

DIREITO

V.9 • N.3 • 2024 - Fluxo Contínuo

ISSN Digital: 2316-381X

ISSN Impresso: 2316-3321

DOI: 10.17564/2316-381X.2024v9n3p33-46



# NORMAS GERAIS DE DIREITO PENITENCIÁRIO E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE: O CASO DA COBRANÇA PELA MONITORAÇÃO ELETRÔNICA NA ATIVIDADE LEGISLATIVA ESTADUAL

PENITENTIARY LAW GENERAL RULES AND CONCURRENT  
LEGISLATION: THE CASE OF CHARGING FOR ELECTRONIC  
MONITORING AT BRAZILIAN STATE LEGISLATIVE ACTIVITY

NORMAS GENERALES DE DERECHO PENITENCIARIO Y  
LEGISLACIÓN CONCORRENTE: EL CASO DEL COBRO POR EL  
MONITOREO ELECTRÓNICO EN ACTIVIDAD LEGISLATIVA  
ESTATAL BRASILEÑA

Thyerrí José Cruz Silva<sup>1</sup>  
Ana Cristina Almeida Santana<sup>2</sup>

## RESUMO

As competências legislativas e as normas gerais constituem dois dos assuntos mais complexos da atividade legislativa e do direito constitucional brasileiros. Projetos de lei estaduais voltados à imposição da cobrança pela monitoração eletrônica penal são justificados com base na competência legislativa concorrente em direito penitenciário e na (in) existência de norma geral regulando a matéria. O presente artigo objetiva analisar a cobrança pela monitoração eletrônica penal com relação aos argumentos jurídicos apresentados nas proposições legislativas estaduais, pareceres legislativos e vetos governamentais. A pesquisa se realiza a partir de estudo bibliográfico, mapeamento de projetos legislativos, análise e discussão dos seus resultados. Espera-se contribuir com a discussão acerca das normas gerais no direito brasileiro, especialmente no ramo do direito penitenciário, que cuida das execuções penais.

## PALAVRAS-CHAVE

Competência legislativa concorrente, Legislação estadual, Monitoração eletrônica, Normas gerais.

## ABSTRACT

Legislative powers and general rules constitute two of the most complex issues in Brazilian legislative activity and constitutional law. State bills aimed at imposing charges for electronic criminal monitoring are justified based on concurrent legislative competence in penitentiary law and the (in) existence of a general rule regulating the matter. This article aims to analyze the charge for electronic criminal monitoring in relation to the legal arguments presented in state legislative proposals, legislative opinions and government vetoes. The research is carried out based on bibliographical study, mapping of legislative projects, analysis and discussion of their results. It is expected to contribute to the discussion about general norms in Brazilian law, especially in the field of penitentiary law, which deals with criminal executions.

## KEYWORDS

Concurrent Legislation Competence; State Legislation; electronic monitoring, General Rules.

## RESÚMEN

Los poderes legislativos y las normas generales constituyen dos de las cuestiones más complejas de la actividad legislativa y del derecho constitucional brasileño. Los proyectos de ley estatales destinados a imponer cargos por el monitoreo electrónico se justifican en base a la competencia legislativa concurrente en derecho penitenciario y la (in)existencia de una norma general que regule la materia. Este artículo tiene como objetivo analizar el cargo por monitoreo electrónico a respecto de los argumentos jurídicos presentados en propuestas legislativas, dictámenes legislativos y vetos gubernamentales. La investigación se realiza con base en estudio bibliográfico, mapeo de proyectos legislativos, análisis y discusión de sus resultados. Se espera contribuir a la discusión sobre las normas generales del derecho brasileño, especialmente en el campo del derecho penitenciario, que trata de las ejecuciones penales.

## PALAVRAS CLAVE

Legislación concurrente, Legislación estatal, Vigilancia electrónica, Normas generales.

## 1 INTRODUÇÃO

A existência e o exercício práticos do federalismo dependem, dentre outros elementos, do esquema de repartição e distribuição de competências legislativas, especialmente nos ramos do direito cujas previsões gerais a nível nacional permitam maiores complementações. O equilíbrio entre as diferentes ordens federativas e suas legislações é buscado a partir das normas gerais, previstas nos parágrafos do art. 24 da Constituição de 1988, cujas quase quatro décadas de vigência ainda não foram capazes de sanar as controvérsias acerca de seu significado, abrangência e limites.

