

@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085761229 (Nº CNJ: 0003222-63.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

RECLAMAÇÃO

ÓRGÃO ESPECIAL

Nº 70085761229 (Nº CNJ: 0003222-63.2023.8.21.7000)

SINDICATO DOS AGENTES  
MONITORES E AUXILIARES  
PENITENCIARIOS DO RS

RECLAMANTE

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RECLAMADO

## DECISÃO

Vistos.

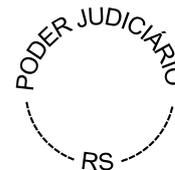
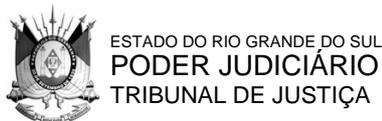
Trata-se de Reclamação proposta pelo **SINDICATO DOS AGENTES, MONITORES E AUXILIARES PENITENCIÁRIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – AMAPERGS SINDICATO** em oposição a ato do **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no afã de preservar da autoridade da decisão que julgou o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085567626.

Em apertada síntese, o reclamante alega que é cabível a Reclamação com espeque no artigo 988, inciso II, do Código de Processo Civil, visto que busca preservar a competência de decisão desta Corte, mais especificamente do acórdão que julgou o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085567626. Sustenta que o Estado não respeitou a parte da decisão que consigna que não podem ser delegadas à iniciativa privada as atividades alusivas a sanções disciplinares, direção, chefia, coordenação, segurança e manutenção da disciplina. Aponta que a violação foi perpetrada por meio do Edital de Concorrência Internacional nº 011/2023 (fls. 05/25).

Juntou documentos: procuração (fl. 27), estatuto do reclamante (fls. 29/87), acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085567626 (fls. 89/120), Publicação no Diário Oficial (fls. 122/127), Edital de Concorrência Internacional nº 011/2023 (fls. 128/264), Decreto Estadual nº 46.534/2009 (fls.

1

Número Verificador: 70085761229202367839



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085761229 (Nº CNJ: 0003222-63.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

266/271), Edital nº 001/2020 – Processo Seletivo Interno para Ingresso no GIR-6 (fls. 273/283), Lei Complementar Estadual (LCE) nº 13.259/2009 (fls. 285/298), decisão liminar prolatada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085567626 (fls. 300/316).

Brevemente relatado, passo a decidir.

O reclamante pleiteia a concessão de efeito suspensivo liminar para suspender o Edital de Concorrência Pública Internacional nº 011/2023, que trata da concessão administrativa dos serviços de apoio à operação, incluindo a construção, equipagem e manutenção do complexo prisional de Erechim/RS. Outrossim, almeja a suspensão do leilão correspondente.

Alega que o fundamento de direito relevante se encontra demonstrado na exordial.

Quanto ao *periculum in mora*, sustenta que há risco de danos ao Estado, aos empregados contratados pela concessionária, e à própria concessionária, uma vez que a desconstituição tardia da Parceria Público Privada (PPP) resultaria na dificuldade de reversão das obrigações já firmadas e dos valores já dispendidos. Ademais, informa que o leilão ocorrerá em 28/07/2023, o que denota urgência na medida.

Pois bem.

Consta da ementa do acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085567626 que, no contexto de privatização de unidades prisionais, as atividades referentes a sanções disciplinares, direção, chefia, coordenação, segurança e manutenção da disciplina, não podem ser delegadas ao particular. Vejamos:

*Ementa:* AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI ESTADUAL Nº 12.234/2005. LEI ESTADUAL Nº 15.762/2021. **PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA.**

2

Número Verificador: 70085761229202367839



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085761229 (Nº CNJ: 0003222-63.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

