



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 1297/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 883/2023 que “Estabelece sanções aos ocupantes comprovadamente ilegais e invasores de propriedades privadas rurais e urbanas no âmbito do Estado de Mato Grosso.”.

Nos termos do Substitutivo Integral N.º 01

Autor: Deputado Cláudio Ferreira

Apenso:

PL N.º 918/2023 – Autor: Deputado Gilberto Cattani

PL N.º 1417/2023 – Autor: Deputado Júlio Campos

Relator (a): Deputado (a) Luís Guilherme Guimarães

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 15/03/2023 (fl. 02), sendo cumprida a 1ª pauta do dia 15/03/2023 ao dia 29/03/2023 (fl. 04/verso).

A proposição em referência, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, estabelece sanções aos ocupantes comprovadamente ilegais e invasores de propriedades privadas rurais e urbanas no âmbito do Estado de Mato Grosso.

O Autor em justificativa às fls. 02/03 informa:

“Este substitutivo integral tem como objetivo coibir a prática ilegal da invasão/ocupação de propriedades privadas rurais e urbanas no âmbito do Estado de Mato Grosso.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



O presente projeto de lei tem como objetivo coibir a prática ilegal da invasão/ocupação de propriedades privadas rurais e urbanas no âmbito do Estado de Mato Grosso.

O direito à propriedade privada é garantido pela Constituição Federal de 1988, em seu inciso XXII, art.5º. Neste artigo amplamente conhecido estão estabelecidos os princípios fundamentais.

A Declaração Universal dos Direitos do Humanos, no art. 17 também se faz presente o direito a propriedade, demonstrando que em quase todo o mundo a defesa e a segurança deste direito é relevante. Desta forma, quando se trata da defesa de um direito constitucional, cabe ao Estado e todos os seus Poderes, através de suas atribuições e funções, estabelecerem mecanismos que dificultem ou impeçam aqueles que buscam prejudicar o gozo de seu pleno exercício.

Imprescindível mencionar ainda a magnitude do impacto de sucessivas invasões a propriedades privadas na economia, especialmente em Estados como Mato Grosso, destaque mundial na agricultura.

O setor agropecuário é o mais afetado, ocasionando prejuízos incalculáveis, porém não se pode olvidar que nas demais unidades federativas há um aumento considerável de invasões urbanas. Estas devem ser combatidas com extrema urgência, seja através da aplicação de políticas públicas de habitação, seja através de aplicação de sanções cíveis e administrativas aos invasores.

No que tange a competência do legislativo estadual nesta seara, esta é assegurada pela Constituição Federal no art.24, §2º: A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

A Constituição Estadual, pelo princípio da simetria, assim estabelece:

“Art.3º São princípios fundamentais e constituem objetivos prioritários do Estado: I - o respeito à unidade da Federação, à Constituição Federal e à inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais nos termos nela estabelecidos. ”

E continua:

“Art. 10 O Estado de Mato Grosso e seus Municípios assegurarão, pela lei e pelos atos dos agentes de seus Poderes, a imediata e plena efetividade de todos os direitos e garantias individuais e coletivas, além dos correspondentes deveres, mencionados na Constituição Federal, assim como qualquer outro decorrente do regime e dos princípios que ela adota, bem como daqueles constantes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte, nos termos seguintes:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



(...)

VIII - a garantia do direito de propriedade e o seu acesso; ”

Portanto, sendo de suma importância o tema trazido à baila, bem como indiscutível a competência legislativa estadual para tratar do tema do modo abordado no presente projeto, conta se com a aprovação pelos nobres pares.”

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Agropecuária, Desenvolvimento Florestal e Agrário e de Regularização Fundiária em 03/04/2023 (fl. 04/verso), lá aportando no dia 05/04/2023.

