



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Registro: 2020.0000042285

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2182765-41.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO e PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "AFASTARAM A PRELIMINAR E JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, CAMPOS PETRONI, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, PÉRICLES PIZA, MÁRCIO BARTOLI, FRANCISCO CASCONI,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

**RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA E
ALVARO PASSOS.**

São Paulo, 29 de janeiro de 2020.

BERETTA DA SILVEIRA

RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

VOTO Nº: 44138

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2182765-41.2019.8.26.0000

COMARCA: São Paulo

Autor: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Réus: Governador do Estado de São Paulo e Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

Interessado: Procuradoria Geral do Estado

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Lei Estadual nº 16.648, de 11 de janeiro de 2018, a qual “Institui, no âmbito dos estabelecimentos carcerários das comarcas do Estado, a possibilidade de remição da pena pela leitura”. (1) PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DESTA CORTE: Rejeitada. Possibilidade de controle concentrado da constitucionalidade de lei estadual, pelo TJ/SP, com lastro em norma da Carta Magna Estadual, repetida da Constituição da República (Rcl nº 383/SP; e RE nº 650.898/RS, Tema nº 484 da Repercussão Geral, item “1”). (2) DA VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO: Procedência. Vulnera a competência privativa da União a lei estadual que cria nova modalidade de remição da pena (“remição pela leitura”), inovando, inclusive, ante a expressa classificação operada pela norma federal estilar (Lei nº 7.210/84). Art. 1º, CE/SP, e arts. 25, § 1º, e 22, I, ambos da CR/88. (3) DA VULNERAÇÃO DA INICIATIVA LEGISLATIVA DO EXECUTIVO: Vício constatado. Encontra-se reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa legislativa inerente à criação de cargos e órgãos da Administração Pública, bem como a atribuição de suas atividades e responsabilidades funcionais (art. 5º e art. 24, § 2º, n. 2, c.c. art. 47, XIX, “a”, todos da CE/SP; e, por reflexo, o art. 61, § 1º, II, “a” e “e”, c.c. o art. 84, VI, ambos da CR/88; Tema nº 917 da Repercussão Geral). Lei em tela que adveio, contudo, de iniciativa legislativa. Doutrina e jurisprudência. **AÇÃO PROCEDENTE**, uma vez rejeitada a preliminar suscitada pelo n. Presidente da Assembleia Legislativa.*

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

proposta pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO em face do GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO e do PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Vê-se impugnada a Lei nº 16.648, de 11 de janeiro de 2018, desta Unidade da Federação, a qual “*Institui, no âmbito dos estabelecimentos carcerários das comarcas do Estado, a possibilidade de remição da pena pela leitura*”.

Aduz-se que a alegada norma estadual usurparia competência legislativa privativa da União (artigos 1º e 144, ambos da CE/SP; artigos 1º, 18, 22, inciso I, e 25, § 1º, CR/88), bem como ofenderia a reserva da Administração e o princípio da separação de Poderes (artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, alínea *a*, da CE/SP).

Inexistindo pedido de liminar (fls. 219/220), foram prestadas informações pelo Presidente da Assembleia Legislativa – que suscitou, em preliminar, a incompetência desta Corte para analisar, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a norma em tela, visto que a afronta apontada dar-se-ia diretamente em relação à Constituição da República – e do Governador deste Estado (fls. 244/260 e 262/263).

A Procuradoria-Geral do Estado manifestou-se pela inconstitucionalidade da lei estadual impugnada (fls. 231/241).

Em seu parecer (fls. 267/274), a Procuradoria-Geral



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

de Justiça opinou pela rejeição da tese preliminar aventada pela Casa de Leis e, no mérito, pela integral procedência da demanda.

É O RELATÓRIO.

Pela presente demanda, o n. Procurador-Geral de Justiça deste Estado aduz a inconstitucionalidade formal da Lei nº 16.648, de 11 de janeiro de 2018, desta Unidade da Federação, de iniciativa parlamentar, a qual *“Institui, no âmbito dos estabelecimentos carcerários das comarcas do Estado, a possibilidade de remição da pena pela leitura”*, nos seguintes termos:

“Artigo 1º - Fica instituída, no âmbito dos estabelecimentos carcerários das comarcas do Estado, a possibilidade de remição da pena pela leitura.

