



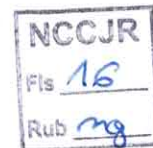
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer N.º 535/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 164/2023 que “Dispõe sobre a construção e implantação de canis nos estabelecimentos penitenciários do Estado de Mato Grosso.”.

Autora: Deputada Janaina Riva

Relator (a): Deputado (a)

Diego Guimarães

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 08/02/2023 (fl. 02), sendo colocada em 1ª pauta no dia 08/02/2023 (fl. 04/verso), tendo seu devido cumprimento no dia 08/03/2023 (fl. 04/verso).

O projeto em referência visa dispor sobre a construção e implantação de canis nos estabelecimentos penitenciários do Estado de Mato Grosso.

A Autora, em justificativa, 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.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



De quebra, os adotantes ainda ganham uma casinha para seus novos bichinhos de 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 16/03/2023 (fl. 04/verso). A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 05-15), tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 17/05/2023 (fl. 15/verso).

Na sequência a proposição seguiu para colocação em 2ª pauta no 17/05/2023, com seu cumprimento ocorrendo em 31/05/2023, sendo que na data de 01/06/2023 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data, conforme à fl. 15/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 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.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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:



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 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 (...).

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

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

A proposta embora tenha sido aprovada no mérito devido ao seu interesse público ela encontra impedimento de ordem constitucional, pois da sua análise conclui-se que ela se enquadra no conceito de **lei meramente autorizativa, que, segundo José Afonso da Silva é a lei que "não tem mais do que o sentido de uma indicação ao chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio"** (Processo constitucional de formação das leis. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 333).

Assim, considerando esse entendimento o instrumento certo para tal proposta seria a indicação, prevista no art. 154, inciso VII do Regimento Interno desta casa de leis.



Ademais a edição de uma lei autorizativa se caracteriza como clara afronta ao princípio da divisão de poderes e de competências entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, previsto no artigo 2º da Constituição Federal e 9º da Constituição Estadual. Alega-se que se o Poder Legislativo **pudesse autorizar**, de outro lado, **poderia não autorizar**, o que colocaria o Poder Executivo em situação de insegurança e sujeição.

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 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



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



simples ato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.¹

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**.

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 tem se posicionado no sentido de que as normas autorizativas padecem de vício de inconstitucionalidade, conforme demonstrado na ADI n.º 2.721/ES, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, em que foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual, de iniciativa parlamentar, que **autorizava o Executivo** a instalar circunscrições regionais de trânsito em determinados municípios.

No âmbito estadual, o Tribunal de Justiça possui o mesmo entendimento, conforme exposto no voto do Desembargador Relator Guiomar Teodoro Borges, na ADI 137443/2009, destacando que **a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa implica verdadeira imposição, ainda que seja a proposta meramente autorizativa**:

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 -

¹ 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



GRATUIDADE A MAIORES DE 65 ANOS - BENEFÍCIO JÁ ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO 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.º 01² com a seguinte ementa:

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:
(...)

² 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



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

Diógenes Gasparini³ 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 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.

Ademais, Ainda que assim não fosse, o artigo 39, parágrafo único, inciso II, letra "d", da Carta Estadual, erigido em conformidade com o princípio da simetria (em sintonia com o disposto no art. 61, §1º, II, da CRFB) estabelece que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual as leis que disponham sobre a **criação, estruturação e atribuições** das secretarias e órgãos

³ 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 administração pública, onde inclui-se a proposta, pois versa sobre a criação de um órgão, Clínica Escola do Autista, vinculado a estrutura do Poder Executivo.

Outrossim, a Ministra Rosa Weber, no ADI 3924, proferiu o seguinte entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.066/2002, DO ESTADO DE SÃO PAULO. DIPLOMA LEGISLATIVO QUE DISCIPLINA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE CHAVEIRO E DE INSTALADOR DE SISTEMAS DE SEGURANÇA NAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. LEI ESTADUAL RESULTANTE DE PROPOSTA LEGISLATIVA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS A SEREM DESENVOLVIDAS PELA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDO (CF, ART. 61, § 1º, II, “E”, c/c o ART. 84, VI). CADASTRAMENTO OBRIGATÓRIO DOS PROFISSIONAIS PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OBSERVÂNCIA DE CONDIÇÕES ESPECIAIS PARA O DESEMPENHO DE SUAS ATIVIDADES. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO DE PROFISSÕES (CF, ART. 22, XVI). PRECEDENTES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. A Lei paulista nº 11.066/2002, de iniciativa parlamentar, **criou diversas novas atribuições administrativas a serem desempenhadas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, modificando substancialmente o rol de atividades funcionais daquele órgão da Administração Pública paulista, com evidente transgressão à prerrogativa titularizada pelo Governador de Estado para deflagrar o processo legislativo em matéria pertinente à organização e ao funcionamento da Administração Pública estadual** (CF, art. 61, § 1º, II, “e”, c/c o art. 84, VI). 2. O Diploma legislativo impugnado impõe aos chaveiros e instaladores de sistemas de segurança (a) o cadastramento prévio perante a Administração Pública, (b) a comprovação de idoneidade moral e (b) o controle, por meio de formulário padronizado, de informações sobre os serviços executados, as vendas efetuadas, os respectivos clientes e a autorização destes para a sua realização, usurpando a competência privativa da União Federal, para legislar sobre condições para o exercício de profissões (CF, art. 22, XVI). 3. Aos Estados-membros e ao Distrito Federal, em tema de regulamentação das profissões, cabe dispor apenas sobre questões específicas relacionadas aos interesses locais e somente quando houver delegação legislativa da União operada por meio de lei complementar (CF, art. 22, parágrafo único), inexistente na espécie. 4. A prestação de serviços por chaveiros e instaladores de sistemas de segurança foi classificada pelo Poder Executivo Federal como atividade econômica de baixo risco, garantida a liberdade de exercício, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação, conforme assegurado pelos princípios norteadores da Declaração de Direito de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019, art. 3º, I). 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado procedente.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



(ADI 3924, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 29-06-2021 PUBLIC 30-06-2021)

Além disso, o projeto estabelece competência também ao Poder Judiciário, adentrando na iniciativa legislativa privativa desse Poder.

