



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer N.º 974/2022/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 371/2022 que “Dispõe sobre a construção e implantação de canis nos estabelecimentos penitenciários do Estado de Mato Grosso.”.

Autor (a): Deputada Janaina Riva

Relator (a): Deputado (a)

*Dr. Eugênio*

### **I – Relatório**

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 31/03/2022 (fl. 02), sendo colocada em 1ª pauta no dia 31/03/2022 (fl. 04/verso), tendo seu devido cumprimento no dia 01/04/2022 (fl. 04/verso).

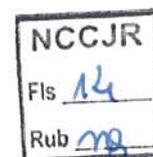
O projeto em referência “Dispõe sobre a construção e implantação de canis nos estabelecimentos penitenciários do Estado de Mato Grosso”.

A Autora, em justificativa às fls. 02-03, informa:

Recentemente, a imprensa noticiou que dois centros de detenção do Sistema Prisional Paulista instalaram canis:  
"Redução de estresse, melhoras na autoestima e na saúde, desenvolvimento de habilidades afetivas, aumento da capacidade de se socializar... Já está mais do que provado que o convívio com animais traz uma série de benefícios para os seres humanos. Por isso mesmo, a Justiça de SP está apostando nessa relação para garantir o sucesso do processo de reintegração social de seus presos. Dois centros de detenção do Estado, localizados nas cidades de Tremembé e Taubaté, já instalaram em suas dependências canil que abriga animais que foram tirados das ruas pelos Centros de Controle de Zoonoses da região. Os bichinhos, até então abandonados, passam a ser cuidados pelos presos do local que se encontram em regime semiaberto. Entre as atividades, banho e tosa, alimentação dos animais, limpeza das dependências do canil e muito carinho aos bichinhos – que já chegam ao local castrados e vacinados. A ideia é que sejam cuidados pelos detentos em caráter temporário! Isso porque, aos finais de semana, em parceria com organizações protetoras dos animais, os bichinhos são levados para feiras de adoção responsável para que ganhem lares permanentes. De quebra, os adotantes ainda ganham uma casinha para seus novos bichinhos de



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



estimação, construídas por presos de uma terceira penitenciária paulista, localizada na cidade de Caraguatatuba. Com a iniciativa, os animais conseguem um novo lar. Os presos avançam em seu processo de reintegração social. E todos saem ganhando! Uma ideia para lá de boa para se aplicar em outras regiões do país, não? Nos EUA, um centro de detenção na Flórida também mantém com sucesso uma iniciativa parecida!"

Esse é um exemplo excelente de uma providência simples em que o apenado pode cumprir uma atividade laboral que ajuda na redução do estresse, que melhora sua autoestima e que tem um impacto positivo para a sua saúde física e mental. Além disso, desenvolve habilidades afetivas e aumenta a sua capacidade de socialização. Conforme indicado na reportagem acima, o convívio com animais traz uma série de benefícios para os seres humanos. Por isso mesmo, a Justiça de alguns estados brasileiros estão apostando nessa relação para garantir o sucesso do processo de reintegração social de seus presos.

Esta iniciativa vai no sentido de ampliar essa excelente ideia que já vem sendo adotada pelo Poder Judiciário de diversos estados, motivos pelo qual, conto com o apoio dos demais Pares para sua aprovação e sanção por parte do Governo do Estado.

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Segurança Pública e Comunitária em 12/04/2022 (fl. 04/verso). A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 05-10), tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 19/10/2022 (fl. 12/verso).

Na sequência a proposição seguiu para colocação em 2ª pauta no dia 20/10/2022, com seu cumprimento ocorrendo em 16/11/2022, sendo que na data de 21/11/2022 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data, conforme a fl. 12/verso.

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

## **II – Análise**

### **II. I. - Atribuições da CCJR**

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, (hipótese de não



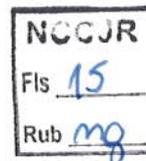
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



abordagem do mérito) do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.

Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

Assim consta da proposta, em seu corpo: (...)

**Art. 1º** Autoriza a construção e implantação de canis nos estabelecimentos penitenciários administrados pelo Estado de Mato Grosso.