No caso do direito penitenciário, previsto no art. 24, I da Constituição, a essa dificuldade, soma-se outra, a respeito de sua terminologia e objeto de regulação, a saber, as execuções penais, que incluem a monitoração eletrônica penal, cuja cobrança passou a ser implementada via projetos legislativos estaduais a partir de 2016, tendo como principal justificativa o argumento da competência legislativa concorrente na matéria, seja na forma do art. 24, § 2º, de complementação a uma norma geral no assunto preexistente, ou do § 3º, de competência plena uma vez ausente norma geral sobre o assunto, controvérsia que requer maiores investigações.

Portanto, questiona-se: a atividade legislativa estadual sobre a cobrança pela monitoração eletrônica está inserida na competência legislativa concorrente em direito penitenciário? O presente artigo objetiva analisar a cobrança pela monitoração eletrônica na execução penal com relação aos argumentos jurídicos apresentados nas proposições legislativas estaduais, pareceres legislativos e vetos governamentais.

A pesquisa é qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, e se realiza com base na análise das justificativas de projetos de lei sobre o assunto – independentemente do estado de tramitação –, especialmente os argumentos de natureza jurídico-constitucional a respeito das normas gerais. A discussão se inicia com um estudo teórico sobre os principais temas trabalhados na pesquisa – competência legislativa concorrente, normas gerais, direito penitenciário, a monitoração eletrônica na execução penal e sua oneração –, seguida da análise e discussão das proposições encontradas com base na pesquisa documental.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A federação enquanto forma de Estado, independentemente de se originar por agregação, como nos Estados Unidos da América, ou por segregação, como no Brasil, requer a delimitação, repartição e distribuição de competências administrativas e legislativas para os diferentes entes federativos, autonomia legislativa que constitui um dos principais elementos do federalismo (Almeida, 2013). Nesse sentido, a Constituição de 1988 dispôs, em seu art. 24, um rol de matérias sujeitas à legislação concorrente, ou seja, passíveis de elaboração pela União, Estados e Distrito Federal, dentre as quais se encontra o direito penitenciário, ramo jurídico responsável por regular a execução das penas (Mirabete; Fabbrini, 2022).

De acordo com os parágrafos desse artigo, que tratam da forma de exercício da competência legislativa concorrente, o papel da União está limitado ao estabelecimento de normas gerais, cuja inexistência conduz à competência legislativa estadual plena para regular a matéria com vistas a atender a suas peculiaridades, eficácia suspensa com a superveniência de lei federal na matéria no que conflitarem.

O conceito de normas gerais é matéria tormentosa no direito brasileiro, tanto na teoria, quanto na jurisprudência. A despeito da variedade de definições apresentadas, e dada a impossibilidade da elaboração de um conceito rígido, é possível, a partir de seus critérios comumente apresentados na teoria e jurisprudência, considerá-las como leis elaboradas pela União com caráter e vigência nacionais, uniformidade decorrente do interesse nacional em regular a matéria, impossibilitando complementações legislativas estaduais que desvirtuem a aplicabilidade homogênea nos três entes federados (Moreira Neto, 1988; Krell, 2006; Carmona, 2010), cuja aferição de constitucionalidade deve ser verificada caso a caso (Camargo, 2013).

Ressalte-se que a União enquanto pessoa jurídica de direito público interno edita leis válidas apenas para sua jurisdição, chamadas por Barros (1994) de “leis federais intransitivas”, leis válidas para as demais entidades federativas – “leis federativas”, como o Código Eleitoral, Código Tributário Nacional, normas gerais de direito financeiro – e leis para regular as relações entre indivíduos – “leis nacionais”, como os códigos civis e penais materiais e processuais.

Igualmente complexa é a definição do direito penitenciário, tendo em vista a existência de expressões alternativas como “direito das execuções penais”, o que, a uma primeira leitura, conduz à cisão em dois ramos jurídicos distintos a partir da relegação, ao primeiro, de matérias estritas ao cárcere e, ao segundo, de medidas que extrapolam aspectos penitenciários em sentido estrito. Todavia, a corrente majoritária aponta uma espécie de sinonímia ou, ao menos, uma menor importância da controvérsia terminológica em relação às matérias objetos de regulação pelo referido ramo jurídico (Miotto, 1970; Miotto, 1977).

Inclusive, assim decidiu, pioneiramente, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao destacar que o direito penitenciário regula as execuções penais (Brasil, 2020), o que abrange a monitoração eletrônica penal, prevista nos arts. 146-B a 146-D da Lei de Execuções Penais (LEP), Lei nº 7.210/1984 como reforço à fiscalização do cumprimento da pena imposta sem previsão de oneração à pessoa monitorada.

