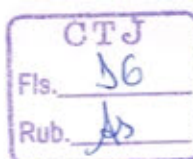




ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer nº 848/2019/CCJR

Referente ao Projeto de Lei nº 177/2019, que “DISPÕE SOBRE A RESTRIÇÃO AO USO DE ÁREAS NO ENTORNO DAS UNIDADES PENAIS DO ESTADO DE MATO GROSSO E O PLANO DE MITIGAÇÃO DE RISCOS CONTRA O CRIME ORGANIZADO.”

Autor: Deputado João Batista

Relator: Deputado

Lídio Colmel - PT

I – Relatório

A Propositura foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 27/02/2019, tendo sido colocada em segunda pauta no dia 09/05/2019, a qual restou cumprida em 16/05/2019, vindo a ser encaminhada para esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR em 20/05/2019, tendo a esta aportado no dia 21/05/2019, tudo conforme as fls. 02/09v.

A Proposição foi encaminhada à Comissão de Segurança Pública e Comunitária, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação, tendo sido aprovada em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 08/05/2019.

Os autos do Projeto de Lei foram encaminhados à CCJR em 21/05/2019, porém, antes desta lançar o seu parecer sob o aspecto da constitucionalidade e legalidade, receberam as Emendas Modificativa n.º 01 e a n.º 02, ambas de autoria do Deputado Dr. Eugênio.

A Proposição, no ato de sua iniciativa, continha a seguinte justificativa (fl. 03):

“A presente propositura visa dispor sobre a restrição ao uso de áreas nos entornos das Unidades Penais do Estado de Mato Grosso e o plano de mitigação de risco contra ações das organizações criminosas.

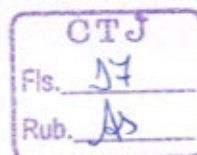
Tal medida torna-se necessária tendo em vista constantes ocorrências de ações coordenadas por organizações criminosas, com objetivo de confrontar as forças de segurança pública, colocando em risco a sociedade em geral.

(...)

É cediço que o quadro efetivo de servidores públicos do Estado se encontra com déficit, principalmente os de agentes penitenciários, sendo indispensável como garantia da integridade física desses profissionais, bem como de toda a sociedade, o emprego de posturas mais rigorosas de controle de fiscalização como forma de prevenir e combater o crime organizado no nosso Estado, sendo esta a proposta



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



apresentada neste projeto, cuja matéria está amparada pela Lei Federal n. 10.792, de 1º de dezembro de 2003, artigos 4º e 5º, inciso III, Lei Complementar Estadual n. 507/2013 e pela Lei de Execução Penal n. 7.210, de 11 de junho de 1984, artigo 83-B" – sic.

A justificativa da Emenda Modificativa nº 01 é a seguinte:

"O Art. 1º e seu parágrafo único, na forma apresentada, atendem o senso comum, porém a redação e forma proposta nesta emenda permite melhor clareza ao propósito da Lei.

Como já destacado no relatório / parecer da Comissão de Segurança Pública e Comunitária, fls. 05, textual: "A criminalidade organizada, em suas dimensões nacional e transnacional, regional ou local, ameaçam a segurança da sociedade, do território brasileiro, dos estados e dos municípios e é assunto de acompanhamento sistemático da inteligência das forças policiais." e mais, "Neste sentido este projeto visa proteger o sistema carcerário e inibir as constantes ocorrências de ações coordenadas por organizações criminosas."

Do referido relatório / parecer faz referência a fatos ocorridos no âmbito nacional. É conclusivo o relatório / parecer que o PL "se reveste de inegável interesse público, objetivando garantia estabelecida constitucionalmente, o direito à segurança, entendemos que o presente Projeto de Lei se faz merecedor de aprovação." Inegável que quanto ao mérito deve ser aprovado" (fl. 10).

Por sua vez, a Emenda Modificativa nº 02 tem a seguinte justificativa:

"O Art. 2º e seus incisos na forma apresentada não estão considerando o entorno como área do Estado, mas como propriedade privada. Sendo privada está gerando obrigações que a princípio são do Estado, já que a segurança é dever de estado.

