



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

**PROCESSO N.º 5237532-89.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DOS SERVIDORES DO SISTEMA
PENAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REQUERIDOS: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE
DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 3º da Lei Estadual nº 16.172, de 19 de agosto de 2024, que ‘institui a Política de Institutos Penais Femininos no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências’. Alegação de que o dispositivo impugnado afronta o artigo 136-A da Constituição Federal ao permitir que entidades do Terceiro Setor participem da Administração de Institutos Penais Femininos no Estado do Rio Grande do Sul. 1. Norma constitucional que não guarda relação com instituição de princípios organizativos da Polícia Penal. 2. Dispositivo questionado que está de acordo com os vetores axiológicos emanados do ordenamento constitucional, o qual estimula a participação da sociedade civil na política penitenciária. **PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **SINDICATO DOS SERVIDORES DO SISTEMA PENAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDPPEN**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do **art. 3º da Lei Estadual nº 16.172, de 19 de agosto de 2024**, que *institui a Política de Institutos Penais Femininos no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências*.

Discorre, inicialmente, acerca da sua legitimidade ativa para o ajuizamento do feito. No mérito, argumenta, em síntese, que o dispositivo impugnado permite que entidades do Terceiro Setor participem da Administração de Institutos Penais Femininos no Estado do Rio Grande do Sul, em contrariedade à previsão inserta no artigo 136-A da Constituição Estadual. Aponta precedente do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (ADI nº 0006251-58.2022.8.21.7000. Rel. Des. Rui Portanova. J. 21/11/2022) que entende corroborar a posição defendida na exordial. Postula, em caráter liminar, a suspensão dos efeitos do dispositivo impugnado e, ao final, a procedência da ação, *para que seja, em definitivo, declarada a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Estadual nº 16.172, de 19 de agosto de 2024* (Petição inicial e documentos que a instruem no EVENTO 1).

A entidade sindical proponente comprovou o pagamento das custas iniciais (EVENTO 3).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

O pleito liminar foi indeferido (EVENTO 6). Contra essa decisão, a proponente interpôs recurso de agravo interno (EVENTO 15). A Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (EVENTO 22), bem como o Governador e o Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (EVENTO 24), apresentaram contrarrazões.

A Mesa da Assembleia Legislativa prestou informações. Inicialmente, relatou o histórico da tramitação da proposição legislativa que originou a Lei Estadual nº 16.172/2024. Na sequência, defendeu a constitucionalidade material do dispositivo atacado. Argumentou que o *art. 2º da Lei nº 16.172/2024 descreve o objetivo principal dessa lei, qual seja, proporcionar a reintegração social das detentas, a ser promovida mediante as seguintes atividades listadas: alimentação, assistência social, serviços médicos, orientação jurídica e capacitação profissional*, atividades estas que estão fora da parte indelegável das atribuições constitucionais da Polícia Penal: segurança dos estabelecimentos penais (CF/1988, art. 144, § 5ª-A, e CE, art. 136-A) e administração dos estabelecimentos penais (CE, art. 136-A). Asseverou que, *lançando-se mão das interpretações sistemática (consideração do complexo normativo no todo) e teleológica (finalidade da lei), chega-se à conclusão de que o art. 3º da Lei Estadual nº 16.172/2024 não padece de vícios de inconstitucionalidade*, na medida em que *apenas permite a contribuição das entidades sem fins lucrativos como forma de fomento à Política dos Institutos*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Penais Femininos, para o cumprimento dos objetivos de ressocialização, por meio de atividades que podem ser delegadas (art. 2º da referida lei). Gizou que, no plano da realidade no Estado do Rio Grande do Sul, existem estabelecimentos penais públicos (administrados pela Polícia Penal) e alguns privados (administrados por entidades sem fins lucrativos). Ponderou, nessa linha, que admitir-se que sociedades sem fins lucrativos participem da administração de Institutos Penais Femininos, por meio de atividades de ressocialização, tem amparo na realidade, além de ir ao encontro da tese presente na ADPF 347 (julgada em 04/10/2023), em que se reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro a determinar a perpetuação de violação de direitos fundamentais, bem como a urgência de se adotar medidas de cumprimento de ressocialização dos presos. Postulou a improcedência da ação (Petição inicial do EVENTO 21).

O Procurador-Geral do Estado apresentou a defesa do dispositivo impugnado. Pontuou que, da leitura dos artigos 2º e 3º da Lei Estadual nº 16.172/2024, se deduz, na contramão dos argumentos lançados pelo proponente, que autorizar a participação de entidades sem fins lucrativos na manutenção e gestão dos Institutos Penais Femininos do Estado não implica delegação vedada das atividades da Polícia Penal, cuja competência encontra-se delineada no art. 136-A da Constituição Estadual (CE/RS), albergado no Título relativo à ordem e segurança pública, e indicado como parâmetro de controle pelo proponente. Referiu



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

extrair-se do artigo 136-A da Constituição Estadual *que o detalhamento da competência da polícia penal foi expressamente remetido ao campo legal, e que a delegação de certas atividades estatais à iniciativa privada ficou, desde logo, autorizada pela Constituição Estadual*. Acresceu que o § 1º do art. 137, da Constituição Estadual estabelece que “[p]ara implementação da política penitenciária, poderão ser estabelecidos programas, projetos e parcerias com instituições públicas, privadas e organizações da sociedade civil para oferta de trabalho e educação às pessoas presas e aos egressos”, corroborando a conformidade do dispositivo ora questionado com o texto da Constituição Estadual . Asseverou que os artigos 83-A e 83-B da Lei de Execução Penal possuem proximidade com o texto da Constituição Estadual e com o próprio texto legal ora atacado, o que, a seu sentir, acaba por corroborar a constitucionalidade da norma vergastada, militando em desfavor da tese autoral. Destacou que a participação da sociedade civil, em atuação complementar e cooperativa com o poder público, em consonância com as já referidas diretrizes delineadas no texto constitucional, está presente em diversos artigos da Lei de Execução Penal. Mencionou que, muito embora, ‘in casu’, tais atividades estejam sendo exercidas dentro do contexto dos estabelecimentos prisionais, não se pode olvidar que os serviços relacionados à saúde, à assistência social e à educação não são privativos da Administração Pública, consoante os artigos 199, 204, inciso I, e 209, da Constituição Federal de 1988, e que o parágrafo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

único do art. 193 da Lei Maior estabelece que “[o] Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas. Arrazouou que, não por acaso, a interpretação sistemática da Lei em escrutínio evidencia, no art. 2º, que o objetivo principal dos Institutos Penais é a reintegração social das detentas e que, para tanto, tais estabelecimentos deverão estar aparelhados para prover-lhes alimentação (inciso I), assistência social (inciso II), serviços médicos (inciso III), orientação jurídica (inciso IV) e capacitação profissional (inciso V). As demais atividades, vinculadas ao poder político decisório, à vigilância das pessoas privadas de liberdade e à segurança dos estabelecimentos prisionais, nem sequer fazem parte do escopo da legislação da qual o proponente extraiu o objeto da presente ação de controle concentrado. Sustentou que a indelegabilidade de certas funções estatais exercidas no sistema penitenciário e no cumprimento de execução penal não deve ser desrespeitada, mas também não deve ser excessivamente dilatada. Por fim, defendeu a conformidade do dispositivo questionado com as decisões proferidas na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0006251-58.2022.8.21.7000 e na Suspensão de Liminar nº 1.537, bem como sobre o incentivo dado ao caráter participativo na gestão democrática das instituições penais nas normas de âmbito nacional. Requereu a improcedência da ação (EVENTO 23).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.
É o breve relatório.

2. O dispositivo impugnado segue abaixo grifado:

LEI Nº 16.172, DE 19 DE AGOSTO DE 2024..

Institui a Política de Institutos Penais Femininos no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembleia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º Fica instituída a Política de Institutos Penais Femininos no Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 2º Os Institutos Penais terão como objetivo principal a reintegração social das detentas e deverão estar aparelhados para prover-lhes:

I - alimentação;

II - assistência social;

III - serviços médicos;

IV - orientação jurídica;

V - capacitação profissional.

