



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 480/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Resolução N.º 504/2022 que “Acrescenta dispositivos do Anexo I da Resolução nº 677, de 20 de dezembro de 2006, que aprova o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, para dispor sobre a autoria das proposições.”

Autor (a): Mesa Diretora

Relator (a): Deputado (a)

Julio Campos

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 06/07/2022 (fl. 02), sendo colocada em 1ª pauta no dia 12/07/2022, tendo seu devido cumprimento no dia 05/09/2022 (fl. 06/verso).

Submete-se à análise desta Comissão o Projeto de Resolução N.º 504/2022, de autoria da Mesa Diretora, que objetiva acrescentar dispositivos ao Regimento Interno desta Casa de Leis, no sentido de atualizar o regimento interno quanto a autoria e coautoria das proposições. O Autor apresenta a seguinte justificativa:

O Regimento Interno da ALMT não é muito claro sobre a autoria dos projetos, tratando no tema em poucos dispositivos.

Com a presente proposta, procura-se regulamentar a questão da autoria dos projetos de iniciativa parlamentar.

E, assim, conclamamos os nobres Pares a apreciar e aprovar o presente projeto de resolução.

Seguindo a tramitação, o projeto de resolução foi encaminhado para a Comissão Especial. A Comissão opinou por sua aprovação, tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 17/05/2023 (fl. 13/verso).



Após, o cumprimento da 2ª pauta, conforme dispõe o registro na intranet, os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na data de 25/05/2023 (fl. 13/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 – Da (s) Preliminar (es);

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

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



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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.

O Projeto de Resolução N.º 504/2022, de autoria da Mesa Diretora, objetiva acrescentar dispositivos ao Regimento Interno desta Casa de Leis, no sentido de atualizar o regimento interno quanto a autoria e coautoria das proposições. Visando uma melhor compreensão dos dispositivos que estão sendo acrescentados, vejamos o quadro comparativo abaixo:

RESOLUÇÃO N° 677, DE 20/12/2006 – RIALMT	PROJETO DE RESOLUÇÃO N° 504-2022 (ALTERAÇÕES)
Art. 156 Considera-se autor da proposição, para efeitos regimentais, o seu primeiro signatário. § 1º São de simples apoio as assinaturas que se seguirem à primeira, exceto quando se tratar de proposição para a qual a Constituição ou Regimento exijam determinado número delas. § 2º Nos casos em que as assinaturas de uma proposição não representem apenas apoio, não poderão ser retiradas após o seu recebimento por alguma das Comissões Técnicas. § 3º O autor deverá justificar a proposição por escrito. § 4º A falta da justificativa importará na devolução da proposição ao autor.	Art. 1º Ficam acrescentados os §§ ao art. 156 do Anexo I da Resolução nº 677, de 20 de dezembro de 2006, com a seguinte redação: “Art. 156 (...) § 5º A assinatura de apoio da proposta pode se tornar uma coautoria durante o período de tramitação processual caso o autor concorde, por meio de memorando ou meio eletrônico no sistema de controle de proposições, com pedido do parlamentar que deseje se tornar coautor do projeto. § 6º Após a concordância expressa disposta neste artigo, o autor não pode solicitar a retirada de coautoria. § 7º O autor pode abrir mão de sua autoria em caso de aprovação de emenda que mude o sentido original do projeto, cabendo aos autores da



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



	<p>emenda serem designados como novos autores do projeto.</p> <p>§ 8º Para o cumprimento da Lei nº 7.239, de 28 de dezembro de 1999, o autógrafo da proposta aprovada declinará em linhas separadas os seus autores e coautores.”</p>
--	---

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; (...)

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 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.
(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 934)



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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.

(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 (...).



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 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.

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

1

A proposta, embora tratada via Projeto de Resolução, não afronta os dispositivos constitucionais, especificamente o princípio da legalidade, quanto ao aspecto formal, pois versa sobre

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



matéria de competência privativa desta Casa de Leis, as Resoluções, assim como os Decretos Legislativos são espécies normativas com força de Lei Ordinária, previstas no art. 59, incisos VI e VII da Constituição Federal.

Tais atos normativos possuem um ponto em comum, eles são editados exclusivamente pelo Poder Legislativo para tratar de matérias de competência afeta a sua organização e funcionamento, esse modelo, instituído pela Constituição Federal, em observância ao princípio da simetria, deve ser seguido pelos Estados-Membros.

A Constituição Federal no art. 48, em função do princípio da harmonia e da independência entre os Poderes (art. 2º, CRFB/88), dispõe que compete à Câmara, **sem a sanção do chefe do Poder Executivo**, dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação e transformação ou extinção dos cargos públicos.

Elencadas as alterações propostas pelo projeto de resolução em análise, cumpre salientar que no âmbito estadual, o Regimento Interno desta Casa de Leis, instituída via Resolução nº 677, de 20 de dezembro de 2006, a respeito do Projeto de Resolução dispõe no seguinte sentido:

Art. 154 Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Assembleia Legislativa e consiste em:

- I - projeto de emenda constitucional;
- II - projeto de lei complementar;
- III - projeto de lei ordinária;
- IV - projeto de lei delegada;
- V - projeto de decreto legislativo;
- VI - projeto de resolução;**
- VII - indicação;
- VIII - moção;
- IX - requerimento.

Parágrafo único. As proposições deverão ser redigidas em termos claros e sintéticos

Por sua vez o art. 165 do Regimento Interno estabelece quais são os instrumentos que serão utilizados por esta Casa de Leis para a realização da atividade típica legislativa. Vejamos:

Art. 165 A Assembleia Legislativa exerce a sua função legiferante via de projetos:

- I - de Emenda Constitucional;
- II - de Lei Complementar;
- III - de Lei Ordinária;



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



- IV - de Lei Delegada;
- V - de Decreto Legislativo;
- VI - de Resolução.**

Nos artigos 166 a 171 a Resolução aponta qual a função que cada instrumento possui, e ao tratar do Projeto de Resolução, ela dispõe que a Assembleia pode utilizar tal instrumento quando versar sobre matéria de sua competência exclusiva.

Art. 171 Resolução é aquela que se destina a regular matéria de caráter político, **administrativo** ou processual legislativo **sobre o qual deve a Assembleia legislativa manifestar-se no âmbito de sua competência exclusiva**, nos casos indicados na Constituição Estadual, nas leis complementares e neste Regimento Interno, dentre outras:

(...)

III - elaborar e votar seu Regimento Interno;

Restando observadas as competências Constitucionais para a propositura, tramitação e objeto, dentre outras, resta **formalmente constitucional** a proposição.

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.fl.s. 90/92). Grifos nossos.

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.fl.s. 91-92)

Com base nos ensinamentos acima transcritos, salienta-se que a proposição encontra respaldo no artigo 26, incisos, XIII e XIV, da Constituição Estadual, *in verbis*:



Art. 26 É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:

(...)

XIII - elaborar e votar seu Regimento Interno;

XIV - dispor sobre sua organização, funcionamento, poder de polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição;

Verificada a observância das regras Constitucionais relativas à materialidade, é, 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, sendo que, no que diz respeito à **Iniciativa das proposições**, verifica-se que são devidamente observados os artigos 32, inciso I, alínea “a”, 154, inciso VII, 165, inciso VI, e 171, inciso III, todos do RIALMT.

Portanto, quanto à organização administrativa interna e criação, transformação ou extinção de cargos públicos, a Constituição e o Regimento Interno da Assembleia Legislativa são claros ao dispor que tal competência se insere no rol de matérias sujeitas a deliberação do Poder Legislativo, em caráter privativo. O Regimento Interno da Assembleia Legislativa assim dispõe:

Art. 32 À Mesa Diretora compete, além das atribuições outras consignadas neste Regimento, especialmente:

I - na parte legislativa:

a) tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos;

Em face de todo o exposto, não vislumbramos questões atentatórias ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional ou 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 Resolução N.º 504/2022, de autoria da Mesa Diretora.

Sala das Comissões, em 06 de 06 de 2023.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Resolução N.º 504/2022 – Parecer N.º 480/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 06 / 06 / 2023
Presidente: Deputado (a) Julio Campos
Relator (a): Deputado (a) Julio Campos

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Resolução N.º 504/2022, de autoria da Mesa Diretora.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	Julio Campos
Membros (a)	Empreito
	AV