Antes de ser inserida na LEP pela Lei nº 12.258/2010, a monitoração eletrônica vinha sendo imposta pelos estados brasileiros, tanto de forma “prática”, quanto legislativa, sob o argumento de exercício da competência legislativa plena, dada a ausência de lei federal de normas gerais sobre o assunto, na forma do art. 24, § 3º da Constituição, o que causou dúvidas quanto à constitucionalidade (Bottini, 2008; Burri, 2011; Oliveira; Azevedo, 2011; Campello, 2013; Campello, 2019).

A cobrança, por sua vez, é mais recente e data de 2016, ano em que passou a ser proposta via projetos de lei estaduais, sob os mais variados argumentos extrajurídicos, como a redução da onerosidade estatal na aquisição de tornozeleiras, a busca por um maior compromisso do agente em sua responsabilização e ressocialização ou mesmo um reforço na pena cumprida (Silva; Silva, 2024), e cuja natureza jurídica específica ainda é incerta, pelo fato de alguns projetos legislativos estaduais sujeitarem o agente, nos casos de descumprimento do encargo, à execução fiscal por Certidão de Dívida Ativa não tributária, aparentemente com base no art. 39, § 2º da Lei nº 4.320/1964.

A cobrança pela monitoração eletrônica via legislação estadual é apontada como inconstitucional, tanto no aspecto formal, por estabelecer um dever não previsto na lei federal de normas gerais que trata do assunto – a LEP –, quanto material, por criar situações de tratamento injustificadamente distinto entre pessoas com a mesma situação jurídica em termos de execução penal, visto que alguns estados já possuem lei a respeito, obrigando ao pagamento pela monitoração eletrônica, o que não acontece em outros estados (Silva; Meneses; Silva, 2023), o que, entretanto, foi decidido monocraticamente em sentido contrário pelo STF no RE 1.364.933/SC, contestado por não se aprofundar na matéria (Silva, 2024).

Como se observa, a atividade legislativa estadual em matéria de cobrança pela monitoração eletrônica provoca questionamentos acerca de sua constitucionalidade, mediados pela alegação de competência legislativa concorrente em matéria de direito penitenciário. Com vistas a confirmar ou refutar essa associação, constante em alguns dos projetos legislativos a respeito, passa-se a analisar os argumentos jurídico-constitucionais apresentados em suas justificativas, nos pareceres de órgãos legislativos e vetos governamentais.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A etapa de pesquisa documental que caracteriza o presente capítulo se inicia com o mapeamento da atividade legislativa estadual a partir da busca, nos sites oficiais das Assembleias Legislativas estaduais, de projetos de lei estaduais contendo as expressões “monitoração eletrônica” e “monitoramento eletrônico”, excluídos da análise os que não versam sobre a sua oneração. Apresentam-se, a seguir, apenas os projetos cuja justificativa, parecer de órgão legislativo e/ou veto governamental contenham argumentos jurídico-constitucionais referentes à competência legislativa concorrente em direito penitenciário e às normas gerais.

**Quadro 1** – Argumentação na atividade legislativa sobre cobrança pela monitoração eletrônica

UF	PL nº	ARGUMENTOS JURÍDICOS	PARECER ÓRGÃO LEGISLATIVO	ESTADO DE TRAMITAÇÃO
AC	43/2019	Competência legislativa concorrente (art. 24, I e §§ 1º ao 3º)	Não houve	Convertido na Lei nº 3.490/2019
AL	503/2021	Não apresenta	Aprovação inicial sem argumentação jurídica. Após o veto, constitucionalidade pela competência concorrente em direito penitenciário (art. 24, I) e pela suposta regulação anterior da matéria no art. 39, VIII da LEP	Veto por inconstitucionalidade formal pela competência em direito processual penal (art. 22, I)

UF	PL nº	ARGUMENTOS JURÍDICOS	PARECER ÓRGÃO LEGISLATIVO	ESTADO DE TRAMITAÇÃO
AP	132/2019	Não apresenta	Inconstitucionalidade formal pela competência em direito penal e processual penal (art. 22, I)	Arquivamento
AM	294/2019	Competência legislativa concorrente (art. 24, I)	Não houve	Retirada de tramitação por solicitação do autor
AM	270/2021	Não apresenta	Inconstitucionalidade formal pela competência em direito penal e processual penal (art. 22, I)	Arquivamento
DF	670/2019	Não apresenta	Constitucionalidade, pelo art. 24, § 3º; voto em separado pela inconstitucionalidade por constituir matéria de direito penal e processual penal (art. 22, I)	Veto por inconstitucionalidade formal pela competência em direito processual penal (art. 22, I)
ES	323/2019	Não apresenta	Inconstitucionalidade formal pela competência em direito penal e processual penal (art. 22, I) e matéria “já regulada” pelo art. 39, VIII da LEP	Veto com apresentação das mesmas razões manifestadas pelo órgão legislativo
GO	136/2018	Competência legislativa concorrente (art. 24, I)	Inconstitucionalidade formal pela competência em direito penal e processual penal (art. 22, I) e matéria “já regulada” pelo art. 39, VIII da LEP	Arquivamento
	15/2019	Competência legislativa concorrente (art. 24, I e §§ 1º ao 3º)	Constitucionalidade, inicialmente com base no art. 24, I e, posteriormente, também pelo art. 25, § 1º	Arquivamento
	45/2019	Competência legislativa concorrente (art. 24, I e §§ 1º ao 3º)	Inconstitucionalidade formal pela competência em direito penal e processual penal (art. 22, I) e matéria “já regulada” pelo art. 39, VIII da LEP	Arquivamento
	Ofício Mensagem nº 176/2021	Competência legislativa concorrente complementar (art. 24, § 2º), “embora inexista normas gerais”	Inicialmente, inconstitucionalidade formal pela competência em direito penal e processual penal (art. 22, I); posteriormente, constitucionalidade pelo art. 39, VIII da LEP	Convertido na Lei nº 21.116/2021

UF	PL nº	ARGUMENTOS JURÍDICOS	PARECER ÓRGÃO LEGISLATIVO	ESTADO DE TRAMITAÇÃO
MA	23/2017	Competência legislativa concorrente em direito penitenciário e em procedimentos (art. 24, I e XI)	Não disponibilizado para consulta	Arquivamento
MT	550/2019	Competência legislativa concorrente (art. 24, I e §§ 1º ao 3º)	Não houve	Arquivamento por solicitação do autor
MS	188/2017	Não apresenta	Constitucionalidade, pela competência legislativa concorrente (art. 24, I)	Veto por inconstitucionalidade formal pela competência em direito penal e processual penal (art. 22, I) “ou” pela competência concorrente sem respeitar as normas gerais (art. 24, I e §§ 1º e 2º)
	256/2021	Competência legislativa concorrente (art. 24, I)	Inconstitucionalidade formal pela competência em direito penal “e execução penal” (art. 22, I)	Arquivamento
PA	150/2019	Não apresenta	Constitucionalidade, pela competência legislativa concorrente (art. 24, I)	Em andamento
PB	613/2019	Não apresenta	Inconstitucionalidade formal pela competência em direito penal e processual penal (art. 22, I)	Em andamento
PE	394/2019	Competência legislativa concorrente (art. 24, I)	Constitucionalidade, pela competência legislativa concorrente (art. 24, I)	Veto por inconstitucionalidade formal pela competência em direito penal e processual penal (art. 22, I) e matéria “já regulada” pelo art. 29, § 1º, “d” da LEP
	439/2019			

UF	PL nº	ARGUMENTOS JURÍDICOS	PARECER ÓRGÃO LEGISLATIVO	ESTADO DE TRAMITAÇÃO
PI	17/2017	Competência legislativa concorrente (art. 24, I)	Aprovação sem apresentação de argumentos jurídicos	Convertida na Lei nº 7.097/2018
RR	190/2022	“Insinuação” à competência legislativa plena do art. 24, § 3º da Constituição	Constitucionalidade, pela competência legislativa concorrente (art. 24, I) e pela permissão do art. 29, § 1º, “d” e art. 39, VIII da LEP, tida por norma geral no assunto	Arquivamento
SC	198/2019	Não apresenta	Constitucionalidade, pela competência legislativa concorrente (art. 24, I)	Convertida na Lei nº 17.954/2020
SP	484/2019	“Insinuação” à competência legislativa plena do art. 24, § 3º da Constituição	Inconstitucionalidade formal pela competência em direito penal e processual penal (art. 22, I); posteriormente, constitucionalidade pelo art. 24, I	Em andamento
	3/2021	Não apresenta	Inconstitucionalidade formal pela competência em direito penal e processual penal (art. 22, I)	Arquivamento

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se, inicialmente, que parte expressiva das justificativas dos projetos legislativos argumentam sua constitucionalidade a partir da competência concorrente em direito penitenciário (art. 24, I), incluindo, em certos casos, a competência legislativa plena em caso de omissão legislativa da União na matéria (art. 24, § 3º). Os pareceres dos órgãos legislativos, por sua vez, opinam, alternadamente, pela constitucionalidade, segundo os mesmos argumentos apresentados nas justificativas dos projetos; pela inconstitucionalidade por usurpação da competência legislativa privativa da União em matéria de direito penal e processual penal (art. 22, I) – o que também consta na maioria dos vetos governamentais; e, ainda, pela (in)constitucionalidade por uma suposta autorização ou vedação legislativa constante nos arts. 29, § 1º, “d” e 39, VIII da LEP, que institui o dever do condenado ressarcir as despesas decorrentes de sua manutenção.

Quanto às justificativas apresentadas nos projetos, deve-se frisar, inicialmente, que a monitoração eletrônica é matéria de direito penitenciário por se relacionar ao âmbito das execuções penais, uma vez que, na LEP, representa instrumento de reforço na fiscalização do cumprimento da pena imposta – “medida assecuratória do cumprimento da sanção penal”, na expressão de Bottini (2008) –, não constituindo pena ou medida cautelar processual penal (Silva; Oliveira, 2024).

Sua eventual cobrança, portanto, só pode ser prevista por lei elaborada pela União que complementemente, nesse ponto, a lei federal de normas gerais em direito penitenciário – que é a LEP, a despeito



de opiniões em sentido contrário, como a de Miotto (2001) –, como fez a própria Lei nº 12.258/2010 ao estabelecer a monitoração eletrônica na execução penal. Isso, porque a execução penal é atividade de interesse nacional cujas condições e exigências só podem ser impostas por lei que atenda a esse requisito (Busato; Cavagnari, 2018; Béó, 2021; Nucci, 2022), o que impede a complementação legislativa estadual de modo a criar desigualdades regionais e entre os indivíduos, prejudicando direitos, garantias e princípios fundamentais, especialmente o da igualdade, como ocorre com a diferença de tratamento entre pessoas monitoradas criada pelas legislações estaduais a respeito.

Assim, é possível dizer que a monitoração eletrônica não autoriza complementação via legislação estadual para instituir a cobrança, pois a competência legislativa concorrente, no caso do direito penitenciário, deve estar voltada a “oferecer soluções apropriadas para a questão do cumprimento das penas, de grande magnitude considerado o aumento da violência e da criminalidade” e suas diferenças regionais (Almeida, 2013, p. 128-129) e, no caso específico da monitoração eletrônica, para “definir as condições técnicas e operacionais do monitoramento”, mas não para “aumentar os casos de concessão, e muito menos criar empecilhos ou outros casos de revogação” (Brito, 2022, p. 205).

Com relação ao objetivo de “atender a suas peculiaridades” (art. 24, § 3º da Constituição), “lido de forma rígida, o termo peculiaridades poderia ser tomado como sinônimo de particularidades, de elementos que, presentes em determinado lugar, não se repetissem no resto do País”, de maneira que “a matéria só passaria à competência estadual e distrital quando se tornasse impossível a disciplina federal” (Pires, 2011, p. 188-190). Para o autor, tal interpretação – “exageradamente restritiva” – não se justifica do ponto de vista da sistemática das competências legislativas federativas, não devendo, pois, o termo ser interpretado em sentido restrito, de particularidades regionais, e sim em sentido amplo, referente aos interesses e necessidades estaduais.

Observa-se, entretanto, que não há interesse estadual, do ponto de vista jurídico-constitucional e federativo, em cobrar da pessoa monitorada as despesas decorrentes da monitoração eletrônica; trata-se de interesse de cunho político, eleitoral, econômico, ideológico, ou seja, extrajurídico, o que provoca questionamentos acerca das motivações subjacentes a esse “brusco” e “repentino” exercício da competência legislativa concorrente para impor a oneração pela monitoração, não por uma questão de “preclusão” desse exercício, a qual inexistente, mas pela superposição de interesses extrajurídicos sobre os jurídicos e federativos.

A cobrança pela monitoração eletrônica deve ser regulada por meio de lei com caráter, validade e aplicação nacional, tendo em vista o um interesse nacional de que a execução penal seja cumprida uniformemente, em atenção aos princípios da predominância do interesse, da isonomia, igualdade, segurança jurídica e legalidade.

Nesse sentido, especificamente quanto à cobrança pela monitoração eletrônica, o ramo jurídico do direito penitenciário acaba se diferenciando, por assim dizer, em relação a outros ramos do direito que justificam falar-se em peculiaridade local. Conforme Krell (2006, p. 116-117), os critérios que caracterizam, em linhas gerais, as normas gerais, “sempre devem respeitar a ressalva da especificidade de cada matéria tratada”, observando-se, ainda, a interpretação sistemática e teleológica da Constituição e de todo o ordenamento jurídico.

No caso do direito urbanístico, por exemplo, também objeto de competência legislativa concorrente (art. 24, I), há uma maior singularização, tal como ocorre com temas correlatos à educação, proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, artístico e cultural regional. Isso, porque as particularidades decorrem das características culturais, geográficas, climáticas e as condições biológicas observadas em cada estado, que justificam a edição de normas suplementares específicas – como também mencionou Cambi (1998) –, o que não se adequa às realidades próprias da execução penal, sobretudo com relação à monitoração eletrônica e seu ônus financeiro de pretensa instituição legislativa.

Ante o exposto, observa-se a incongruência da atividade legislativa estadual em matéria de one-ção pela monitoração eletrônica à pessoa monitorada em relação ao que a Constituição Federal estabelece a respeito da competência legislativa concorrente e as normas gerais enquanto ferramentas para seu exercício. Tais argumentos não devem conduzir à constatação de que os estados-membros estão proibidos de complementar a legislação federal sobre direito penitenciário, mesmo que a execução penal deva ser regulada e aplicada homogênea e uniformemente em todo o território nacional.

Basta ver a existência de diplomas legislativos penitenciários estaduais, como o Estatuto Penitenciário do Paraná (Decreto nº 1.276/1995), o Código Penitenciário de Pernambuco (Lei nº 15.755/2016) e o Regulamento do Sistema Penitenciário em Alagoas (Decreto nº 38.295/2000), os quais não se restringem a regular aspectos estritamente carcerários, por assim dizer, tal qual a LEP.

Há quem, considerando a complexidade da atividade executiva penal, que mescla aspectos administrativos, penais, processuais e executivos, afirme que “a matéria pertinente à legislação concorrente seria a residual, excluídos os temas vinculados a direito penal e a processo penal”, restando “as normas de organização e funcionamento de estabelecimentos prisionais, criação e administração de órgãos auxiliares da execução penal, [...] de assistência ao preso e ao egresso”, bem como outros assuntos, “relativos ao bom andamento da execução penal no que concerne aos estabelecimentos ligados aos regimes” prisionais (Nucci, 2022, p. 21-22).

Assim, o que não é constitucional é a imposição da cobrança pela monitoração eletrônica à pessoa em execução penal, ao que se soma o argumento de autoaplicabilidade imediata da quase totalidade dos dispositivos da LEP no âmbito estadual (Mirabete; Fabbrini, 2022), excetuados, de certa forma, artigos que expressamente preveem a possibilidade de complementação via legislação estadual, como os arts. 49; 56, parágrafo único; 119 e 203.

Por outro lado, os pareceres de órgãos legislativos como Comissões de Constituição, Justiça e Redação vinculadas às Assembleias Legislativas Estaduais apresentaram argumentos alternados para reconhecer tanto a constitucionalidade das proposituras – sob o argumento da competência legislativa concorrente em direito penitenciário (art. 24, I e parágrafos) –, quanto a inconstitucionalidade – por usurpação de competência legislativa privativa da União em direito penal e processual penal (art. 22, I), o que também consta nos vetos governamentais –, incluindo, ainda, um argumento utilizado para atestar a constitucionalidade e a inconstitucionalidade, a saber, uma suposta previsão já realizada pela LEP em seus arts. 29, § 1º, “d” e 39, VIII, que tratam da obrigação do preso ou condenado ressarcir as despesas com sua manutenção, inclusive por meio do trabalho.

O primeiro argumento não se sustenta, do ponto de vista constitucional, pelas mesmas razões expostas quando da discussão acerca das justificativas apresentadas juntamente com as proposições

legislativas estaduais. O mesmo ocorre com a segunda alegação, pois a despeito de a monitoração eletrônica na execução penal possuir um componente sancionatório penal em sentido amplo (Bottini, 2008), não é, entretanto, como dito, matéria de direito penal material – a despeito constar como um dos argumentos no Parecer do Deputado Federal Flávio Dino ao PL 1.288/2007, que foi aprovado e convertido na Lei nº 12.258/2010 (Brasil, 2007) –, tampouco processual (Silva; Oliveira, 2024), a não ser nos casos em que foi prevista sua cobrança mesmo na qualidade de cautelar, o que ocorre em alguns projetos legislativos estaduais, tornando o argumento plausível apenas para esses casos.

O terceiro argumento, por sua vez, resume-se na alegação de que os dispositivos da LEP que tratam do dever do preso ou condenado ressarcirem o Estado pelas despesas decorrentes de sua manutenção (arts. 29, § 1º, “d” e 39, VIII) representam matéria já regulada pela lei federal de normas gerais no assunto, o que, para os órgãos legislativos dos estados do Espírito Santo e Goiás – este último, em dois projetos de iniciativa parlamentar –, representa uma regulação que obstaculizaria complementações estaduais, ao passo que, para os órgãos legislativos dos estados de Alagoas, Goiás – no projeto de iniciativa do Governador – e Roraima, num raciocínio dedutivo aparentemente baseado no art. 24, § 2º, representaria um permissivo legislativo para que os estados exercessem essa complementação.

Referidos dispositivos foram utilizados pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) em diversas oportunidades judiciais para denegar Agravos em Execução e *Habeas Corpus* que objetivavam elidir o referido encargo à pessoa monitorada. Para Brito (2022), os artigos da LEP devem ser interpretados como uma obrigação de o sujeito indenizar o Poder público apenas em caso de danos por atos ilícitos, afastando-se a ideia de pagamento por uma suposta “estadia” no estabelecimento penitenciário para cumprimento de pena.

Também os argumentos de Silva e Oliveira (2024) são úteis à presente discussão, visto que referidos deveres são de caráter geral e sua redação apresenta-se demasiado genérica, diferentemente dos deveres específicos da pessoa monitorada, constantes no art. 146-C da mesma lei, não podendo, pois, nem decisões judiciais e nem o legislador estadual, diferentemente do que pensam Prado *et al.* (2017), imporem deveres ausentes na lei federal de normas gerais que trata do assunto, em razão do princípio e subprincípios da legalidade estrita, reservada e taxativa, cuja inobservância pode conduzir à inconstitucionalidade formal e, quanto à cobrança pela monitoração, também material.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou a cobrança pela monitoração eletrônica na execução penal quanto aos argumentos jurídicos apresentados nas proposições legislativas estaduais, pareceres legislativos e vetos governamentais. Nesse sentido, a pesquisa constatou a existência e primazia das alegações de constitucionalidade das proposições pela competência legislativa concorrente em direito penitenciário, inconstitucionalidade por usurpação da competência legislativa privativa da União em direito penal e processual penal e (in)constitucionalidade pela vedação/autorização à cobrança decorrente de dispositivos da Lei de Execuções Penais.

O problema de pesquisa formulado questionava se a referida cobrança, na atividade legislativa estadual, insere-se na competência legislativa concorrente em direito penitenciário. As discussões desenvolvidas no decorrer do trabalho concluem que, apesar de a monitoração eletrônica na execução penal constituir matéria de direito penitenciário, de competência legislativa concorrente, sua eventual oneração deve constar em lei de caráter nacional elaborada pela União, para regular as relações jurídicas de todos os indivíduos sujeitos à referida medida de execução penal, a fim de evitar desigualdades regionais e violar a isonomia entre as pessoas sujeitas à execução penal, situação verificada a partir da atividade legislativa estadual na forma realizada desde os primeiros projetos até os dias atuais.

Por essas razões, a cobrança pela monitoração eletrônica penal na atividade legislativa estadual é inconstitucional, por se tratar de matéria de interesse nacional não passível de regulação via legislação estadual, não estando inserida, pois, no argumento de competência legislativa concorrente.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BARROS, Sérgio Resende de. Lei nº 8.666: Lei Federativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 197, p. 74-80, 1994. DOI: 10.12660/rda.v197.1994.46333.

BÉO, Cíntia Regina. Arts. 18 a 24. *In*: MACHADO, Antônio Cláudio da Costa (org.). **Constituição Federal interpretada**: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. Coordenação Anna Cândida da Cunha Ferraz. 12. ed. Santana de Parnaíba, SP: Manole, 2021.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Aspectos Pragmáticos e Dogmáticos do Monitoramento Eletrônico. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, v. 36, p. 387-404, 2008. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/18456>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Parecer ao PL 1288/2007**. Relator Deputado Flávio Dino (PCdoB/MA). Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_pareceres\\_substitutivos\\_votos?idProposicao=354979](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=354979). Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Segundo Ag. Reg. no RE nº 1.224.396/DF**. Rel. Min. Alexandre de Moraes, d.j. 29/05/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343477898&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BURRI, Juliana. O monitoramento eletrônico e os direitos e garantias individuais. **Revista dos Tribunais**, v. 904, p. 475-493, fev. 2011.

BUSATO, Paulo César; CAVAGNARI, Rodrigo. Reserva de lei e execução penal: quando a jurisprudência benéfica prima facie se volta contra o condenado. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 150, p. 235-255, dez. 2018.

CAMARGO, Nilo Marcelo de Almeida. **Introdução às normas gerais da Constituição Brasileira de 1988 como limitação à autonomia política**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

CAMBI, Eduardo. Normas gerais e a fixação da competência concorrente na federação brasileira. **Revista de Processo**, v. 92, p. 244-261, out./dez. 1998.

CAMPELLO, Ricardo Urquizas. **Faces e interfaces de um dispositivo tecnopenal**: o monitoramento eletrônico de presos e presas no Brasil. 2019. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-16122019-185040/publico/2019\\_RicardoUrquizasCampello\\_VCorr.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-16122019-185040/publico/2019_RicardoUrquizasCampello_VCorr.pdf). Acesso em: 9 jul. 2024.