Art. 3º A administração dos Institutos Penais Femininos no Estado do Rio Grande do Sul poderá contar com a participação de entidades sem fins lucrativos, aptas e dispostas a participar de sua manutenção e gestão.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

3. Segundo o proponente, o artigo de lei acima grifado permitiria que a administração de Institutos Penais Femininos no Estado do Rio Grande do Sul conte com a participação do Terceiro Setor, em contrariedade ao artigo 136-A e parágrafo segundo, ambos da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 136-A. À Polícia Penal, vinculada ao órgão administrador do sistema penal do Estado, essencial à segurança pública e à execução penal, compete a segurança e a administração dos estabelecimentos penais, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 82, de 10/08/22)

§ 1.º O quadro de servidores da Polícia Penal contará com categorias funcionais com atribuições de vigilância, custódia e segurança de pessoas presas e dos estabelecimentos penais, bem como de atividades administrativas, técnicas e de orientação e assistência à execução penal e à reintegração social, dentre outras definidas em lei, e será organizado em carreiras, com ingresso mediante concurso público de provas ou de provas e títulos. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 82, de 10/08/22)

§ 2.º Poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 82, de 10/08/22)

A despeito dos respeitáveis argumentos esgrimidos na peça póstica, entende-se não lhe assistir razão.

Com efeito, o artigo 136-A está inserido no Capítulo I – DA ORDEM PÚBLICA, da Constituição Estadual, dispondo acerca da competência da Polícia Penal para o exercício da segurança e da administração dos estabelecimentos penais no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, podendo *ser objeto de execução*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais, conforme parágrafo 2º do mesmo artigo.

Por seu turno, a norma infraconstitucional trazida à apreciação dispõe sobre a *Instituição da Política dos Institutos Penais Femininos no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências*, versando, assim, sobre a política dos denominados albergues prisionais para mulheres no âmbito desse Estado, com competência à legislação fixada no artigo 24, inciso I, da Constituição Federal¹.

Nota-se que a Lei objurgada não está traçando esquemas gerais de estruturação e de organização da Polícia Penal gaúcha, mas sim estabelecendo os ditames sobre o cumprimento de penas por mulheres em penitenciárias no Estado do Rio Grande do Sul, com vistas à reintegração social das detentas.

Nessa esteira, respeitados os argumentos trazidos na exordial, despicienda à solução da controvérsia a análise da eficácia da norma constitucional, cingindo-se a *questio* sobre a conformidade da lei infraconstitucional com os ditames constitucionais que versam sobre a Polícia Penal.

Veja-se que, a partir da leitura, na íntegra, da Lei Estadual nº 16.172/2024 e dos dispositivos da Constituição Estadual acerca da Polícia Penal, como integrante da Segurança Pública, é

¹ Art. 24. *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

possível constatar que o artigo de lei trazido à apreciação não está maculado de inconstitucionalidade, uma vez que não afronta o núcleo essencial da norma constitucional disciplinada.

Explica-se.

O artigo 3º da Lei Estadual nº 16.172/2024 permite, de fato, que a administração dos Institutos Penais Femininos possa contar com a **participação** de entidades sem fins lucrativos. Todavia, o espaço de contribuição legalmente autorizado e estimulado para as entidades do terceiro setor não retira da Polícia Penal a *competência [para] a segurança e a administração dos estabelecimentos penais*, uma vez que a norma atacada contempla caráter acessório e de cooperação no que se refere à faculdade de atuação da sociedade civil organizada.

Ademais, sob este viés, a participação de entidades sem fins lucrativos tem o seu escopo delimitado nos objetivos da norma traçados em seu artigo 2º, quais sejam, o alcance de reintegração social das detentas.

Nesta linha, a exegese da norma infraconstitucional foi muito bem apreciada pelo Eminentíssimo Desembargador-Relator, rogando-se licença para transcrever, no ponto:

O proponente sustenta que a previsão contida no art. 3º da referida lei, ao autorizar a participação de entidades sem fins lucrativos na gestão administrativa de Institutos Penais Femininos no Estado do Rio Grande do Sul, padece de vício de inconstitucionalidade chapada, por confrontar à competência funcional da Polícia Penal estabelecida pelo art. 136-A da Constituição Estadual, o qual dispõe:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Art. 136-A. À Polícia Penal, vinculada ao órgão administrador do sistema penal do Estado, essencial à segurança pública e à execução penal, compete a segurança e a administração dos estabelecimentos penais, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 82, de 10/08/22)

§1º O quadro de servidores da Polícia Penal contará com categorias funcionais com atribuições de vigilância, custódia e segurança de pessoas presas e dos estabelecimentos penais, bem como de atividades administrativas, técnicas e de orientação e assistência à execução penal e à reintegração social, dentre outras definidas em lei, e será organizado em carreiras, com ingresso mediante concurso público de provas ou de provas e títulos. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 82, de 10/08/22)