À vista disso, constata-se que a referida proposição **designa atribuições ao Poder Executivo e Judiciário**, caracterizando clara intromissão na autonomia e no **poder discricionário** dos referidos Poderes.

Logo, diante das razões apresentadas, podemos avaliar que a presente lei é **inconstitucional** por **vício formal de iniciativa**, por usurpar a competência material do Poder Executivo e por ferir o princípio constitucional da separação de poderes, por meio de seu **caráter meramente autorizativo**.

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).

Nesse sentido, assim define o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís 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 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)

No que diz respeito à constitucionalidade material, a proposta também padece do vício de inconstitucionalidade material pois afronta princípios considerados basilares em nosso Estado de Direito tais como o princípio da Separação de Poderes e o princípio da simetria.

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. São diversos os casos de declaração de inconstitucionalidade de diplomas normativos locais por vício dessa ordem. Se a



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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 imposição da simetria por vezes é consequência de norma explícita do texto da Constituição Federal, como se nota no seu art.75, que impõe o desenho normativo do Tribunal de Contas da União às Cortes congêneres estaduais.

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.⁴

O princípio da simetria deve ser seguido na elaboração do processo legislativo, onde a União dita as principais regras a serem observadas, tais regras visam preservar a hierarquia da Constituição e os seus princípios basilares, entre eles o princípio da separação de poderes, princípio esse que foi incluído pelo Constituinte Originário como cláusula pétrea no art. 60, § 4º, inciso III, determinando que não serão sequer objeto de deliberação as propostas tendentes a abolir o princípio da separação de poderes.

O Poder Legislativo quando atua de forma concreta, determinando como serão executados os serviços públicos, atua como administrador, ultrapassando o liame a ele proposto, que é o de estabelecer as diretrizes na instituição de Políticas Públicas.

Nesse contexto, a interferência do Poder Legislativo na esfera de competência privativa do Poder Executivo resulta, ainda, em transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal e reproduzido simetricamente no artigo 9º Constituição Estadual. Vejamos:

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

“Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”.

A não interferência entre os poderes é a garantia da ordem constitucional. Somente com a independência entre os poderes, é que a ordem jurídica haverá de se fazer valer.

⁴ Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional/Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. – 15. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020 – (Série IDP0 p.924



Além disso, a matéria tratada na proposição, na medida em que estabelece a construção e implantação de canis nos estabelecimentos penitenciários do Estado de Mato Grosso, no caso, dependerá de recursos, o qual não tem previsão de dotação orçamentária.

Evidente que, a adoção da proposta imporá ao Poder Executivo novas despesas, razão pela qual deve ser observado aqui o disposto no artigo 16 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que prevê que toda criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental deve ter análise do impacto financeiro:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Tal dispositivo foi constitucionalizado durante o período do Novo Regime Fiscal no art. 113 do Ato das Disposições Transitórias – ADCT da Constituição Federal. Vejamos:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Embora a determinação constitucional conste no ADCT da Constituição Federal, a aplicação do preceito vai além do âmbito federal, atingindo todos os níveis federativos. Referida questão já foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal; vejamos:

(...). A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.
(ADI 5816, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019) – grifamos.



Desta forma em que pese à relevância da matéria, a mesma fere normas constitucionais, atraindo para si a **inconstitucionalidade material**.

II.VIII - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Em análise às normas gerais de ordem federal e estadual, consideramos já terem sido direta ou indiretamente enfrentadas nos tópicos anteriores.

Quanto à **Juridicidade**, verifica-se que o ordenamento jurídico infraconstitucional não é, como um todo respeitado, sendo impossível voto favorável, especialmente diante dos conflitos decorrentes das violações de ordem formal à Constituição, o que gera conflito de ilegalidade contra a proposição.

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;

Reitera-se ainda que a adoção da proposta imporá ao Poder Executivo novas despesas, razão pela qual deve ser observado aqui o disposto no artigo 16 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que prevê que toda criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental deve ter análise do impacto financeiro.

Quanto à **Regimentalidade**, deve constar registrado que, a proposição legislativa, não está em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno, no que diz respeito à Iniciativa das proposições, verifica-se que não é observado o artigo 194, inciso II do RIALMT.

Desta forma, em que pese à relevância da matéria, a mesma fere normas constitucionais, que diz respeito à iniciativa de leis no processo legislativo, bem como incorre em vício de inconstitucionalidade material, encontrando óbice à sua aprovação.

É o parecer.



III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 164/2023, de autoria da Deputada Janaina Riva.

Sala das Comissões, em 20 de 06 de 2023.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 164/2023 – Parecer N.º 535/2023/CCJR	
Reunião da Comissão em	20 / 06 / 2023.
Presidente: Deputado (a)	Julio Campos
Relator (a): Deputado (a)	Diego Guimarães

Voto Relator
 Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 164/2023, de autoria da Deputada Janaina Riva.

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