Parágrafo único - O disposto neste artigo aplica-se igualmente às hipóteses de prisão cautelar.

Artigo 2º - A remição da pena pela leitura consiste em proporcionar aos presos custodiados alfabetizados a possibilidade de remir parte da pena pela leitura mensal de uma obra literária clássica, científica, filosófica ou religiosa, dentre outras, de acordo com as obras disponíveis na unidade prisional.

Parágrafo único - Sendo a Bíblia a obra literária escolhida, esta será dividida em 39 (trinta e nove) livros segundo o Velho Testamento e 27 (vinte e sete) livros integrantes do Novo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Testamento, considerando-se assim a leitura de cada um destes livros como uma obra literária concluída.

Artigo 3º - A remição da pena pela leitura tem também o objetivo de levar ao preso o conhecimento, a educação, a cultura e o desenvolvimento da capacidade crítica por meio da leitura e da produção de relatórios de leituras e resenhas.

Artigo 4º - A participação do preso será sempre voluntária.

§ 1º - Podem participar todos os presos da unidade que tenham as competências de leitura e escrita, necessárias para a execução das atividades e da elaboração do trabalho final, consistente em resenha da obra literária, objeto do estudo.

§ 2º - Terão preferência na participação os presos custodiados que ainda não têm acesso ou não estão matriculados em programas de alfabetização e escolarização.

Artigo 5º - A seleção dos presos e a orientação das atividades serão feitas por comissão, nomeada e presidida pelo diretor da unidade carcerária.

Parágrafo único - O diretor da unidade carcerária dará ciência aos membros da comissão dos termos do artigo 130 da Lei Federal nº 7.210, de 11 de julho de 1984.

Artigo 6º - Formada a turma de participantes, a comissão promoverá oficina de leitura cientificando-os da necessidade de alcançar os objetivos propostos para que haja a concessão



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

da remição da pena, a saber:

- a) estética: respeitar parágrafo, não rasurar, respeitar margem, letra cursiva e legível;*
- b) limitação ao tema: limitar-se a resenhar somente o conteúdo do livro, isto é, não citar assuntos alheios ao objetivo proposto;*
- c) fidedignidade: proibição de resenhas que sejam consideradas plágio.*

§ 1º - Participará da oficina de leitura, sempre que possível, o escritor que tenha indicado a obra para leitura ou que seja o autor do livro objeto de estudo.

§ 2º - Poderão, ainda, participar das oficinas de leitura, com vistas ao incentivo à leitura e ao desenvolvimento da escrita como forma criativa de expressão, todos os funcionários da unidade prisional e possíveis colaboradores.

Artigo 7º - O participante terá o prazo de 30 (trinta) dias para leitura da obra literária, apresentando ao final deste período e no prazo de 10 (dez) dias resenha a respeito do assunto.

Artigo 8º - A contagem de tempo para fins de remição será feita segundo os critérios estabelecidos na Portaria Conjunta nº 276, de 20 de junho de 2012, do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN, à razão de 4 (quatro) dias de pena para cada 30 (trinta) dias de leitura.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Parágrafo único - O participante, no prazo de 12 (doze) meses, terá a possibilidade de remir até 48 (quarenta e oito) dias de sua pena.

Artigo 9º - A remição pela leitura será assegurada de forma paritária com a remição concedida ao trabalho e cumulativa quando envolver a realização paralela das duas atividades, se compatíveis.

Artigo 10 - A comissão analisará os trabalhos produzidos, observando os aspectos relacionados à compreensão e compatibilidade do texto com o livro objeto da leitura, bem como aqueles relacionados no artigo 6º, 'caput', arguirá o participante sobre o conteúdo do livro e da resenha por ele feita, e atestará o prazo de 30 (trinta) dias de leitura.

§ 1º - O resultado da análise da comissão será enviado ao Juízo por ofício, instruído com a resenha, a declaração de sua fidedignidade ou de plágio, assinada por todos os membros da comissão, e os atestados da arguição oral e do tempo de leitura.

§ 2º - O Juízo, após a oitiva do Ministério Público e da defesa, decidirá sobre o aproveitamento do participante e a correspondente remição.

§ 3º - Na hipótese de declaração de plágio, o Juízo poderá realizar a arguição oral do participante, cientificando o Ministério Público e a defesa da data agendada.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

§ 4º - O prazo de 30 (trinta) dias de leitura, quando constatado o plágio por decisão judicial, não será aproveitado para fins de remição, ainda que o participante apresente outra resenha sobre a obra lida.

Artigo 11 - A direção da unidade carcerária encaminhará, mensalmente, ao Juízo cópia do registro de todos os participantes, com informação referente ao item de leitura de cada um deles.

Artigo 12 - O Governo do Estado poderá firmar convênios, termos de cooperação, ajustes ou instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta para a execução das ações do projeto 'Remição pela Leitura'.

Parágrafo único - Poderão participar das execuções destas ações as igrejas colaboradoras que atuam internamente na recuperação dos detentos do Sistema Penitenciário do Estado.

Artigo 13 - A remição da pena pela leitura será declarada pelo juiz competente para a execução da pena, ouvido o Ministério Público e a defesa.

Artigo 14º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Pela presente demanda, a lei estadual acima destacada vê-se questionada sob 2 (dois) prismas, a saber:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

(a) a invasão à competência privativa da União (artigo 1º, CE/SP; artigos 25, § 1º, e 22, inciso I, ambos da CR/88); e,

(b) a ofensa à separação de Poderes e, mais especificamente, à competência privativa do Poder Executivo para disciplinar a atividade administrativa do Estado, em termos de organização, funcionamento e direção superior (artigos 5º, *caput* e § 1º; 47, incisos II e XIV; ambos da CE/SP).

Porém, antes do exame do mérito da causa, cumpre enfrentar a matéria suscitada, como preliminar, pelo n. Presidente da Assembleia Legislativa deste Estado.

I. Da PRELIMINAR de incompetência do Tribunal de Justiça para desempenho do controle concentrado de constitucionalidade das normas estaduais em face da Constituição da República.

O n. Presidente da Assembleia Legislativa deste Estado, em suas informações, sustenta, em sede de preliminar, a incompetência desta Corte para proceder ao controle concentrado da constitucionalidade das normas estaduais em face da Constituição da República.

E assim procede porque o n. Procurador-Geral de Justiça teria feito referência, na petição inicial, aos artigos 22 e 24 da Carta Magna Brasileira, ao impugnar o cerne da Lei Estadual nº 16.648, de 11 de janeiro de 2018.

Quanto ao tema, no que importa à presente causa,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

cumpre destacar que, a partir do julgamento da **Reclamação nº 383/SP** (j. em 11.06.1992), o Egrégio Supremo Tribunal Federal, seguindo voto da lavra do Min. **Moreira Alves**, pacificou seu entendimento no sentido da **possibilidade** de a Corte Estadual desempenhar o controle concentrado de constitucionalidade de normas municipais ou estaduais em face de princípios ou normas da Carta Magna Estadual qualificadas como de *repetição obrigatória* ou *imitação* da Constituição da República.

E essa posição viu-se definitivamente consolidada em fevereiro último, sob o **Tema nº 484 da Repercussão Geral** (item nº “1”), ao ensejo da análise do **RE nº 650.898/RS**, nos seguintes termos:

“Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados” (STF – Tribunal Pleno – RE nº 650.898/RS – Rel. Min. **Marco Aurélio** – j. em 1º.02.2017 – V.U.).

No caso concreto, os dispositivos apontados pelo n. Presidente da Assembleia Legislativa – artigos 22 e 24 – são normas genéricas, que versam sobre a distribuição das competências legislativas entre os entes federados, as quais, assim, comportam repetição, expressa ou implícita, nas Cartas Políticas Estaduais.

