBI, *in Obra do Mandado de Segurança, 8ª Edição Forense. 1998, RJ., p.55:*

[...] enquanto, para as ações em geral, a primeira condição para a sentença favorável é a existência da vontade da lei cuja atuação se reclama, no mandado de segurança isto é



insuficiente; é preciso não apenas que haja o direito alegado, mas também que ele seja líquido e certo. Se ele existir, mas sem essas características, ensejará o exercício da ação por outros ritos, mas não pelo rito específico do Mandado de Segurança.

Compulsando os autos do Mandado de Segurança, vê-se que o cerne da questão diz respeito ao Decreto nº. 22.150/2023, que altera o Regimento Interno do Conselho Penitenciário do Estado do Piauí, Decreto nº 16.157, de 26 de agosto de 2015, nos seguintes termos:

“O GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ, no uso das atribuições que lhe confere o art. 102, incisos I e XIII, da Constituição Estadual,

CONSIDERANDO o teor do art. 69 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, segundo o qual o Conselho Penitenciário deve ser integrado por membros nomeados pelo Governador do Estado dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade, cujo funcionamento será regulado pela legislação federal e estadual;

CONSIDERANDO a onerosidade excessiva oposta ao erário público em virtude da quantidade de membros e do parâmetro de remuneração estabelecido, em dissonância com a realidade financeira de conselhos de outros estados da Federação;

CONSIDERANDO que diversos membros do Conselho Penitenciário do Estado do Piauí não integram mais a Secretaria de Estado da Justiça ou qualquer órgão relacionado ao Sistema Penitenciário,

D E C R E T A:

Art. 1º O Regimento Interno do Conselho Penitenciário do Estado do Piauí, aprovado pelo Decreto nº 16.157, de 26 de agosto de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º O Conselho Penitenciário do Estado do Piauí é



constituído de 19 (dezenove) membros do Corpo Deliberativo e um membro Diretor(a) da Secretaria.

§1º O Corpo Deliberativo será composto da seguinte forma:

I - 01 (um) Juiz de Direito, representante do Tribunal de Justiça;

II – 01 (um) representante do Ministério Público Federal;

III - 01 (um) representante do Ministério Público Estadual;

IV – 01 (um) representante da Defensoria Pública Federal;

V – 01 (um) representante da Defensoria Pública Estadual;

VI – 02 (dois) advogados representantes da OAB, de preferência que atuem na Área Criminal;

VII – 01 (um) representante do SINPOLJUSPI;

VIII – 01 (um) psicólogo representante do Conselho Regional de Psicologia;

IX – 02 (dois) professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual, Penitenciário e ciências correlatas;

X – 02 (dois) membros da comunidade;

XI - 06 (seis) representantes da Secretaria do Estado da Justiça. ...” (NR)

“Art. 5º O mandato dos membros do Corpo Deliberativo terá a duração de 04 (quatro) anos, permitida uma recondução.

§ 1º Qualquer dos membros do Corpo Deliberativo que deixar de atuar nas áreas relacionadas ao sistema penitenciário, bem como deixar de compor o quadro de funcionários do órgão ao qual representa, perderá seu mandato, independente do tempo remanescente para o término.

§ 2º Considera-se ausente das sessões ordinárias mensais do Conselho, o Conselheiro que, sem motivo justificado, faltar a qualquer uma.

§ 3º A falta injustificada a 03 (três) reuniões consecutivas ou 04 (quatro) alternadas implica em perda do mandato do Conselheiro.” (NR)

“Art. 15. Todas as sessões serão presenciais, além de



públicas, salvo quando, por deliberação da maioria dos seus membros, a natureza do assunto exigir resguardo." (NR)

"Art. 35. O Presidente e os demais Membros do Conselho Penitenciário perceberão, por sessão a que comparecerem, uma gratificação por presença (JETON), cujo valor será de R\$ 500,00 (quinhentos reais), nos termos do Decreto nº 22.137, de 06 de junho de 2023.

.....
§ 4º Para fazer jus ao recebimento da gratificação por presença (JETON), é necessário que o integrante tenha participado presencialmente das reuniões do conselho." (NR)

Art. 2º Fica revogado o § 1º do art. 35 do Decreto nº 16.157, de 26 de agosto de 2015.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação".

A eminente Relatora indeferiu a petição inicial do mandamus sob o fundamento de que a Súmula 266 do STF veda o cabimento de mandado de segurança para fins de emissão de ordem genérica e abstrata.

Com efeito, o Superior Tribunal de Justiça, na linha do pacífico entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, não admite a impetração de mandado de segurança contra atos normativos abstratos, assim qualificados aqueles cujos efeitos jurídicos ainda não ocorreram no mundo dos fatos nem se tem prova a respeito de eventual e futura ocorrência. A Súmula 266 do STF dispõe que *"não cabe mandado de segurança contra lei em tese"*.

No entanto, esse entendimento não se aplica aos casos em que o próprio ato normativo tem potencial suficiente para, na prática, produzir efeitos concretos sobre o alegado direito do impetrante. Vejamos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LEILÃO DE VEÍCULOS APREENDIDOS POR INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. IMPETRAÇÃO CONTRA RESOLUÇÃO QUE



DESIGNA SERVIDORES PARA COMPOR QUADRO DE LEILOEIROS ADMINISTRATIVOS. ATO NORMATIVO DE EFEITOS CONCRETOS.

1. O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que é possível a impetração de mandado de segurança contra ato normativo de efeitos concretos que incida diretamente na esfera jurídica do impetrante. Precedentes.

2. Na hipótese, a Resolução Conjunta SEPLAG/PCMG/DER n. 8.783, de 23/11/2012, ao designar servidores para compor o quadro de leiloeiros administrativos do DETRAN/MG, impactou diretamente no desempenho da função pelos leiloeiros profissionais autônomos representados pelo impetrante, causando-lhes prejuízo concreto.

3. Desse modo, sem adentrar o mérito acerca da eventual comprovação do direito líquido e certo que se reputa violado ou da procedência dos pedidos mandamentais, fato é que o mandado de segurança deve ser processado, afastando-se o fundamento de que visa somente atacar lei em tese.

4. Agravo interno não provido.

(STJ - AgInt no RMS: 45260 MG 2014/0065658-2, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 20/04/2020, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 24/04/2020)

Da análise do objeto do *writ*, constata-se que embora se impugne ato normativo, verifica-se que este possui efeitos concretos imediatos ao alterar a composição do corpo deliberativo do Conselho Penitenciário do Estado do Piauí, bem como, ao dispor sobre término de mandato, funcionamento das sessões ordinárias e gratificações recebidas.

Dessa forma, entendo que o Mandado de Segurança impetrado não está enquadrado nas hipóteses autorizativas de improcedência liminar do pedido, razão pela qual precisa ter seu pedido liminar apreciado.

O Conselho Penitenciário é um órgão auxiliar da Justiça, tendo uma função fiscalizadora e consultiva da pena. Está previsto na Lei de Execuções Penais, Lei nº. 7.210, de 11 de julho de



1984, *in verbis*:

Art. 69. O Conselho Penitenciário é órgão consultivo e fiscalizador da execução da pena.

*§ 1º O Conselho será integrado por membros nomeados pelo Governador do Estado, do Distrito Federal e dos Territórios, dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade. **A legislação federal e estadual regulará o seu funcionamento.***

§ 2º O mandato dos membros do Conselho Penitenciário terá a duração de 4 (quatro) anos.

Art. 70. Incumbe ao Conselho Penitenciário:

I - emitir parecer sobre indulto e comutação de pena, excetuada a hipótese de pedido de indulto com base no estado de saúde do preso;

II - inspecionar os estabelecimentos e serviços penais;

III - apresentar, no 1º (primeiro) trimestre de cada ano, ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, relatório dos trabalhos efetuados no exercício anterior;

IV - supervisionar os patronatos, bem como a assistência aos egressos.

Como se vê, é um órgão multidisciplinar, devendo ser integrado tanto por professores e profissionais da área do direito penal e penitenciário e ciências correlatas, como por pessoas da comunidade, maiores interessadas no fato de que os presos devem ter uma adequada reintegração social após sua libertação.