A proposição recebeu apensamento do PL N.º 918/2023 de autoria do Deputado Gilberto Cattani no dia 20/06/2023 (site ALMT), e no dia 03/07/2023 a proposição recebeu apensamento do PL n.º 1417/2023 de autoria do Deputado Júlio Campos, cujas matérias são análogas a presente. Sendo enviado novamente a Comissão de Agropecuária, Desenvolvimento Florestal e Agrário e de Regularização Fundiária em 05/07/2023, que emitiu parecer (fls. 06/17) **favorável à aprovação do PL N.º 883/2023** de autoria do Deputado Claudio Ferreira e pela **rejeição do PL N.º 918/2023** e do **PL N.º 1417/2023** em apenso, tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 20/09/2023 (fl. 17/verso).

Na sequência a proposição cumpriu a 2ª pauta da data de 20/09/2023 a 04/10/2023 (site ALMT), sendo que na data de 05/10/2023 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data (fl. 17/verso).

No dia 22/11/2023 o Autor da proposta apresentou Substitutivo Integral N.º 01 (fls. 18-20, visando aprimorar o texto da matéria, erradicando possíveis inconstitucionalidades. A Comissão de mérito emitiu novo **parecer favorável** (fls. 21-33) **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, e pela **prejudicialidade** dos projetos de lei em apenso.

Os autos retornaram a esta Comissão de Constituição e Justiça em 07/12/2023 para análise e parecer.

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.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



II – Análise

II. I. – Da (s) Preliminar (es);

Compulsando os autos, verifica-se que o Projeto de Lei N.º 918/2023 e o Projeto de Lei N.º 1417/2023, apensados aos autos por tratarem de assuntos semelhantes, restaram prejudicados pela Comissão de Agropecuária, Desenvolvimento Florestal e Agrário e de Regularização Fundiária, em conformidade com o art. 194, parágrafo único, c/c o art. 195, inciso X, ambos do Regimento Interno ALMT.

Portanto, reiteramos a **prejudicialidade** dos mesmos, passando a análise da constitucionalidade, legalidade e juridicidade do Projeto de Lei N.º 883/2023, de autoria do Deputado Cláudio Ferreira, aprovada em 1ª votação pelos membros deste parlamento, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01.**

II. II. - 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”, 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.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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 Esta Lei disciplina a aplicação de sanções a ocupantes de propriedades privadas rurais e urbanas comprovadamente enquadrados conforme o disposto na Lei Federal nº 4.947/66 e nos artigos. 150 e 161, § 1º, II, do Código Penal, no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Art.2º Fica vedado aos ocupantes comprovadamente ilegais e invasores de propriedades privadas rurais e urbanas:

I – Receber auxílio e benefícios de programas sociais do Estado de Mato Grosso;

II – Tomar posse em cargo público de confiança;

III – Contratar com o Poder Público Estadual;

Parágrafo Único: As vedações perdurarão até o cumprimento integral da pena aplicada ao indivíduo, respeitados o contraditório e a ampla defesa.

Art.3º A presente lei será regulamentada nos termos do art.38 – A da Constituição Estadual.

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

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. Isso, tanto no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) quanto no que respeita às competências materiais (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; (...)



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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) (...) ¹

O parágrafo único do Artigo 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. ²

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 (Artigo 21 da C.F. exclusiva da União; e Artigo 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. ³

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:

¹ 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.

² *Idem*, p. 934.

³ *Idem*, p. 936-937 (Destacamos).



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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 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.⁴

No caso em apreço, a competência suplementar do legislador está abarcada no art. 24, § 2º da Constituição Federal, *in verbis*:

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Adentrando na análise da propositura em epígrafe, convém ressaltar que ela está atrelada à competência legislativa que cada ente da federação tem para legislar acerca de seu dia-a-dia, graças à força conferida pelo art. 18, *caput*, c/c art. 25, *caput* e § 1º, ambos da Constituição Federal (CF) e pelo Princípio Constitucional da Simetria, especialmente se considerarmos o teor do art. 24, IX, da CF – “desenvolvimento”.