Tão verdadeira essa constatação que, como a própria parte autora demonstra, o artigo 1º da Constituição Bandeirante (em repetição ao



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

artigo 25, *caput* e § 1º, da Constituição da República) relega aos Estados apenas as competências não vedadas pelo último texto jurídico-político.

Natural, portanto, que a Corte Estadual também possa cumprir esse juízo censor.

Dúvida não há, portanto, acerca da **viabilidade** do exame do mérito da ação direta de inconstitucionalidade ora proposta.

II. Da alegada violação à competência privativa da União.

Em termos meritórios, a primeira tese aventada pela parte autora é a de que a lei em comento, ao versar sobre a *remição da pena pela leitura*, concretizaria indevida **invasão à competência privativa da União**.

Ou seja: não se está a criticar o instituto da remição da pena pela leitura, mas a discutir se o ente federativo (Estado) poderia (ou não) criá-lo e regulamentá-lo, por veículo legislativo próprio.

A norma jurídica em tela tem por assunto-chave a *remição da pena*, instituto pertencente às searas do **direito penal** e do **direito processual penal (execução penal)**.

Nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição da República – observável na esfera estadual paulista por força tanto do artigo 25, § 1º, da mesma Carta Magna, quanto do artigo 1º da Constituição Bandeirante –, a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

competência para legislar sobre essas matérias é privativa da União, a saber:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

*[...] I - direito civil, comercial, **penal**, **processual**, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho” (destaques nossos).*

Em outras palavras: a definição e regulamentação desse instituto somente poderia dar-se por meio de **lei federal**.

A corroborar esse entendimento, tem-se que o artigo 40 do Código Penal (Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984), após tal diploma versar sobre os *direitos do preso* (artigo 38) e, mais especificamente, o *trabalho do preso* (artigo 39), define que:

“Art. 40 - A legislação especial regulará a matéria prevista nos arts. 38 e 39 deste Código, bem como especificará os deveres e direitos do preso, os critérios para revogação e transferência dos regimes e estabelecerá as infrações disciplinares e correspondentes sanções”.

A União efetivamente exercera tal competência legislativa, no que importa ao caso em comento, ao editar a **Lei Federal nº 7.210, de 11 de julho de 1984** (que “*Institui a Lei de Execução Penal*”), mais especificamente na previsão dos artigos 126 a 130 (com as alterações promovidas pela **Lei Federal nº 12.433, de 29 de junho de 2011**), a saber:

“Art. 126. O condenado que cumpre a pena em regime fechado



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

ou semiaberto poderá remir, por trabalho ou por estudo, parte do tempo de execução da pena.

§ 1º A contagem de tempo referida no 'caput' será feita à razão de:

I - 1 (um) dia de pena a cada 12 (doze) horas de frequência escolar - atividade de ensino fundamental, médio, inclusive profissionalizante, ou superior, ou ainda de requalificação profissional - divididas, no mínimo, em 3 (três) dias;

II - 1 (um) dia de pena a cada 3 (três) dias de trabalho.

§ 2º As atividades de estudo a que se refere o § 1º deste artigo poderão ser desenvolvidas de forma presencial ou por metodologia de ensino a distância e deverão ser certificadas pelas autoridades educacionais competentes dos cursos frequentados.

§ 3º Para fins de cumulação dos casos de remição, as horas diárias de trabalho e de estudo serão definidas de forma a se compatibilizarem.

§ 4º O preso impossibilitado, por acidente, de prosseguir no trabalho ou nos estudos continuará a beneficiar-se com a remição.

§ 5º O tempo a remir em função das horas de estudo será acrescido de 1/3 (um terço) no caso de conclusão do ensino fundamental, médio ou superior durante o cumprimento da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

pena, desde que certificada pelo órgão competente do sistema de educação.

§ 6º O condenado que cumpre pena em regime aberto ou semiaberto e o que usufrui liberdade condicional poderão remir, pela frequência a curso de ensino regular ou de educação profissional, parte do tempo de execução da pena ou do período de prova, observado o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 7º O disposto neste artigo aplica-se às hipóteses de prisão cautelar.