Parágrafo único. Os canis de que trata o caput serão destinados a animais abandonados, que serão tratados pelos reeducandos.

**Art. 2º** A Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária firmará parcerias com as Organizações de Proteção Animal, devidamente cadastradas, para orientação e treinamento dos reeducandos com técnicas de bem estar animal.

**Art. 3º** Caberá ao Poder Judiciário, através da Vara de Execuções Penais, acompanhar e fiscalizar a redução das penas dos reeducandos que optarem por laborar nos respectivos canis.

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



### II.II - Da(s) Preliminar(es);

Não há preliminares a serem analisadas, sejam elas na modalidade de substitutivos, emendas ou apensos.

### II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal;

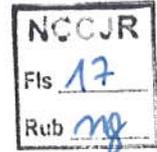
Quanto à Repartição de competências na Constituição de 1988, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência. e isso no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) e no que respeita à competências materiais (i. é, competências de ordem administrativa).

A Constituição Federal efetua a repartição de competências em seis planos: 1) competência geral da União; 2) competência de legislação privativa da União; 3) competência relativa aos poderes reservados dos estados; 4) competência comum material da União, estados-membros, do distrito federal e dos municípios (competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...)

A COMPETÊNCIA **PRIVATIVA** da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. Assim, por exemplo, as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais - como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) (...)  
(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933) (destacamos).

O parágrafo único do art. 22 prevê a possibilidade de lei complementar federal vir a autorizar que os Estados-membros legislem sobre questões específicas de matérias relacionadas no artigo. (...)

É formalmente inconstitucional a lei estadual que dispõe sobre as matérias enumeradas no art. 22, se não houver autorização adequada a tanto.  
(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 934)



Em relação à terminologia, quando se diz Competência **privativa** difere-se - às vezes - do significado de competência **exclusiva** - parte da doutrina entende haver uma divisão, onde as competências exclusivas são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam - sê-la (Art. 21 da CF exclusiva da União; e art. 22 privativa). Parte da doutrina, porém, entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.

**Quanto à COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE** pode-se dizer, de acordo com a doutrina especializada, que é um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estado-membros. O Art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente (...)

Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24§ 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. (...)

Quando da falta completa da lei com normas gerais, o Estado-membro pode legislar amplamente, para suprir, assim, a inexistência do diploma federal. (...)

Pode-se dizer que o propósito de se entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local.  
(MENDES, gilmar ferreira. Curso de Direito Constitucional / gilmar ferreira mendes; paulo gonet branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 936-937) (Destacamos).

Quando da análise da Constitucionalidade da Proposta Legislativa, deve-se verificar sua submissão tanto sob o quesito formal quanto o material.

Sobre vícios quanto à Constitucionalidade Formal, diz a doutrina:

A inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados. (...)

em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto poder ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados (...).

De tudo se vê, por conseguinte, que inconstitucionalidade formal tem duas dimensões: uma atrelada às diferentes fases do processo legislativo de formação das



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
 Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
 Núcleo CCJR  
 Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CCJR  
 Fls 18  
 Rub mg

espécies normativas (fase de iniciativa, fase de deliberação parlamentar, fase de deliberação executiva, fase de promulgação e fase de publicação) e a outra vinculada ao pacto federativo e suas regras de competência, edificadas sob a égide do princípio da predominância do interesse, sem nenhum tipo de hierarquização entre os entes federados. (...)

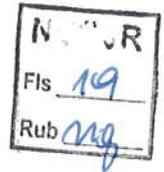
Assim, quando se trata de inconstitucionalidade formal propriamente dita (refere-se aos vícios do processo legislativo) e quando se trata de inconstitucionalidade formal orgânica (está a se falar dos vícios da repartição de competências dos entes federativos. (...))

Em essência, o vício formal decorre das circunstâncias que desrespeitam as normas referentes à elaboração das espécies normativas, bem como das normas que regulam a distribuição de competência no âmbito do federalismo pátrio. (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade - 2ª edição. Rio de Janeiro: Processo 2021, fls 96-97) (Destacamos).