Ademais, vale destacar o que consta do relatório / parecer da Comissão de Segurança Pública e Comunitária, fls. 05, textual: "A criminalidade organizada, em suas dimensões nacional e transnacional, regional ou local, ameaçam a segurança da sociedade, do território brasileiro, dos estados e dos municípios e é assunto de acompanhamento sistemático da inteligência das forças policiais." e mais, "Neste sentido este projeto visa proteger o sistema carcerário e inibir as constantes ocorrências de ações coordenadas por organizações criminosas."

Do referido relatório / parecer faz referência a fatos ocorridos no âmbito nacional. É conclusivo o relatório / parecer que o PL "se reveste de inegável interesse público, objetivando garantia estabelecida constitucionalmente, o direito à segurança, entendemos que o presente Projeto de Lei se faz merecedor de aprovação." Inegável que quanto ao mérito deve ser aprovado" – fl. 12.

Por força das mencionadas emendas, os autos retornaram à Comissão de Segurança Pública e Comunitária, a qual, novamente, emitiu parecer de mérito favorável, acatando as emendas n.ºs 01 e 02.



Posteriormente os autos foram encaminhados em 16/10/2019 a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

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 e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

O presente projeto de lei visa dispor sobre a restrição ao uso de áreas nos entornos das Unidades Penais do Estado de Mato Grosso e o plano de mitigação de risco contra ações das organizações criminosas ou de criminosos comuns.

A presente Proposição merece ser rejeitada.

Inicialmente, convém destacar que a Proposição não versa sobre processo penal, que é de competência da União; ela trata de matéria de direito penitenciário, portanto, de competência concorrente, nos termos do art. 24, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

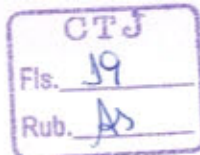
(...).

O Supremo Tribunal Federal deliberando sobre a matéria confirma a competência dos Estados-membros:

*A competência para legislar sobre direito penitenciário é concorrente entre os entes da Federação, nos termos do disposto no art. 24, I, da Constituição do Brasil/1988. A Lei distrital 3.669 cria a Carreira de Atividades Penitenciárias, nos Quadros da Administração do Distrito Federal, no âmbito da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal. Não há inconstitucionalidade na criação, por lei distrital, de carreira vinculada ao Governo do Distrito Federal. O Poder Legislativo distrital foi exercido no âmbito da parcela da competência concorrente para dispor sobre direito penitenciário.
[ADI 3.916, rel. min. Eros Grau, j. 3-2-2010, P, DJE de 14-5-2010.]*



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



Apesar disso, a lei estadual relacionada com o direito penitenciário sofre restrição quanto à iniciativa. Essa restrição está na Constituição do Estado de Mato Grosso, em seu artigo 39, parágrafo único, inciso II, alínea "d", que dispõe ser da iniciativa do privativa do Chefe do Poder Executivo a manifestação de vontade quanto à confecção de lei daquela natureza:

Art. 39 ...

...

Parágrafo único: São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

...

II - disponham sobre:

...

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.

A CE ainda dispõe em seu artigo 25, inciso IX, que, após a manifestação da Governadoria do Estado, cabe à Assembleia Legislativa apenas dispor (exercer o poder de emenda) e promover o desenvolvimento regular do processo legislativo da matéria em apreço:

Art. 25 Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no Art. 28, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente: (...)

...

IX - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.

Assim, sem o devido processo legislativo, a começar pela iniciativa, nenhuma lei de iniciativa de Deputado Estadual, que usurpa o poder de iniciativa do Chefe do Executivo, será constitucional, pois membro do Poder Legislativo não deve violar o disposto no artigo 39, parágrafo único, inciso II, alínea "d", da Constituição Estadual

Feitas estas observações, tratar-se-á agora da matéria em si, que "(...) visa dispor sobre a restrição ao uso de áreas nos entornos das Unidades Penais do Estado de Mato Grosso" – grifamos.

É verdade que vivemos em estado de insegurança, inclusive nos presídios de segurança máxima, pois os infratores da lei penal, mesmo os que deveriam estar isolados pelos muros do cárcere de segurança máxima, sempre encontram modo para desestabilizar a ordem social, mediante "(...) explosões do muro da Penitenciária Central do Estado de Mato Grosso (PCE), apreensões de dinamites e drones, além de (...) indivíduos arremessando drogas e celulares para dentro das unidades prisionais" (fl. 03 – Justificativa da Proposição).