§ 8º A remição será declarada pelo juiz da execução, ouvidos o Ministério Público e a defesa.

Art. 127. Em caso de falta grave, o juiz poderá revogar até 1/3 (um terço) do tempo remido, observado o disposto no art. 57, recomeçando a contagem a partir da data da infração disciplinar.

Art. 128. O tempo remido será computado como pena cumprida, para todos os efeitos.

Art. 129. A autoridade administrativa encaminhará mensalmente ao juízo da execução cópia do registro de todos os condenados que estejam trabalhando ou estudando, com informação dos dias de trabalho ou das horas de frequência escolar ou de atividades de ensino de cada um deles.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

§ 1º O condenado autorizado a estudar fora do estabelecimento penal deverá comprovar mensalmente, por meio de declaração da respectiva unidade de ensino, a frequência e o aproveitamento escolar.

§ 2º Ao condenado dar-se-á a relação de seus dias remidos.

Art. 130. Constitui o crime do artigo 299 do Código Penal declarar ou atestar falsamente prestação de serviço para fim de instruir pedido de remição”.

Insta observar, nesse ponto, que a alteração promovida pela **Lei Federal nº 12.433, de 29 de junho de 2011**, deu-se com o viés de estabelecer que o estudo também constitui modalidade de labor justificadora da remição – tema arduamente discutido pela doutrina e pela jurisprudência no período anterior –, definindo-se:

(a) quais **espécies de estudo** ensejariam os efeitos de redução penal (“[...] *atividade de ensino fundamental, médio, inclusive profissionalizante, ou superior, ou ainda de requalificação profissional*”);

(b) o **ritmo de frequência** exigido (“12 (doze) horas de frequência escolar [...] divididas, no mínimo, em 3 (três) dias”);

(c) a **forma de ministração das aulas** (“[...] *poderão ser desenvolvidas de forma presencial ou por metodologia de ensino a distância e deverão ser certificadas pelas autoridades educacionais competentes dos cursos frequentados*”);



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

(d) o **modo de comprovação** da eficácia desse estudo

(“A autoridade administrativa encaminhará mensalmente ao juízo da execução cópia do registro de todos os condenados que estejam trabalhando ou estudando, com informação dos dias de trabalho ou das horas de frequência escolar ou de atividades de ensino de cada um deles” ou, ainda, “O condenado autorizado a estudar fora do estabelecimento penal deverá comprovar mensalmente, por meio de declaração da respectiva unidade de ensino, a frequência e o aproveitamento escolar”), dentre outras menores particularidades inerentes ao tema.

Todavia, nada foi versado sobre a *remição da pena pela leitura* (nem mesmo para considerá-la subespécie da modalidade remição pelo estudo, menos ainda para definir os atributos de sua consecução nos casos práticos – como bem o esmiuçara a lei ora impugnada).

Não se trata, à evidência, de *mero procedimento processual penal* ou, ainda, de *singelo tema de direito penitenciário*, uma vez que a remição da pena produz efeitos em relação à condenação penal (evidenciando seu caráter penal) e, ainda, à própria marcha do cumprimento de pena (repercutindo, em termos processuais penais, na progressão de regime prisional e em outros benefícios executórios).

De rigor, portanto, a **declaração da inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 16.648, de 11 de janeiro de 2018**, por violação ao artigo 1º, CE/SP, e aos artigos 25, § 1º, e 22, inciso I, ambos da CR/88.

III. Da pretensa ofensa à separação de Poderes.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Mais. Mesmo que não ocorresse ofensa à iniciativa legislativa privativa da União – ou seja, caso aceitas as (errôneas) teses de cuidar-se de *direito penitenciário* (artigo 24, inciso I, 3ª figura, CR/88) ou, ainda, de *procedimento em matéria processual* (artigo 24, inciso XI, CR/88) –, flagrante a **invasão da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo**.

A lei estadual impugnada, como evidencia o documento de fls. 84/88, originou-se do **Projeto de Lei nº 390/2017**, de iniciativa dos Deputados Estaduais Gilmaci Santos, Milton Vieira, Sebastião Santos e Wellington Moura.