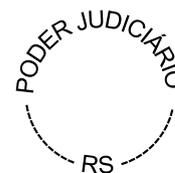
**COMPLEXO PRISIONAL DE ERECHIM. SEGURANÇA PÚBLICA. PODER DE POLÍCIA. ATIVIDADES EXCLUSIVAS. MONOPÓLIO ESTATAL. POSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO DE ATIVIDADES ACESSÓRIAS.** 1. Art. 3º da Lei Estadual nº 12.234/2005, que trata das atividades da Administração Pública que poderão ser objeto de parceria público-privada, e Lei Estadual nº 15.762/2021, que autoriza o direcionamento de recursos públicos com a finalidade de constituir garantia para a celebração de parceria público-privada cujo objeto é a construção e operação de unidade prisional na cidade de Erechim. 2. Preliminar de inadequação da via eleita rejeitada. Inexistência de inconstitucionalidade reflexa. O exame da constitucionalidade terá como parâmetro o art. 144, caput, VI e §5º, da CF/88, e o art. 124, caput, da CE/89, os quais descrevem a segurança pública como dever do Estado e preveem que compete à polícia penal garantir a segurança nos estabelecimentos penais, assim como o artigo 138 da CE/89, que prevê que a direção dos estabelecimentos penais cabe a agente público integrante do quadro de servidores penitenciários. Eventual existência de delegação de atividade exclusiva do Estado relacionada a segurança pública padeceria de inconstitucionalidade por afronta direta a esses dispositivos constitucionais, sendo desnecessário o enfrentamento de compatibilidade com a Lei de Execução Penal. 3. Preliminar de inadequação da via eleita rejeitada. Lei Estadual nº 15.762/2021. Norma de efeitos concretos. A posição do STF é no sentido de não excluir as leis formais – de efeitos concretos – do controle abstrato de constitucionalidade, diferenciando-as dos atos administrativos de efeitos concretos. 4. As parcerias público-privadas nada mais são que modalidades de delegação à iniciativa privada, o que é autorizado pelos arts. 175 da CF/88 e 163 da CE/89. 5. Segurança Pública é um dever do Estado. A atividade de polícia penal é espécie do gênero segurança pública. Cabe aos Policiais penais o dever de garantir a segurança nos estabelecimentos penais (art. 144, caput, VI e §5º, da CF/88, e art. 124 da CE/89). **A direção dos estabelecimentos prisionais cabe aos integrantes do quadro de servidores penitenciários (art. 138 da CE/89). As atividades alusivas a**

3

Número Verificador: 70085761229202367839



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085761229 (Nº CNJ: 0003222-63.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

**sanções disciplinares, direção, chefia, coordenação, segurança e manutenção da disciplina, estão inseridas no monopólio estatal, sendo indelegáveis. São delegáveis as atividades acessórias, de cunho administrativo extrajudicial, referentes a obras, manutenção, promoção do trabalho, assistência religiosa, jurídica, educacional e saúde do preso.** 6. O art. 3º da Lei Estadual nº 12.234/2005 não pode ser considerado inconstitucional pela ausência de ressalva à delegação de atividade exclusiva, porquanto tal restrição já existe no artigo 2º, III, do mesmo diploma normativo. Interpretação sistemática da legislação. 7. A Lei Estadual nº 15.762/2021 tão somente aloca recursos para garantir a futura celebração da parceria público-privada. Inexiste vício de constitucionalidade, primeiro porque reconhecida a constitucionalidade da celebração de parceria-público para delegação de atividades penitenciárias não exclusivas, e segundo porquanto o Estado do Rio Grande do Sul logrou êxito em demonstrar que somente haverá a delegação de atividades não exclusivas (fls. 309/357): construção, equipagem, manutenção, assistência material, à saúde, educacional, social e religiosa. 8. Eventual hipótese de violação do regime jurídico de direito público ou desvio de finalidade por parte de atos da Administração Estadual não poderiam ser analisados no âmbito de ação direta de inconstitucionalidade, cujo objetivo é a fiscalização das normas no plano abstrato. **JULGARAM IMPROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085567626, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 21-11-2022) (Grifei).

Para melhor elucidar a conclusão firmada no acórdão, transcrevo excertos da decisão:

(...)

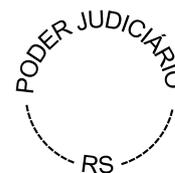
*Do exame das referidas disposições constitucionais, é inevitável concluir que as atividades alusivas à segurança pública e à administração, no*

4

Número Verificador: 70085761229202367839



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085761229 (Nº CNJ: 0003222-63.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*âmbito da execução penal, estão inseridas monopólio estatal, sendo indelegáveis.*

*Melhor dizendo, sob a ótica constitucional, é inviável a privatização da atividade-fim.*

(...)

*A execução penal é atividade complexa que envolve uma série de serviços e ações. Nesse contexto, torna-se indispensável discriminar o que é competência exclusiva do Estado e o que poderia ser objeto de delegação.*

*Edmundo Oliveira, ao classificar as atividades penitenciárias, enuncia como delegáveis apenas as de cunho administrativo extrajudicial, referentes à promoção do trabalho, assistência religiosa, jurídica, educacional e saúde do preso:*

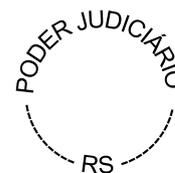
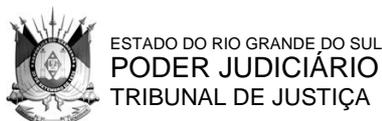
*a) atividade jurisdicional, que compete ao juiz da execução penal, na qualidade de comandante da execução para garantir o cumprimento das disposições legais fixadas pelo Direito Penal, pelo Direito Processual Penal e pela Constituição Federal (art. 66 da LEP)*

*b) atividade administrativo-judiciária a qual é exercida pelo servidor público, para os fins da relação jurídica estabelecida entre o preso e o Estado, que é o titular do jus puniendi, situam-se, nesse conjunto, as tarefas pertinentes ao Ministério Público, ao Conselho Penitenciário e ao Departamento Penitenciário (arts. 67,69 e 71 da LEP);*

*c) atividade administrativa extrajudicial, que pode ser exercida por órgãos do próprio Estado ou por entidades privadas, conforme previsão em lei federal ou estadual. É o caso da promoção de trabalho e da assistência religiosa, jurídica, educacional e à saúde do preso (arts. 14, 15, 20 24 e 36 da LEP) (Grifei).*

*Dessarte, excluir-se-iam da possibilidade de delegação as funções relativas à aplicação de sanções disciplinares, direção, chefia, coordenação, segurança e manutenção da disciplina.*

(...)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085761229 (Nº CNJ: 0003222-63.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

Na oportunidade de exercer o controle abstrato de constitucionalidade, esta Corte de Justiça, à unanimidade, entendeu que o texto das normas impugnadas (artigo 3º da Lei Estadual nº 12.234/2005 e Lei Estadual nº 15.762/2021) não deixava transparecer qualquer indício de que a Administração pretendia delegar as atividades restritas ao monopólio estatal.

De modo contrário, do estudo das regras era possível concluir que apenas seriam delegadas as atividades materiais acessórias, as quais não são exclusivas do Estado.

Como a ação direta de inconstitucionalidade não é instrumento adequada para corrigir violação concreta do regime jurídico de direito público ou desvio de finalidade, o feito foi julgado improcedente.

A despeito disso, ficaram claros na decisão prolatada os limites objetivos impostos à delegação das atividades penitenciárias.

Por sua vez, a Reclamação é via adequada para impugnar ato concreto de autoridade administrativa que descumpra os termos de decisão judicial.

Consta do Anexo 1 – Caderno de Encargos do Edital impugnado a atribuição das funções de controle de acesso, inspeção, monitoramento interno e manutenção da ordem, segurança e disciplina, e vigilância, à concessionária privada (fls. 212/216):

**4. SERVIÇOS DE CONTROLE INTERNO, LOGÍSTICA PRISIONAL E ASSISTENCIAIS**

**4.1. SERVIÇOS DE CONTROLE INTERNO E LOGÍSTICA PRISIONAL**

**Controle Interno**

*III. Para o desenvolvimento dos serviços de controle interno das UNIDADES PRISIONAIS, a CONCESSIONÁRIA deverá dispor de **MONITORES DE RESSOCIALIZAÇÃO** e demais funcionários*

6

Número Verificador: 70085761229202367839



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085761229 (Nº CNJ: 0003222-63.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*qualificados e com aptidão nas atividades de **controle de acesso, inspeção, monitoramento interno e manutenção da ordem, segurança e disciplina**, observado o disposto no item 4.1, IV abaixo.*

(...)