Essa é a triste realidade na maioria dos entes federados brasileiros, se não em todos.

Apesar da gravidade da situação, vivemos em um país que se auto denomina "Estado Democrático de Direito", escolhendo ter por primazia uma norma suprema, qual seja: a Constituição da República Federativa do Brasil – CF/88.



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

CTJ
Fls. 20
Rub. AD

Desde o seu preâmbulo, a nossa Carta Magna anuncia que o Brasil é "um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias" – grifamos.

Para alguns, o preâmbulo constitucional não possui carga normativa, porém ele introduz uma ideia que no decorrer do tempo da vigência da Carta Magna precisa ser confirmada; a ideia citada vem sendo confirmada, em especial a disposta no artigo 1º da CF/88 onde é informado, em alto e bom som, que o Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. Esse é um princípio constitucional que deixa claro que "o Brasil não é um 'Estado de Polícia', autoritário e avesso aos direitos e garantias fundamentais. Em suma, a República Federativa do Brasil é um 'Estado Democrático de Direito', porque assegura direitos inalienáveis, sem os quais não haveria democracia nem liberdades públicas" (BULOS, Uadi Lammêgo; Curso de Direito Constitucional, 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 510/511)

Se o Brasil procura manter um ordenamento jurídico justo, o mesmo deve preservar os direitos e as garantias de todos, seja individual seja coletivamente, evitando que o Poder Estatal se valha de medidas limitadora dos direitos de uns em prol de atender os direitos de outros.

Quer-se dizer com isto que o Projeto de Lei pretende garantir a segurança de muitos em detrimento do direito de alguns.

Deve ser salientado que a restrição imposta por lei para atender os objetivos do Poder Público é legítimo, é idôneo. A ilegitimidade e a inidoneidade está em obrigar que alguns suportem a mão pesada do Estado sem qualquer retribuição.

O Projeto de Lei em apreço deixa perfeitamente claro que pretende restringir o direito de propriedade dos imóveis situados a 100m (cem metros) de distância dos muros dos estabelecimentos penais; é verdade que os objetivos da Proposição são nobres, mas o Estado não pode obrigar que alguns cidadãos suportem o ônus em favor de outros só pelo fato de terem a (má) sorte de ter uma propriedade próxima de estabelecimentos penais a serem construídos.

Para estancar prejuízos do indivíduo surge o socorro vindo da Carta Magna, que quer evitar os danos daqueles que sofrerão as restrições legais em seus direitos, enquanto outros podem exercê-los na sua plenitude.

Assim, da mesma maneira que a Magna Carta garante o direito de propriedade (artigo 5º, *caput* e inciso XXII) e o direito à segurança pública (artigo 5º, *caput*, e artigo 144), prevê igualmente o direito do proprietário a ser indenizado pelas restrições impostas pelo Estado ao exercício do direito de propriedade.

A indenização imposta ao Estado pode decorrer desde um ato decorrente de um iminente perigo público (artigo 5º, inciso XXV, da CF/88) até o de uma desapropriação (artigo 5º, inciso XXIV, da CF/88).



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

CTJ
Fls. 23
Rub. AS

A hipótese apresentada na Proposição prevê um ato que fica entre um e outro, mas qual seria esse instituto jurídico adotado e o que ele representa?

Com espeque no livro eletrônico de MARIA SYLVIA Z. DI PIETRO, diz-se que a matéria tratada na Proposição é tema do Direito Administrativo e é fruto dos “vários desdobramentos do poder de polícia e do princípio da função social da propriedade, incidentes sobre a propriedade privada, como as diversas formas de intervenção do Estado na propriedade privada (limitações administrativas, tombamento, desapropriação, requisição, servidão administrativa, dentre outras)” (grifamos; p. 133), sendo que “O fundamento do poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados” (Direito Administrativo – 32ª. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 314/315).

Compete ao intérprete observar que o Código Tributário Nacional (CTN) é a fonte legislativa que define qual atividade da Administração Pública pode ser considerada “poder de polícia”; vejamos:

“Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

***Parágrafo único.** Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder” – grifamos; sic.*

Feita esta abordagem introdutória, do teor do artigo 78 do CTN, percebe-se que o “poder de polícia do direito administrativo” tem diversas espécies, porém as que importam para o deslinde deste parecer são as “limitações administrativas à propriedade (em sentido estrito)” e as “servidões administrativas”, que se distinguem por sutilezas, mas as consequências são graves, pois aquelas não geram direito à indenização e nestas, o direito à reparação é garantida, mas ambas as restrições são aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

Devido às filigranas distintivas, busca-se auxílio mais uma vez das orientações de MARIA SYLVIA (ob. cit., p. 374), a qual ensina que “limitação administrativa à propriedade em sentido estrito” é a atividade estatal que se constitui em forma de intervenção “impostas pelo poder de polícia do Estado, condicionando o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social, sem implicar desdobramento dos poderes inerentes ao domínio” (ob. cit., p. 341), sendo “que elas decorrem de normas gerais e abstratas, que se dirigem a propriedades indeterminadas, com o fim de satisfazer interesses coletivos abstratamente considerados” (ob. cit., p. 348), enquanto que a:

“Servidão administrativa é o direito real de gozo, de natureza pública, instituído sobre imóvel de propriedade alheia, com base em lei, por entidade pública ou por



seus delegados, em favor de um serviço público ou de um bem afetado a fim de utilidade pública.

Elementos da definição:

- 1. direito real de gozo;*
- 2. natureza pública;*
- 3. coisa serviente: imóvel de propriedade alheia;*
- 4. coisa dominante: um serviço público ou um bem afetado a fins de utilidade pública;*
- 5. o titular do direito real é o Poder Público (União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Territórios) ou seus delegados (pessoas jurídicas públicas ou privadas autorizadas por lei ou por contrato);*
- 6. finalidade pública;*
- 7. exigência de autorização legal." (ob. cit., p. 377/388)*

"(...) na limitação administrativa, a obrigação de não fazer é imposta em benefício do interesse público genérico, abstratamente considerado, enquanto na servidão ela é imposta em proveito de determinado bem afetado a fim de utilidade pública. (...). Distinguem-se ainda as limitações das servidões administrativas pelo fato de estas implicarem a constituição de direito real de uso e gozo, em favor do poder público ou da coletividade, paralelo ao direito do proprietário, que perde, por essa forma, a exclusividade de poderes que exercia sobre o imóvel de sua propriedade. Nas limitações administrativas, o proprietário conserva em suas mãos a totalidade de direitos inerentes ao domínio, ficando apenas sujeito às normas regulamentadoras do exercício desses direitos, para conformá-lo ao bem-estar social; a propriedade não é afetada na sua exclusividade, mas no seu caráter de direito absoluto, pois o proprietário não reparte, com terceiros, os seus poderes sobre a coisa, mas, ao contrário, pode desfrutar de todos eles, da maneira que lhe convenha, até onde não esbarre com óbices opostos pelo poder público em prol do interesse coletivo.

(...)

São elementos comuns em qualquer tipo de servidão, de direito público ou privado:

- 1. a natureza de direito real sobre coisa alheia (jus in re aliena), no qual alguns dos poderes do domínio se destacam e se transferem a terceiros;*
- 2. a situação de sujeição em que se encontra a coisa serviente (res serviens) em relação à coisa dominante (res dominans) ou a uma pessoa: aliás, essa ideia decorre do próprio vocábulo servitudinem, significando escravidão;*
- 3. o conteúdo da servidão é sempre uma utilidade inerente à res serviens, que dá ao titular do direito real o direito de usar, ou de gozar ou, ainda, o de extrair determinados produtos, como água.*

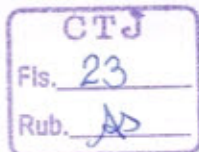
Assim, como categoria jurídica, própria da teoria geral do direito, a servidão pode ser definida como um direito real de gozo sobre coisa alheia, instituído em benefício de entidade diversa da sacrificada; existe, do lado passivo, uma coisa serviente e, do lado ativo, uma coisa dominante (na servidão real) ou uma pessoa (na servidão pessoal); o conteúdo é uma utilidade prestada pela primeira à segunda" (ob. cit., p. 350 e 374; apenas os destaques em grifos são nossos; os negritos são da Autora da obra).