Inconstitucionalidade por ação, positiva ou por atuação	
Inconstitucionalidade Material	Inconstitucionalidade Formal
Vício de matéria: Violação ao conteúdo do texto constitucional.  Vício <b>insanável</b>	Vícios de forma: Iniciativa; Repartição de competência; Processo Legislativa  Vício <b>Sanável</b> .

No caso em questão, o projeto tem como premissa **criar autorização** para o Poder Executivo construir e implantar canis nos estabelecimentos penitenciários de administração do Estado de Mato Grosso.

<sup>1</sup> Tabela trazida por: MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021. pg. 90



O Projeto de Lei busca inserir no ordenamento, norma de caráter **formal**, que, somado à sua intrínseca característica autorizativa, resulta em clara afronta ao princípio da divisão de poderes e de competências entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme previsto no *caput* do Artigo 2º da Constituição Federal e *caput* do Artigo 9º da Constituição Estadual.

#### II. IV. Inconstitucionalidade Das Normas Meramente Formais

Convém ressaltar, que, embora no mérito a proposta seja irretocável, a função do Parlamento deve ser de elaborar **normas de efeitos abstratos**, que envolvem todo um segmento, carente de proteção legislativa e não meramente formais, pois a criação de leis é guiada por critérios que devem ser seguidos, e entre eles, estão o da **generalidade e abstração** da norma.

A esse respeito ensina o professor ELIVAL DA SILVA RAMOS, advertindo a respeito do vício de inconstitucionalidade que essas normas **meramente formais** possuem.

(...) Sob a vigência de Constituições que agasalham o princípio da separação de Poderes (...) não é lícito ao Parlamento editar, ao seu bel-prazer, leis de conteúdo concreto e individualizante. A regra é a de que as leis devem corresponder ao exercício da função legislativa. A edição de leis meramente formais, ou seja, 'aquelas que, embora fluindo das fontes legiferantes normais, não apresentam os caracteres de generalidade e abstração, fixando, ao revés, uma regra dirigida, de forma direta, a uma ou várias pessoas ou a determinada circunstância', apresenta caráter excepcional. Destarte, deve vir expressamente autorizada no Texto Constitucional, sob pena de inconstitucionalidade substancial. (RAMOS, Elival Da Silva. "A Inconstitucionalidade das Leis - Vício e Sanção", Saraiva, 1994, p. 194.)

Além dos critérios de generalidade e abstratividade, a lei também deve atender o critério da **imperatividade**, impondo ao destinatário final uma obrigação, sob pena de se tornar inócua, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não irá ocasionar qualquer sanção ao Poder Executivo, destinatário final desse tipo de norma jurídica.

Nesse sentido, Miguel Reale esclarece o sentido de lei:

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais



ESTADO DE MATO GROSSO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



ou atividades públicas. (..) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples ato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.<sup>2</sup>

Desse modo, podemos **concluir** que **essa proposição** legislativa é dotada de efeito concreto, **meramente formal** e **não atende uma das características essenciais da lei**, a sua imperatividade, visto que apenas “autoriza” o Poder Executivo a realizar determinado ato de sua competência.

Logo, diante das razões apresentadas, podemos avaliar que a presente lei é **inconstitucional** por vício formal, ante seu **caráter meramente formal**.

## II. V. Inconstitucionalidade Das Normas Meramente Formais Em Razão De Competência Privativa Expressamente Prevista (Preexistência Legal Do Que O Projeto Pretende Autorizar)

Ao conceder “autorização” ao Poder Executivo para exercer **ato de competência privativa do Governador do Estado**, a Propositura se torna formalmente inconstitucional, pois o fato de cuidar de **lei meramente autorizativa** não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade, uma vez que **invade a esfera administrativa de tal Poder**, alcançando atos ligados à atividade típica da referida Administração Pública.

O Supremo Tribunal Federal possui esse mesmo entendimento:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 235/02. CRIAÇÃO DE CIRCUNSCRIÇÕES REGIONAIS DE TRÂNSITO. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA INICIATIVA RESERVADA. ATUAÇÃO PARLAMENTAR. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. Circunscrições regionais de trânsito. Instituição. Matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a quem compete, com exclusividade, exercer a direção superior da administração estadual e dispor sobre sua organização e estrutura. Observância ao modelo federal pelos estados-membros, que têm autonomia para se auto organizarem nos limites impostos pela Constituição Federal. 2. Inércia do Poder Executivo para a deflagração do processo legislativo das matérias de sua competência. Atuação

<sup>2</sup> REALE, Miguel, Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.163.