XIX. A CONCESSIONÁRIA deverá:

(...)

**(e) Realizar a vigilância ininterrupta da movimentação dos PRESOS em todos os módulos de cada UNIDADE PRISIONAL, obedecendo as rotinas operacionais e administrativas estabelecidas pela DIREÇÃO DA UNIDADE PRISIONAL, por meio de monitoramento remoto, controle de acesso e identificação por biometria. (Grifei).**

Por sua vez, no Anexo 1 – Glossário do Edital, ao monitor de ressocialização (agente privado contratado pela concessionária) são atribuídas as funções de controle de acesso de pessoas e veículos, controle interno, e deslocamento interno dos presos (fl. 255):

#### MONITOR DE RESSOCIALIZAÇÃO

**Funcionários da CONCESSIONÁRIA responsáveis pelo apoio (i) no controle de acesso de pessoas e veículos no COMPLEXO PRISIONAL e nas UNIDADES PRISIONAIS; (ii) no controle interno; (iii) no deslocamento interno dos PRESOS, dentre outras atividades de apoio. (Grifei).**

Novamente, o Anexo 1 – Caderno de Encargos, delega ao parceiro privado a prerrogativa de fazer o controle de acesso de pessoas e veículos, vigilância, revista/inspeção de pessoas e veículos. Ainda, o instrumento permite que a atividade de vigilância patrimonial armada seja subdelegada à terceiro,

7

Número Verificador: 70085761229202367839



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085761229 (Nº CNJ: 0003222-63.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

viabilizando a terceirização da terceirização de uma atividade delicada (fls. 213/214):

#### 4. SERVIÇOS DE CONTROLE INTERNO, LOGÍSTICA PRISIONAL E ASSISTENCIAIS

##### 4.1. SERVIÇOS DE CONTROLE INTERNO E LOGÍSTICA PRISIONAL

###### Controle Interno

(...)

VI. A CONCESSIONÁRIA deverá realizar os procedimentos de **controle e vigilância de portaria interna e externa**, bem como os procedimentos de **revista/inspeção de todas as pessoas, veículos e objetos que entram e saem do COMPLEXO PRISIONAL**, com base nas diretrizes exaradas pela DIREÇÃO DA UNIDADE PRISIONAL, em consonância com PLANO DE PROCEDIMENTOS DE APOIO OPERACIONAL PADRÃO aprovado, devendo:

**a) Manter a vigilância patrimonial, em posto armado, no controle do acesso de veículos e pessoas no portão principal. Tal atividade poderá ser subcontratada pela CONCESSIONÁRIA;**

**b) Executar a revista, com o uso de tecnologia de scanner corporal, ou outra com a mesma efetividade, desde que sem contato físico, na entrada e saída de todas as pessoas;**

**c) Realizar a revista em veículos, materiais e objetos.** (Grifei).

O mesmo ato pretende que seja transferida à concessionária a responsabilidade pela revista e inspeção de celas, com a retirada do preso, e confisco de objetos não autorizados (fl. 214):

#### 4. SERVIÇOS DE CONTROLE INTERNO, LOGÍSTICA PRISIONAL E ASSISTENCIAIS

8

Número Verificador: 70085761229202367839



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085761229 (Nº CNJ: 0003222-63.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

#### 4.1. SERVIÇOS DE CONTROLE INTERNO E LOGÍSTICA PRISIONAL

##### Controle Interno

(...)

X. A CONCESSIONÁRIA deverá realizar diariamente a **inspeção e revista em todas as celas, pátios e áreas de convivência**, conforme o PLANO DE PROCEDIMENTOS DE APOIO OPERACIONAL PADRÃO aprovado, com a **retirada prévia do PRESO do local, buscando achar objetos não autorizados e averiguar a integridade da cela.** (Grifei).