§ 2.º Poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 82, de 10/08/22)

Porém, não se verifica, em sede de cognição sumária, elementos capazes de demonstrar a relevância da matéria ventilada, pois, em linha de princípio, o art 3º da Lei Estadual nº 16.172/2024, ao autorizar a participação de entidades sem fins lucrativos na administração de Institutos Penais Femininos no Estado do Rio Grande do Sul, o fez, tão somente, com relação à manutenção e gestão das atividades elencadas em seu art. 2º, cuja promoção, tendente à reintegração social das detentas, diz, tão somente, com atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares ao poder de polícia do Estado, as quais, em linha de princípio, admitem execução indireta nos termos do disposto no §2º do art. 136-A da Constituição Estadual.

Não se evidencia, ainda, a presença do perigo de dano irreparável na eventual demora da prestação jurisdicional, pois a previsão contida no art. 3º da Lei Estadual nº 16.172/2024, tão somente, autoriza a participação de entidades sem fins lucrativos na gestão administrativa de Institutos Penais Femininos, não havendo autorização para o desempenho de atividades inerentes ao exercício do Poder de Polícia, o qual deve ser desempenhado pela Polícia Penal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

É de especial relevância observar que o presente feito tem por finalidade **o controle concentrado de constitucionalidade de ato normativo**. Portanto, é com este foco que a questão de fundo deve ser enfrentada. E, para tanto, a doutrina e a jurisprudência têm reconhecido um catálogo de princípios desenvolvidos especificamente para a interpretação de normas à luz do ordenamento constitucional.

No caso, o princípio da presunção de constitucionalidade das normas ganha particular importância para a solução do debate proposto. Sobre os contornos do aludido princípio, é de todo pertinente a lição de Luís Roberto Barroso², a seguir colacionada:

(...) a presunção de constitucionalidade das leis encerra, naturalmente, uma presunção iuris tantum, que pode ser infirmada pela declaração em sentido contrário do órgão jurisdicional competente (...). Em sua dimensão prática, o princípio se traduz em duas regras de observância necessária pelo intérprete e aplicador do direito:

(a) não sendo evidente a inconstitucionalidade, havendo dúvida ou a possibilidade de razoavelmente se considerar a norma como válida, deve o órgão competente abster-se da declaração de inconstitucionalidade;

(b) havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carreavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor (...) grifou-se.

² BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 164 – 165.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Ao que parece, o proponente adotou perspectiva que **presume uma aplicação da norma incompatível com o ordenamento constitucional**, o que, respeitosamente, se dá em franca oposição às diretrizes axiológicas que devem pautar a atuação dos operadores de direito na hermenêutica constitucional.

Reitera-se: é perfeitamente possível extrair da Lei Estadual em comento conteúdo congruente com os parâmetros constitucionais e este ponto de vista foi adotado, com clareza e correção, pelo Exmo. Desembargador-Relator, devendo tal inteligência, por isso mesmo, preponderar.

Importante observar, ainda, que as regras constitucionais demandam interpretação harmônica e sistemática, partindo-se da premissa da estruturação da norma jurídica para análise em consideração com outras regras constitucionais de igual estatura, permitido ao intérprete a compreensão hermenêutica trazida à consideração. Ou, nas exatas palavras de Eros Grau, Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal: *a Constituição não pode ser interpretada em tiras*³.

Tal assertiva possui relevo, uma vez que a Constituição Estadual, em seu artigo 137, §1º, incentiva a participação da sociedade civil na implementação e efetivação da política penitenciária estadual, *in verbis*:

³ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, pg. 176.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Art. 137. A política penitenciária do Estado, cujo objetivo é a reintegração social das pessoas presas, terá como prioridades: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 82, de 10/08/22)

(...)

§ 1.º Para implementação da política penitenciária, poderão ser estabelecidos programas, projetos e parcerias com instituições públicas, privadas e organizações da sociedade civil para oferta de trabalho e educação às pessoas presas e aos egressos. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 82, de 10/08/22)

Como se vê, o texto legal combatido na inicial institui detalhamento que é legítimo e está de acordo com os vetores axiológicos extraídos da interpretação sistemática do ordenamento constitucional.

Assim, o feito deve ser julgado improcedente.

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente alinhavados.

Porto Alegre, 22 de outubro de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁴.

AABSC

⁴ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 1115/2024