Uma vez aprovado pela Casa de Leis Estadual, o Exmo. Sr. Governador do Estado houve por bem vetar parcialmente tal texto normativo (em verdade, quase sua íntegra – fls. 119/122 e 117/118), veto esse que, em cumprimento ao rito legislativo ordinário, foi, ao depois, derrubado (fls. 126/127).

Razão assiste ao d. Procurador-Geral de Justiça.

O artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo, repetindo os dizeres do artigo 2º da Constituição da República, enuncia serem “*Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”.

No concernente à **iniciativa legislativa** (marco inicial do processo legislativo), a Carta Magna Brasileira contemplou um sistema



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

complexo, visto que conferiu tal prerrogativa a diversos entes públicos e, até mesmo, não públicos (como no caso da iniciativa popular, prevista em seu artigo 61, § 2º).

Em seu parágrafo primeiro, contudo, estabeleceu um rol de matérias sujeitas à competência privativa do Chefe do Executivo da União.

Por *simetria*, semelhante regramento de iniciativa das leis haveria de se aplicar aos Estados (artigo 25 da Constituição da República).

Não por acaso, o artigo 24, § 2º, da Constituição deste Estado, também traz normas definidoras da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Estadual.

Nesse cenário, vislumbra-se que a atividade do Poder Legislativo estadual, ao estatuir norma do quilate da ora analisada, violou a competência do Chefe do Executivo consagrada nos artigos supramencionados.

A propósito, existe, de longa data, entendimento consolidado no âmbito do Egrégio Supremo Tribunal Federal, assentando ainda que esse rol de competências normativas não admite interpretação extensiva ou presunção ampliativa:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF – Tribunal Pleno – ADI nº 724 MC/RS – Rel. Min. **Celso de Mello** – j. em 07.05.1992).

Tal posição pretoriana, aliás, viu-se recentemente reafirmada, ao ensejo da definição do **Tema nº 917 da Repercussão Geral** (ARE nº 878.911/RJ – Rel. Min. **Gilmar Mendes** – j. em 29.09.2016 – publ. em DJe 10.10.2016), nos seguintes termos:

“Leading Case: **ARE 878911/RJ** (Relator Min. **Gilmar Mendes**, DJe 10.10.2016):

Tese: 'Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', e 'e', da Constituição Federal)'.

Na espécie, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo prefeito do Município do Rio de Janeiro, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas municipais e cercanias. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

no art. 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estrutura da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido: ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator para o acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; ADI 2,0172, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 15.8.2008.

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Poder Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil, quais sejam, matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo”.

De tal decisão importa destacar o seguinte raciocínio:

“Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estrutura da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo”.

Vale dizer, as hipóteses de limitação da iniciativa



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil – quais sejam, matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo.

E, trazendo a discussão para o âmbito da Carta Estadual Bandeirante, restringir-se-ão tais hipóteses às matérias relacionadas em seu artigo 24, § 2º.

Assim sendo, observada a lei ora em questionamento, constata-se que ela, em seus artigos 5º a 12, não apenas determinou a criação de novo órgão administrativo na unidade carcerária, mas também lhe atribuiu funções específicas no controle e avaliação das atividades de leitura e correção das resenhas a serem ulteriormente apresentadas pelos presos – o que vulnera, claramente, o artigo 24, § 2º, n. 2, c.c. o artigo 47, inciso XIX, alínea *a*, ambos da CE/SP (e, por reflexo, o artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas *a* e *e*,. c.c. o artigo 84, inciso VI, ambos da CR/88).

Nesses termos, também impende **declarar a inconstitucionalidade da lei estadual impugnada**, por infração ao artigo 5º e ao artigo 24, § 2º, n. 2, c.c. o artigo 47, inciso XIX, alínea *a*, todos da CE/SP; e, por reflexo, o artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas *a* e *e*,. c.c. o artigo 84, inciso VI, ambos da CR/88.

IV. Do dispositivo.

Ante o exposto, **JULGA-SE PROCEDENTE** a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 16.648, de 11 de janeiro de 2018.

BERETTA DA SILVEIRA
Relator