Por força da lição supra, conclui-se que o Projeto de Lei está prevendo uma espécie de "servidão administrativa", onde o prédio dominante é o estabelecimento penal e o prédio serviente é

Juris



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



todo e qualquer prédio situado no entorno de qualquer dos estabelecimentos penais, isto é, são prédios servientes todos os imóveis situados até o limite de 100 metros a partir do muro de qualquer das unidades prisionais.

O Projeto de Lei, portanto, não trata de “Limitações Administrativas em Sentido Estrito”, pois estas são meras regras impostas a todo e qualquer proprietário sem submetê-lo às influências de um imóvel público, inexistindo nelas qualquer impedimento à conservação da totalidade dos direitos dominiais nas mãos do proprietário, visto que – reitera-se a lição da Professora MARIA SYLVIA – o proprietário não reparte com o Estado os seus poderes sobre a coisa, mantendo em suas mãos a totalidade do direito de propriedade; isto é, o proprietário continua a usar, gozar, dispor e ter também o direito de reaver sua propriedade das mãos de quem injustamente a possua ou detenha.

O Projeto de Lei, portanto, vai muito além de criar simples “limitação administrativa em sentido estrito”; basta verificar como exemplo o teor do seu artigo 2º, inciso II, o qual cria uma “restrição especial” no sentido de proibir, vedar “a exploração de qualquer atividade econômica em toda a sua extensão”, inibindo sobremaneira o cumprimento da seguinte disposição da Carta Magna:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II - propriedade privada”

O Projeto de Lei, portanto, está criando uma “servidão administrativa”, que se assemelha à “servidão privada” em muitos aspectos; vejamos mais uma vez o que a mestre MARIA SYLVIA tem para nos ensinar:

“Nas servidões administrativas ou de direito público, existem todos os elementos que caracterizam a servidão (privada): a ‘res serviens’ (prédio de propriedade alheia), prestando utilidade à ‘res dominans’ (bem afetado a fim de utilidade pública ou a determinado serviço público).

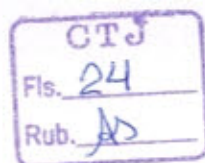
A principal diferença está do lado passivo da relação, a saber, na definição da ‘res dominans’ que, no dizer de Ruy Cirne Lima (in RDP 5:24), é o ‘serviço público, ou seja, a organização de pessoas e bens, constituída para executá-los’; ou, como dissemos em nossa tese (Servidão Administrativa, 1978:50), é ‘determinado bem, enquanto afetado à realização de um serviço público’. Por exemplo, na servidão de energia elétrica, ‘res serviens’ é o prédio particular por onde passam as linhas de distribuição e ‘res dominans’ é o próprio serviço público de energia elétrica; na servidão ao redor dos aeroportos, ‘res serviens’ são os prédios vizinhos e ‘res dominans’, o próprio prédio onde funciona o serviço de navegação aérea.

Cretella Júnior (1966 v. 5:185-186) aponta mais as seguintes diferenças:

- 1. as servidões civis não impõem ao proprietário nenhuma obrigação de fazer, mas apenas a obrigação passiva de deixar fazer; ao contrário, certo número de servidões administrativas traduzem-se por obrigações positivas, como roçar o mato, podar ou cortar árvores ou fazer o alinhamento particular;*
- 2. as servidões administrativas, estando fora do comércio, não se extinguem pela prescrição, como as civis;*



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



3. *as servidões administrativas podem gravar bens do domínio público; as civis não;*

4. *as servidões administrativas não obrigam, em regra, à indenização, salvo quando esta é formalmente estabelecida em lei.*

Considerando, pois, a servidão administrativa dentro do regime jurídico de direito público a que se submete, conclui-se que ela constitui uma prerrogativa da Administração Pública agindo com o poder de império que lhe permite onerar a propriedade privada com um direito real de natureza pública, sem obter previamente o consentimento do particular ou título expedido pelo Judiciário. O seu fundamento é o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. No exercício dessa prerrogativa, deve a Administração respeitar as restrições decorrentes da lei ou dos princípios publicísticos que informam a sua atividade, não devendo ultrapassar aquilo que seja necessário e suficiente para os fins públicos que se pretende atingir com a instituição da servidão.

(...)

(...) é essencial ao conceito de servidão a presença dos dois elementos: a coisa serviente e a coisa dominante, a primeira prestando utilidade à segunda. Eliminar do conceito de servidão administrativa a coisa dominante significa desnaturar o instituto tal qual tem sido concebido desde o direito romano e dar-lhe amplitude tão grande que abrangerá todas as restrições impostas pelo poder público à propriedade privada" (ob. cit, p. 375/376; apenas os destaques em grifos nos pertencem).