Gilmar Mendes (ob. cit., p. 924/926, 935 e 943) classifica essa espécie de competência como “Competência relativa aos poderes reservados dos Estados”, da qual a “competência legislativa

⁴ MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade - 2ª edição. Rio de Janeiro: Processo 2021, fls. 96-97, Destacamos.



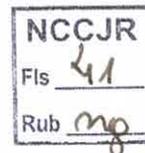
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



administrativa” é subespécie de tal “competência reservada do Estado-membro”; vejamos a lição do douto, iniciando pela abordagem do Princípio Constitucional da Simetria:

(...) o padrão da tripartição de poderes tornou-se matriz das mais invocadas em ação direta de inconstitucionalidade, para a invalidação de normas constitucionais e infraconstitucionais dos Estados-membros (...).

A separação de Poderes, como delineada na Constituição Federal, foi um dos argumentos para julgar inconstitucional preceito de Constituição estadual que impunha ao prefeito municipal o dever de comparecimento perante a Câmara dos Vereadores.

(...).

O princípio da simetria tem servido, sobretudo, de fundamento para que se declarem inválidas leis estaduais que resultam de projeto apresentado sem observância do sistema federal de reserva de iniciativa. (...). Se a Constituição do Estado não pode dispensar a observância das regras de reserva de iniciativa dispostas no plano federal, com maior razão não será válida a lei estadual que concretize o procedimento censurável.

(...).

A exuberância de casos em que o princípio da separação de Poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual, levou a que se falasse num *princípio da simetria*, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal.

(...). As normas de observância obrigatória pelos Estados são as que refletem o inter-relacionamento entre os Poderes. (...).

Atribuíram-se aos Estados o poder de auto-organização e os poderes reservados e não vedados pela Constituição Federal (art. 25).

(...).

A maior parte da competência legislativa privativa dos Estados-membros, entretanto, não é explicitamente enunciada na Carta. A competência residual do Estado abrange matérias orçamentárias, criação, extinção e fixação de cargos públicos estaduais, autorizações para alienação de imóveis, criação de secretarias de Estado, organização administrativa, judiciária e do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria-Geral do Estado.

Vale observar que a Constituição, no tocante a matéria tributária, enumerou explicitamente a competência dos Estados – art. 155. No aspecto tributário, é a União que detém competência, além de expressa, residual, permitindo-se-lhe a instituição de outros tributos, além dos enumerados para ela e para as outras pessoas políticas.

(...).

Além da competência legislativa expressamente reconhecida aos Estados-membros e da alargada competência legislativa concorrente (CF, art. 24), na qual se assenta que a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais, não podendo estas excluir a competência suplementar dos Estados-membros (art. 24, §§ 1º e 2º), o texto constitucional estabeleceu serem reservadas aos Estados-membros as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição (art. 25, § 1º).

As competências administrativas dos Estados-membros – além da reserva constante do art. 25, § 1º, e da competência privativa do art. 25, § 2º – são referidas em diversas



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



disposições constitucionais (art. 25, § 2º, 37, 144, 180, 198, 204, 211, § 3º, 218, § 5º, 255, dentre outros).

Como observa Luiz Alberto David Araújo, das competências comuns surgem as chamadas competências concorrentes impróprias, as quais têm lugar ante a necessidade de se dar alicerce legislativo para o exercício de uma competência comum. Logo, de tais imperativos materiais impostos aos entes federativos decorre a prerrogativa legislativa para regular suas atribuições, direitos e obrigações para a consecução de seus objetivos, ou seja, para firmar uma política pública da área objeto de sua competência material. (2 ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de Direito Constitucional. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. P. 274-275.).

Nesse sentido, a competência dos Estados é suplementar, cabendo à União a edição de normas gerais, sendo que, na inexistência de lei federal sobre normas gerais, os Estados podem exercer a sua competência plena, para atender suas peculiaridades regionais ou preencher lacunas.

O objeto deste projeto em nada atinge o funcionamento e organização do Poder Executivo, o que conduz ao entendimento pela possibilidade de iniciativa parlamentar para tratar sobre o tema em foco. Isso porque não visa primordialmente a criação de atribuição a Secretaria do Governo do Estado, apenas estabelece normas de diretrizes, vetores aptos a orientar uma política pública estadual. Políticas públicas “[...] são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. [...] são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato”

Cabe ressaltar que, ao instituir referido programa, que reflete uma política pública, é salutar observar os ensinamentos de João Trindade Cavalcante Filho, Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo, em seu artigo “*LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS – Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal*”, assim ensina:

“Consideramos, destarte, adequada a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal (embora não desenvolvida de forma aprofundada) de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

Perceba-se que, ao se adotar essa linha de argumentação, é necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão. Por exemplo: atribuir ao SUS a estipulação de critérios para a avaliação da qualidade dos cursos superiores de Medicina significaria dar uma nova atribuição ao sistema, ao passo que estipular prazos para o primeiro tratamento de pessoas diagnosticadas com



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



neoplasia nada mais é que a explicitação – ou, melhor, a regulamentação (lato sensu) – de uma atividade que já cabe ao Sistema desempenhar.

Em sentido semelhante, Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior sustenta que a iniciativa privativa do Presidente da República diz respeito à elaboração de normas que remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura da Administração Pública. Igualmente, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça Monteiro defende que, nesses casos [de formulação de políticas públicas], pode o Poder Legislativo dar início ao processo legislativo. (...) a iniciativa parlamentar é perfeitamente válida e livre de vícios. Na verdade, assim como entendemos, a autora considera que: o que não se admite é que, a pretexto de legislar sobre matéria a cuja iniciativa não foi reservada ao Executivo, a propositura de iniciativa parlamentar adentre nessas matérias, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre matérias de cunho eminentemente administrativo.

Um segundo argumento a favor da possibilidade de criação de política pública por iniciativa parlamentar pode ser extraído do § 1º do art. 5º da CF. Segundo esse dispositivo, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (entre as quais se incluem as que definem direitos sociais) têm aplicação imediata.

De acordo com a doutrina, uma das emanações normativas desse dispositivo relaciona-se à obrigatoriedade de que os poderes públicos – Legislativo inclusive – atuem de modo a realizar os direitos fundamentais da forma mais ampla possível. Essa vinculação do Legislador impõe que os direitos fundamentais sejam legislativamente desenvolvidos, inclusive por meio das chamadas leis promotoras desses direitos, assim entendidas aquelas que, segundo José Carlos Vieira de Andrade, visam a criar condições favoráveis ao exercício dos direitos.

Ora, os direitos fundamentais vinculam o Legislativo, que tem a obrigação até mesmo de editar leis que os promovam. Quando aplicada essa afirmação genérica ao caso específico dos direitos fundamentais sociais, cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas, chega-se à conclusão de que o legislador tem não só a possibilidade, como até mesmo a obrigação de formular políticas governamentais que promovam tais direitos. Pode-se perfeitamente falar em um dever-poder de formular políticas públicas para a efetivação de direitos sociais.”

Noutro giro, em relação à inconstitucionalidade subjetiva, verifica-se que não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no artigo 39, parágrafo único, da Constituição Estadual (CE), uma vez que não está a abordar matéria de iniciativa privativa do senhor Governador do Estado, razão pela qual podem os integrantes do Parlamento deflagrar o início do processo legislativo, conforme dispõe o artigo 39, *caput*, da CE, cabendo ao Parlamento Estadual dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, conforme dispõe o artigo 25 da CE.

Em razão da ausência de vícios relativos à iniciativa, forma, competência ou processo legislativo, imperioso se faz reconhecer a proposição como **formalmente constitucional**.



II.IV - 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) (grifos nossos).

(MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.Fls. 90/92). Grifos nossos.



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

(...) 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 conteudístico 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)

A constitucionalidade material é a **compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal ou na Constituição Estadual**. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

No caso em tela, não se vislumbra violação aos textos das Constituições Federal ou Estadual, havendo compatibilidade entre os preceitos da proposição e as normas e princípios das Constituições Federal e Estadual.

No caso em apreço, a proposição em análise específica claramente que, o suposto invasor indicado no texto, já foi condenado nos termos da Lei Federal nº 4.947 de 06/04/1966, com sentença transitada em julgado. Sendo possível identifica-lo e assim aplicar as devidas sanções administrativas previstas na proposição.

Quando uma condenação penal é preferida, ela produz **efeitos principais e secundários**. O efeito principal é a imposição da pena. Secundário, por sua vez, é aquele efeito “(...) previsto em lei, atinge a esfera de direitos do réu, mas diverso da pena, com fins não necessariamente atrelados aos objetivos repressivo-preventivos do Direito Penal” (JUNQUEIRA; VANZOLINI, 2021).

Esses efeitos secundários podem ser penais e extrapenais. Aqueles visam intensificar a reprimenda penal. Por exemplo, a aplicação de penas acessórias. Os efeitos penais e extrapenais específicos da condenação não são automáticos, razão pela qual somente produzirão seus efeitos se expressamente previstos pelo juiz em sentença, razão pela qual, a aprovação do presente Projeto de Lei é imperiosa, visando a aplicação da sanção extrapenal conforme a especificidade de cada caso.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Por fim, cumpre ressaltar que a propositura também não confere novas atribuições, tampouco acarreta despesas extras e não previstas no orçamento do Poder Executivo.

Verifica-se, então, que a propositura está em conformidade com a determinação Constitucional relativa à materialidade da Carta Magna, sendo, portanto, **materialmente constitucional**.

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à **Juridicidade**, verifica-se que o ordenamento jurídico infraconstitucional é, como um todo respeitado, não se identificando qualquer conflito que venha gerar ilegalidade contra a proposição.

Quanto à **Regimentalidade**, deve constar registrado que, a proposição legislativa, está em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno.

Acerca do regramento constante do Regimento Interno da Casa de Leis, no que diz respeito à **Iniciativa das proposições**, verifica-se que são devidamente observados os Artigos 165, 168, e 172 a 175.

Importante citar que o assunto também é matéria de projetos em outros Estados, tais como:

Espirito Santo:

PROJETO DE LEI Nº 12/2022 - Análise Técnica

RELATOR: Deputado Dr. Emilio Mameri EMENTA: Estabelece sanções e multas administrativas a serem aplicadas a ocupantes e invasores de propriedades privadas, rurais ou urbanas, no âmbito do Estado do Espírito Santo.

São Paulo:

Projeto de Lei Nº 506/2023 Processo Número: 9189/2023 | Data do Protocolo: 12/04/2023 14:21:46 Autoria: Agente Federal Danilo Balas Coautoria: Ementa: Estabelece sanções aos ocupantes ilegais e invasores de propriedades de terceiros, sejam elas públicas ou privadas, no âmbito do Estado de São Paulo.



Em face de todo o exposto, vislumbramos questões atentatórias ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional 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 **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 883/2023, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, ambos de autoria do Deputado Claudio Ferreira, e pela **prejudicialidade** do Projeto de Lei N.º 918/2023, de autoria do Deputado Gilberto Cattani, e Projeto de Lei N.º 1417/2023, de autoria do Deputado Júlio Campos, ambos apensados.

Sala das Comissões, em 10 de 12 de 2023.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 883/2023 (Apenso PL N.º 918/2023 e PL N.º 1417/2023)
Parecer N.º 1297/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 12 / 12 / 2023
Presidente: Deputado (a) Julio Campos
Relator (a): Deputado (a) Diego Guimarães

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 883/2023, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, ambos de autoria do Deputado Claudio Ferreira, e pela **prejudicialidade** do Projeto de Lei N.º 918/2023, de autoria do Deputado Gilberto Cattani, e Projeto de Lei N.º 1417/2023, de autoria do Deputado Júlio Campos, ambos apensados.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	