ESTADO DE MATO GROSSO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



parlamentar. Impossibilidade. Em virtude da cláusula constitucional da reserva de iniciativa, somente ao Governador, que detém o poder discricionário, compete avaliar a conveniência e a oportunidade administrativa e financeira de serem criados órgãos regionais na estrutura organizacional direta e indireta. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 235, de 30 de abril de 2002, do Estado do Espírito Santo. (ADI 2721, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2003, DJ 05-12-2003 PP-00025 EMENT VOL-02135-06 PP-01099)

No âmbito estadual, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, possui igual entendimento:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - TRANSPORTE COLETIVO URBANO - GRATUIDADE A DETERMINADOS SEGUIMENTOS - INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIO FORMAL - SANÇÃO - VÍCIO MANTIDO - DISTINÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - ENCARECIMENTO TARIFÁRIO - DETERIORAÇÃO DO SERVIÇO - RESSALVA - LEIS AUTORIZATIVAS - NATUREZA INCONSTITUCIONAL - EMENDA MODIFICATIVA 03/94 - GRATUIDADE A MAIORES DE 65 ANOS - BENEFÍCIO JÁ ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE - ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de relevante gravidade, cuja ocorrência reflete a hipótese de inconstitucionalidade formal. **A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando seja dele a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de iniciativa.** A benesse concedida a determinadas categorias da população pode vir a refletir em substancial desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão de serviço público, além de criar despesas ao Município, sem previsão orçamentária e, de outro lado, gera o encarecimento tarifário aqueles não contemplados pela gratuidade do serviço público, bem como seu sucateamento. **Ainda que se trate de leis autorizativas, o vício de forma se mantém, portanto, a inconstitucionalidade, porque a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa privada implicam em verdadeira imposição.** Se o dispositivo legal repete a norma constitucional garantidora do direito, não há eiva de invalidade jurídica. (ADI 137443/2009, DES. GUIOMAR TEODORO BORGES, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/11/2011, Publicado no DJE 05/12/2011).

Ainda, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados Federais editou a Súmula de Jurisprudência N. ° 01<sup>3</sup> com a seguinte ementa:

<sup>3</sup> Disponível no endereço eletrônico "<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/normasinternas/s1.pdf>". Acesso em 11 fev 2021.



ESTADO DE MATO GROSSO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.

As chamadas "leis autorizativas" são consideradas inconstitucionais por **vício formal de iniciativa**, eis que invadem campos de **competência privativa** do Chefe do Executivo em iniciar o processo legislativo. Constituem **usurpação à competência material do Poder Executivo**, disposta na Constituição, violando o Princípio Constitucional da Separação de Poderes.

Trata-se, evidentemente, de Projeto de Lei **meramente autorizativa**, que encontra vício de inconstitucionalidade formal, por **pretender autorizar o Poder Executivo a realizar atos que já estão previstos em suas atribuições legais**, como por exemplo, a administração de unidades prisionais estaduais, segundo a Lei Complementar Estadual N.º 612/2019:

Art. 26 À Secretaria de Estado de Segurança Pública compete:  
(...)

IX - administrar a política prisional, por meio da custódia dos indivíduos privados de liberdade, promovendo condições efetivas para sua reintegração social;

Diógenes Gasparini<sup>4</sup> sobre a matéria assim dispõe:

A autorização legislativa deve ser dada caso a caso, especificamente, e não por meio de lei geral, pois nessa hipótese o Legislativo estaria delegando ilegitimamente sua competência de aferir a conveniência e a oportunidade da alienação. (...) Não pode, portanto, haver uma lei geral. Se assim fosse, o Legislativo estaria delegando a competência de a cada caso examinar a oportunidade e conveniência da alienação. Essa delegação é proibida pelo nosso ordenamento jurídico. Há assim que ter lei

O **Supremo Tribunal Federal** sobre questão semelhante **tem censurado a autorização genérica** ao Poder Executivo, ao declarar a inconstitucionalidade de lei do Estado de Tocantins, no julgamento da ADI 425/TO, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, o relator expõe que a autorização genérica ofende os princípios sensíveis, bem como o princípio da Separação de Poderes.