Tomando os exemplos citados na orientação doutrinária acima, o serviço de segurança pública é a *res dominans* (estabelecimentos penais); os imóveis particulares atingidos pelo serviço de segurança são as *res serviens* (são os bens localizados no perímetro definido como ASPE).

Assim, além da limitação à atividade econômica já destacada neste parecer (artigo 2º, inciso II, do Projeto de Lei) e tendo por base os exemplos apresentados por MARIA SYLVIA, percebe-se que a Proposição (artigo 2º, inciso I) exige que o proprietário ou o possuidor mantenha a sua propriedade (coisa serviente: *res serviens*) "*sempre limpa, bem iluminada e de viável acesso*".

A Propositura (artigo 2º, inciso III) também proíbe a construção de edificações nos imóveis privados que vierem a dificultar ou interferir na segurança das unidades prisionais.

Não nos resta dúvida, então, que a presente Proposição cria "servidão administrativa".

Sendo "servidão administrativa", surge o dever do Estado indenizar os proprietários e até os possuidores das áreas que sofrerão os efeitos da criação da ASPE.

Ocorre que o Projeto de Lei não prevê o dever de indenizar, mas poderia, mesmo não sendo da iniciativa do Chefe do Executivo – a presente Proposição poderia converter-se em ANTEPROJETO DE LEI (artigo 442 do RIALMT) –, pois a restrição está sendo criada por força de lei e, nesta hipótese, compete ao Poder Público providenciar a justa indenização.



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 falta dessa previsão indenizatória, à rigor, não impede que a Proposição adentre o ordenamento jurídico, pois o dever é uma regra já existente no Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que "Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública":

"Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

(...)

b) a defesa do Estado;

c) o socorro público em caso de calamidade;

(...)

h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;

(...)

m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;

(...).

Art. 6º A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito.

(...)

Art. 40. O expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta lei" – grifamos.

Apesar da desnecessidade de prever regra quanto à indenização, é possível perceber que a restrição ("servidão administrativa") criada na Proposição depende de decreto da lavra do senhor Governador do Estado, conforme o artigo 6º e 40 do citado Decreto-Lei, porém o Projeto de Lei não abre esta possibilidade, pois o mesmo exige que suas regras sejam imediatamente implantadas (artigo 5º da Proposição), atingindo todos os estabelecimentos penais em fase de planejamento e de construção, prejudicando a todos os proprietários e possuidores que estejam nos limites da ASPE.

Em suma: a Proposição não poderia estabelecer que as suas regras entrem em vigor de forma imediata (artigo 5º do Projeto de Lei), pois isto viola o Decreto-Lei Federal (artigo 6º).

Não é só; a construção de qualquer estabelecimento penal é medida que depende da aplicação do que dispõe a Lei Federal nº 7.210, de 11 de junho de 1984, que "Institui a Lei de Execução Penal" – LEP:

"Art. 64. Ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, no exercício de suas atividades, em âmbito federal ou estadual, incumbe:

(...)

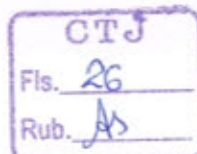
VI - estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados" – grifamos.

Regras dispendo sobre a construção de estabelecimentos penais e seus efeitos pertencem, portanto, à competência do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que é órgão do Poder Executivo Federal, razão pela qual a presente Proposição viola o disposto no artigo 64, inciso VI, da Lei de Execução Penais.

A Proposição viola outra norma infraconstitucional por exigir tacitamente que o Estado de Mato Grosso arque com o pagamento de indenizações aos proprietários e possuidores atingidos pela



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



ASPE, pois é evidente que a criação de toda e qualquer ASPE gerará despesas a órgão do Poder Executivo que vier a implantar as regras da Proposição.

A Proposição deveria, então, levar em consideração a quantidade de estabelecimentos penais existentes no Estado de Mato Grosso e a quantidade de propriedades existentes no espaço de 100m (cem metros) a contar do muro das unidades prisionais.