Nesse ponto, o reclamante logrou êxito em demonstrar (fls. 13/18), ao menos neste momento de cognição sumária, que a atividade de deslocar os detentos e revistar as celas é atividade complexa que demanda atuação com expertise que dificilmente seria encontrada em indivíduos outros que não os agentes integrantes das forças de segurança pública.

Por outro viés, a posse de objetos proibidos constitui infração disciplinar no regimento penitenciário (artigo 11, incisos III e IX, do Decreto Estadual nº 46.534/2006 – fl. 267), o que impacta diretamente no cumprimento da pena e na ressocialização do apenado.

Na descrição dos encargos do parceiro privado também estão incluídos a manutenção da ordem, da segurança e da disciplina dos presos (fls. 212/ 213):

#### 4. SERVIÇOS DE CONTROLE INTERNO, LOGÍSTICA PRISIONAL E ASSISTENCIAIS

##### 4.1. SERVIÇOS DE CONTROLE INTERNO E LOGÍSTICA PRISIONAL

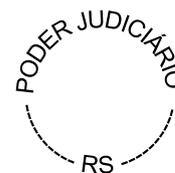
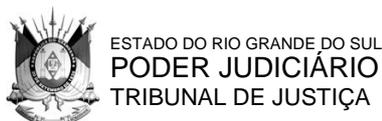
##### Controle Interno

(...)

V. São obrigações da CONCESSIONÁRIA quanto ao controle interno:

9

Número Verificador: 70085761229202367839



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085761229 (Nº CNJ: 0003222-63.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

(...)

j) **Manter a ordem, segurança e disciplina dos PRESOS**, adotando as medidas necessárias para tanto, sempre sem uso de poder de polícia;

k) **Adotar medidas que assegurem a segurança e a vigilância dos PRESOS nas dependências do COMPLEXO PRISIONAL.**

Aqui, mais uma vez, vislumbro que a Administração pretende trespassar as funções típicas do Estado a particulares.

Embora seja feita a ressalva acerca da vedação do uso de poder de polícia, mostra-se necessário inquirir, na prática, como se daria a manutenção da ordem e da disciplina em uma unidade prisional sem dispor de qualquer instrumento do poder de polícia.

Ante todo o exposto, verifico presente a probabilidade do direito, ante os indícios de que o Edital de Concorrência Internacional nº 011/2023 busca delegar à iniciativa privada atividades inscritas no âmbito do monopólio estatal, em contradição direta ao que dispôs o acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085567626.

Segundo o documento de fls. 122/123 (DOE nº 79 de 25/04/2023) a concorrência pública internacional para concessão dos serviços relativos ao Complexo Prisional de Erechim se dará em sessão pública de leilão no dia **28/07/2023, às 14h.**

Logo, há risco de que se iniciem as contratações, obras, e dispêndio de dinheiro público, e, até, o início do funcionamento do empreendimento, durante o trâmite deste feito, o que acarretaria prejuízo aos agentes penitenciários, à Administração Carcerária, aos apenados, ao Erário Estadual, e também à eventual concessionária.

Portanto, constato o perigo na demora.

10

Número Verificador: 70085761229202367839



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085761229 (Nº CNJ: 0003222-63.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

Ante o exposto, com espeque no artigo 989, inciso II, do Código de Processo Civil, **DEFIRO o pedido liminar** para suspender o Edital de Concorrência Pública Internacional nº 011/2023 e o respectivo leilão.

Intime-se.

Notifique-se o Governador do Estado do Rio Grande do Sul (artigo 989, inciso I, do Código de Processo Civil).

Notifique-se a Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (artigo 989, inciso III, do Código de Processo Civil).

Após, vista ao Ministério Público (artigo 991 do Código de Processo Civil).

Porto Alegre, 16 de maio de 2023.

**DES. RUI PORTANOVA,**

**Relator.**

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1º, parágrafo 2º, inciso III.</p> <p>Signatário: Rui Portanova Data e hora da assinatura: 17/05/2023 17:00:07</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço <a href="http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/">http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/</a> e digite o seguinte número verificador:</p>
---	--

11

Número Verificador: 70085761229202367839