Espera-se que esse órgão seja constituído por pessoas que possam expressar diversos pontos de vista das ciências jurídicas, criminológicas e sociais, para que exista uma visão completa dos problemas a serem enfrentados na execução penal em relação ao seu maior desafio: a reintegração social do sentenciado.

No Estado do Piauí, foi elaborado o Regimento Interno do órgão e **aprovado por meio do**



Decreto nº. 16.157/2015 do chefe do Poder Executivo. O art. 38 do citado Regimento prevê:

Art. 38 Os membros do Conselho Penitenciário poderão propor alteração deste Regimento, mediante projeto por escrito, o qual será examinado e aprovado pelo Corpo Deliberativo, por maioria absoluta dos seus membros.

Parágrafo único. As propostas de alteração serão encaminhadas à apreciação do Secretário de Estado da Justiça que irá remetê-las, com ou sem considerações, ao Governador do Estado do Piauí.

Compete ao Governador do Estado, no exercício do poder regulamentar que lhe foi conferido pela Constituição Federal, através da aplicação por simetria do inciso IV do art. 84 (norma reproduzida obrigatoriamente na Constituição Estadual: art. 102, XIII), ratificar ou não as propostas de alteração do Regimento.

Deve-se respeitar a exigência constitucional quanto à finalidade do ato regulamentador: dar fiel execução à lei. Assim, determina-se que não só a Administração não deve contrariar a legislação, mas também que não deverá substituir os comandos dela por suas próprias decisões: deve sempre atuar em conformidade com a lei. O regulamento é limitado e condicionado, podendo complementá-la, mas não contrariá-la, excluí-la, limitá-la ou revogá-la.

Nessa perspectiva, o aumento substancial do número de conselheiros do órgão colegiado, promovido pelo acréscimo do inciso XI do §1º do art. 3º, com a criação de seis vagas para representantes da Secretaria da Justiça do Estado do Piauí, evidencia uma ostensiva discrepância quanto à representatividade dos órgãos públicos no Conselho, não configurando ser este o objetivo primordial da lei de execução penal nem tampouco do Regimento Interno do Conselho.

Houve uma ostensiva quebra da proporcionalidade quanto à representatividade dos órgãos públicos, uma vez que cada instituição indicaria 01 (um) ou no máximo (dois) membros, enquanto a Secretaria de Justiça indicaria 06 (seis); ademais, a grande parte dos membros do colegiado seriam oriundos do órgão a quem a lei atribuiu, dentre outras funções, a administração prisional.

Uma vez que os membros não tiveram a oportunidade de participar das discussões, quer seja quanto à modificação da composição do colegiado, quer seja quanto ao termo final do mandato,



verifica-se que está frustrada a heterogeneidade e proporcionalidade desejada pelo regimento interno quanto à composição do Conselho Penitenciário, bem como quanto à isenção, fiscalizatória e consultiva, necessária para o legítimo desempenho das funções de conselheiro.

Ademais, há disposição expressa quanto à resolução de casos omissos e dúvidas acerca da aplicação do regimento, uma vez que o art. 43 do Decreto nº. 16.157/2015 determina que a solução desse tipo de controvérsia (omissão e dúvida) se dê pela deliberação do Colegiado, por maioria absoluta de votos, havendo, portanto, violação ao princípio da legalidade.

Quanto ao *periculum in mora*, resulta das graves violações descritas, que afetam o pleno exercício das atribuições legais dos Conselheiros Impetrantes e o funcionamento regular do Conselho Penitenciário, sobretudo quanto à sua missão de fiscalização dos serviços prisionais no âmbito da Execução Penal.

IV. DISPOSITIVO

Em face ao exposto, **CONHEÇO do Agravo Interno e DOU PROVIMENTO ao recurso para REVOGAR a decisão de indeferimento da inicial e DEFERIR a medida liminar para suspender os efeitos do Decreto Estadual nº 22.150 de 2023, até julgamento definitivo deste mandado de segurança.**

É como voto.

DES. SEBASTIÃO RIBEIRO MARTINS

Relator designado para Acórdão