Apenas para lembrar, a LEP indica quais são os estabelecimentos penais e segundo o Conselho Nacional de Justiça – CNJ (<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/79914-conheca-os-diferentes-tipos-de-estabelecimentos-penais>), “O que define os tipos de estabelecimentos penais basicamente é a finalidade original das unidades. De acordo com a LEP, penitenciária é a unidade prisional destinada aos condenados a cumprir pena no regime fechado, enquanto as colônias agrícolas, industriais ou similares são destinadas aos presos do regime semiaberto e a casa do albergado, aqueles em regime aberto. Detentos provisórios devem aguardar o julgamento em cadeia pública. Há ainda os hospitais de custódia, onde deve cumprir medida de segurança quem cometeu crime por algum problema mental e foi, por isso, considerado inimputável ou semi-imputável.”

Assim, como o CNJ reconhece diversas espécies de estabelecimentos penais e como pode haver a necessidade de indenizar o proprietário particular que se encontre no espaço de cada uma das ASPE's, é impossível presumir que a ausência no Projeto de Lei em apreço dos documentos exigidos pelo artigo 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000) constitui uma despesa irrelevante (artigo 16, § 3º, da mesma Lei Complementar Federal); ou seja, pelo fato deste Projeto de Lei gerar o direito de indenização aos particulares, o mesmo deveria trazer em seu bojo os seguintes documentos elencados na Lei de Responsabilidade Fiscal:

“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 subseqüentes;*
- 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” – sic.*

Ao não apresentar os citados documentos, o presente Projeto de Lei viola o disposto no artigo 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto ao disposto no artigo 4º da Proposição, é medida de cunho administrativo de natureza arquitetônica e que está sujeita à vontade do Administrador, logo sujeita à normatização pelo Poder Executivo, conforme o seguinte dispositivo da Lei de Execuções Penais, cuja transcrição repetimos para melhor visualização:

“Art. 64. Ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, no exercício de suas atividades, em âmbito federal ou estadual, incumbe:



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

CTJ
Fls. 27
Rub. AD

I - propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança;

(...)

VI - estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados”

Saliente-se que a retirada das tomadas (artigo 4º da Proposição) pode ser realizada por comando judicial, do Ministério Público, do Diretor Penitenciário ou outra autoridade ligada ao sistema prisional conforme a característica de cada estabelecimento penal e grau de periculosidade das pessoas que naqueles são cumpridas as normas de execução penal.

Além disso tudo, tem-se que o Projeto de Lei em análise não apresenta qualquer sanção administrativa para o caso de descumprimento pelo particular das regras propostas; ao criar a ASPE, o Legislador também deveria instituir regras definidoras das infrações administrativas a que estariam sujeitos os particulares infratores das normas contidas no Projeto de Lei, bem como os preceitos secundários (sanções) pertinentes.

Uma observação final: sabe-se que Proposição semelhante foi aprovada em outros entes da federação, porém cada qual deverá arcar com as consequências futuras pelas regras que adotarem, não podendo o Estado de Mato Grosso agir com a irresponsabilidade que os demais Estados agem na condução da coisa pública, pois, do contrário, violaria o Princípio Republicano.

As Emendas Modificativas, por suas vezes, nada alteram a percepção acima apresentada, inclusive porque “a proposta inicial não sofreu nenhuma alteração significativa com a emendas apresentadas” (fl. 15 do Parecer nº 72/2019/CSPC; sic).

Assim, diante dos fundamentos acima, não vislumbramos possibilidade para que o Projeto de Lei e as Emendas Modificativas nºs 01 e 02 adentrem no ordenamento jurídico.

É o parecer.



III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei nº 177/2019, de autoria do Deputado João Batista, rejeitando as emendas n.ºs 01 e 02, ambas de autoria do Deputado Dr. Eugênio.

Sala das Comissões, em 29 de 10 de 2019.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei nº 177/2019 – Parecer nº 848/2019	
Reunião da Comissão em	29 / 10 / 2019
Presidente: Deputado	Quilmar Dal Bosco
Relator: Deputado	Eugênio Cabral

Voto Relator	
Pelas razões expostas, voto contrário à aprovação do Projeto de Lei nº 177/2019, de autoria do Deputado João Batista, rejeitando as emendas n.ºs 01 e 02, ambas de autoria do Deputado Dr. Eugênio.	

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	
Membros	