A Medida Provisória 64/90, convertida na Lei 215/90, que autoriza o Chefe do Poder Executivo a doar quaisquer bens do Estado, móveis ou imóveis, sem especificá-los, ofende os princípios constitucionais sensíveis (CF, artigos 2º, 25 e 34, IV), como aliás bem anotado no parecer do Ministério Público Federal (fls. 688/697). 35. Com efeito, a competência outorgada ao Governador, por meio de norma genérica, votada pela Assembleia Legislativa, constitui forma de violação ao princípio

<sup>4</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1009.



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



da separação dos Poderes de que cuidam os artigos 2º e 60, § 4º, da Constituição Federal, porquanto lhe atribui contínua autorização para a disponibilidade de bens públicos do Estado. 36. Ora, essa delegação traduz-se em anômalo instrumento para dispor da coisa pública, de maneira permanente e segundo a vontade pessoal e exclusiva do Governador. Além disso, não foi obedecido o disposto no artigo 68 da Constituição de 1988, no que toca ao processo legislativo referente às leis delegadas. Nesse ponto (MP 64/90, convertida na Lei 215/90), a ação deverá ser considerada procedente.

Portanto, vislumbramos questões constitucionais que caracterizam impedimentos à aprovação legislativa.

**II. VI. Inconstitucionalidade Formal por Vício de Iniciativa Ante Violação Da Constituição Estadual.**

Ademais, a referida proposição cria funções e atribuições ao Poder Executivo, caracterizando clara intromissão em assunto que compete exclusivamente à Administração Pública estadual, ferindo o disposto no Art. 39, Parágrafo Único, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual:

Art. 39 (...). Parágrafo único São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: (...); II - disponham sobre: (...); d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.

Portanto, ao estabelecer normas para serem cumpridas por órgão do Executivo Estadual, o Projeto de Lei fere o art. 2º da Constituição Federal e, conseqüentemente, o Princípio da Separação de Poderes. Assim dispõe o *caput* do Art. 2º da Carta Magna:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A interferência do Poder Legislativo na esfera de competência exclusiva do Chefe do Executivo Estadual resulta, portanto, em transgressão à independência e harmonia.

Dessa forma, em que pese à relevância da matéria, ela **ferre normas constitucionais**, encontrando óbice à sua aprovação, permitindo a esta Relatoria recomendar a sua **rejeição**.



Ante o exposto, verifica-se ser a propositura **formalmente inconstitucional.**

## II.VII - Da (In) Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à constitucionalidade material, a doutrina especializada faz as seguintes – e relevantes – considerações:

O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É controle criativo, substancialmente político. (...)

Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente.

(Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed. , atual - São Paulo : Malheiros, 2016, p. 306)

Guilherme Sandoval Góes, em sua obra Controle de Constitucionalidade, Citando A Obra de Gilmar Mendes e outro, traz a seguinte definição da doutrina quanto à (in) constitucionalidade material:

inconstitucionalidade material, também denominada de inconstitucionalidade de conteúdo ou substancial, está relacionada à “matéria” do texto constitucional, ao seu conteúdo jurídico-axiológico. (...)

A **inconstitucionalidade material** envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do **desvio de poder** ou do **excesso de poder legislativo**. Assim sendo, destaca o eminente jurista que a doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, que se revela mediante contrariedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao **princípio da proporcionalidade** ou ao **princípio da proibição de excesso**, qualidade de norma constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito. Dessa forma, para além da costumeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de



proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5).  
(MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.fls. 90/92). (destacamos).