CAMPELLO, Ricardo Urquizas. Procedências e implicações de um dispositivo de segurança. **Revista Polis e Psique**, v. 3, n. 3, p. 189, 2013. DOI: 10.22456/2238-152X.42773.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Das normas gerais**: alcance e extensão da competência legislativa concorrente. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

KRELL, Andreas Joachim. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MIOTTO, Armida Bergamini. A reforma do sistema de penas: a Lei n.º 6.416, de 24 de maio de 1977 – circunstâncias e fatores que influíram para a sua gênese e na sua elaboração; outras considerações. **Revista de Informação Legislativa**, v. 14, n. 54, p. 153-316, abr./jun. 1977. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181837>. Acesso em: 9 jul. 2024.

MIOTTO, Armida Bergamini. Direito penitenciário, Lei de Execução Penal e Defensoria Pública. **Revista dos Tribunais**, v. 794, p. 441-461, dez. 2001.

MIOTTO, Armida Bergamini. O Direito Penitenciário: importância e necessidade do seu estudo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 7, n. 28, p. 93-106, out./dez. 1970. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180530>. Acesso em: 9 jul. 2024.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato Nascimento. **Execução penal**. 15. ed. Barueri: Atlas, 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 25, n. 100, p. 127-162, out./dez. 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181992>. Acesso em: 9 jul. 2024.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de execução penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, Janaina Rodrigues; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. O monitoramento eletrônico de apenados no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 5, n. 9, ago/set 2011. DOI: 10.31060/rbsp.2011.v5.n2.100.

PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1988**: parâmetros para sua interpretação e para a solução de seus conflitos. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.btd.uerj.br/handle/1/9532>. Acesso em: 10 jul. 2024.

PRADO, Luiz Regis *et al.* **Direito de execução penal**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SILVA, Thyerrí José Cruz. Quando a “última palavra” não é a palavra “certa”: STF, RE 1.364.933/SC e a cobrança pela tornozeleira eletrônica. Seminário de Direitos Humanos e Internacional e do Painel Científico “Por uma cultura de paz, diálogo e autocomposição”, 11, 2023. **Anais [...]**, Governador Valadares, MG: NCC/Fadivale, 2023. p. 137-141. Disponível em: <https://fadivale.com.br/portal/seminario-direitos-humanos-e-internacional/>. Acesso em: 9 jul. 2024.

SILVA, Thyerrí José Cruz; MENESES, Renato Carlos Cruz; SILVA, Rogério Alves Marinho da. “Pagando pelo mal cometido”: a cobrança da tornozeleira eletrônica à luz da expansão econômica do direito penal. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 17, n. 1, p. 82-103, fev./mar. 2023. DOI: 10.31060/rbsp.2023.v.17.n1.1475.

SILVA, Thyerrí José Cruz; OLIVEIRA, Samyle Regina Matos. Legalidade “versus” jurisdicionalidade na execução penal? Ônus financeiro da monitoração eletrônica em decisões do TRF-4. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, v. 10, n. 1, 2024. DOI: 10.22197/rbdpp.v10i1.872.

SILVA, Thyerrí José Cruz; SILVA, Ronaldo Alves Marinho da. Fardamentos e parlamentos: atividade legislativa de ex-agentes da segurança pública nos projetos de lei que oneram a monitoração eletrônica penal (2015-2022). **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 10, n. 2, p. 935-985, 2024. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2024/2/2024\\_02\\_0935\\_0985.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2024/2/2024_02_0935_0985.pdf). Acesso em: 9 jul. 2024.

---

**Recebido em:** 23 de Agosto de 2024

**Avaliado em:** 30 de Setembro de 2024

**Aceito em:** 15 de Outubro de 2024

---



A autenticidade desse artigo pode ser conferida no site <https://periodicos.set.edu.br>

Copyright (c) 2024 Revista Interfaces Científicas - Direito



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

---

1 Mestrando bolsista CAPES/PROSUP em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes (PPGD/UNIT/SE). Pós-graduando em Direito Constitucional e Processo Constitucional e em Direito Penal e Processo Penal. Graduado no curso de Direito pela Universidade Tiradentes. E-mail: [thyerricruzdireito@outlook.com](mailto:thyerricruzdireito@outlook.com)

2 Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Sergipe, Especialista em Direito Processual pela Universidade Federal de Santa Catarina, Graduada em Direito pela Universidade Tiradentes. Advogada. E-mail: [anacrist11@yahoo.com.br](mailto:anacrist11@yahoo.com.br)