Barroso: Nesse sentido, assim define o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luis Roberto

(...) E mais: com a devida atenção observe que a inconstitucionalidade material (ofensa ao conteúdo da constituição) representa um vício insanável, vale dizer, essa norma sempre será considerada inconstitucional, mesmo que tenha cumprido rigorosamente todas as etapas formais do processo legislativo. Ou seja, a inconstitucionalidade material, diferentemente da formal, diz respeito ao mérito contudístico da Carta Ápice, não podendo, por via de consequência, ser sanada. (...)

Outro aspecto central da inconstitucionalidade material envolve a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo a partir da aplicação do princípio da proporcionalidade e seus subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.  
(MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.fls. 91-92)

Não encontrando na proposição legislativa, qualquer violação material à norma constitucional, é de se concluir pela **constitucionalidade material**.

## II.VIII - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à juridicidade, deve constar registrado que, em atenção à determinação dos Artigos 39 a 45 da C.E, a proposição legislativa **não está em pleno acordo** com as regras de iniciativa e materialidade (regularidade formal e material).

Isso porque, conforme apontado no tópico anterior, a propositura viola a regra de iniciativa prevista no Artigo 39, Parágrafo Único, inciso II, alínea "d" da Constituição Estadual, tratando de **matéria cuja iniciativa é privativa do governador do estado**, uma vez que cria funções e atribuições;

Isso também implica, portanto, na violação do Regimento Interno Desta Casa De Leis, no disposto nos artigos 155, III e 173, IV.



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Art. 155 Não se admitirão proposições: (...)  
III - anti-regimentais;  
(...)

Art. 172 A iniciativa de projetos na Assembleia Legislativa será, nos termos da  
Constituição do Estado e deste Regimento: (...)  
IV - do Governador do Estado(...)

Em face de todo o exposto, vislumbramos **violação** ao Ordenamento Jurídico  
infraconstitucional (Constituição Estadual) e ao Regimento Interno desta Casa De Leis que  
caracterizem **impedimento à tramitação e aprovação** da presente proposição legislativa.

É o parecer.

**III – Voto do (a) Relator (a)**

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 371/2022, de  
autoria da Deputada Janaina Riva.

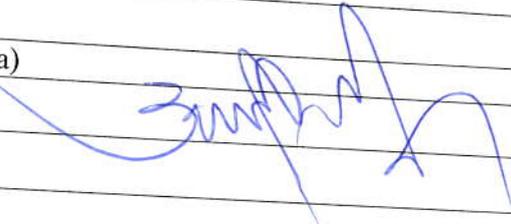
Sala das Comissões, em 13 de 12 de 2022.



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
 Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
 Núcleo CCJR  
 Comissão de Constituição, Justiça e Redação

**NCCJR**  
 Fis. 26  
 Rub. 29

**IV – Ficha de Votação**

Projeto de Lei N.º 371/2022 – Parecer N.º 974/2022/CCJR	
Reunião da Comissão em <u>13 / 12 / 2022</u>	
Presidente: Deputado <u>Sulmar Dal Bosco.</u>	
Relator (a): Deputado (a) <u>Dr. Eugênio</u>	
Voto Relator (a)	
Pelas razões expostas, voto <b>contrário</b> à aprovação do Projeto de Lei N.º 371/2022, de autoria da Deputada Janaina Riva.	
Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	



**ALMT**  
Assembleia Legislativa

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

NCCJR  
Fls. 27  
Rub. 29

Reunião	23ª Reunião Ordinária Híbrida		
Data	13/12/2022	Horário	14h00min
Proposição	Projeto de Lei nº 371/2022		
Autor (a)	Deputada Janaina Riva		

VOTAÇÃO

Membros Titulares	Presencial	Videoconferência	Ausente	Sim	Não	Abstenção
Deputado Dilmar Dal Bosco Presidente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Sebastião Rezende Vice-Presidente	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Eugênio	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Delegado Claudinei	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Max Russi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Membros Suplentes						
Deputado Carlos Avallone	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Xuxu Dal Molin	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Faissal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputada Janaina Riva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Gimenez	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SOMA TOTAL				4	0	0

CERTIFICO: Matéria relatada pelo Deputado Dr. Eugênio, sendo aprovada pela maioria dos membros com parecer contrário.

*Waleska Cardoso*  
Waleska Cardoso

Consultora do Núcleo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação