

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer N.º 245/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 96/2021 que "Estabelece normas de segurança para suprimento e/ou recolhimento diário dos estabelecimentos financeiros e comerciais por empresas de transporte especializado de valores, no âmbito do Estado de Mato Grosso.".

Nos termos do Substitutivo Integral N.º 01

Autor: Deputado Sebastião Rezende

Relator (a): Deputado (a)

I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 10/02/2021 (fl.02), sendo colocada em 1ª pauta no dia 16/02/2021 (fl. 04/verso), tendo seu devido cumprimento no dia 24/02/2021 (fl. 04/verso).

De acordo com o projeto em referência, a finalidade é estabelecer normas de segurança para suprimento e/ou recolhimento diário dos estabelecimentos financeiros e comerciais por empresas de transporte especializado de valores, no âmbito do Estado de Mato Grosso.

O Autor apresentou justificativa a proposição com a seguinte fundamentação:

A presente propositura visa estabelecer que o horário para suprimento e/ ou recolhimento diário de valores em estabelecimentos financeiros e comerciais por empresas de transporte especializado de valores somente poderá ser efetuado no horário compreendido entre às 22:00 e 7:00 horas. Imperioso mencionar que está mais do que provado pelas estatísticas que a circulação dos carros fortes em horário de movimentação de pessoas nas cidades tem causado tragédias irreversíveis a sociedade. Assim sendo propomos que se estabeleça uma política especial de natureza urbana, de caráter restritivo e através dela, organizar essa atividade de risco potencial à rede humana. Os famosos carros fortes são atrativos para os bandidos, além da própria postura dos agentes desse serviço que, por obrigação profissional, acabam causando constrangimento e intimidação aos cidadãos de bem, além da iminente ameaça à vida das pessoas que circulam em grande número no horário comercial. Não é possível continuar expondo a sociedade a este grave e dramático



Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



problema do transporte de valores e numerário; necessário se faz proibir a circulação desses veículos em horas normais da rotina do dia-a-dia das cidades. Que esse perigo eminente seja restringindo e que corram os riscos, tão somente os preparados profissionais e os agentes de segurança, riscos esses que são inerentes a suas profissões.

Após o devido cumprimento da primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte que emitiu parecer pela aprovação do Projeto de Lei, tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 20/10/2022 (fl.07/verso).

Na sequência a proposição foi colocada em 2ª pauta no dia 03/11/2022, com seu cumprimento ocorrendo em 23/11/2022, sendo que na data de 01/12/2022 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data, tudo conforme à fl. 07/verso.

Em 14/12/2022, o Autor apresentou o Substitutivo Integral N.º 01, na mesma data os autos retornam a Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora, para a inclusão do Substitutivo Integral, sendo encaminhado à Comissão de Mérito para manifestação quanto ao Substitutivo Integral N.º 01.

Em nova manifestação a Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte exarou parecer pela aprovação da proposição, nos termos proposto no Substitutivo Integral, que contém a seguinte justificativa:

Trata-se de Substitutivo Integral que pretende dar maior clareza e adequação ao Projeto de Lei n.º 96/2021, que "Estabelece horário para suprimento e/ou recolhimento diário dos estabelecimentos financeiros e comerciais por empresas de transporte especializado de valores, no âmbito do Estado de Mato Grosso". O presente Substitutivo Integral tem por objetivo de traçar normas de segurança acerca do suprimento e/ou recolhimento diário dos estabelecimentos financeiros e comerciais por empresas de transporte especializado de valores, no âmbito do Estado de Mato Grosso, com o fim de melhor delinear-lhe o escopo e compatibilizá-la com as normas gerais a propósito do tema editadas pela União.

A alteração proposta é pontual, no sentido de explicitar que seus comandos se endereçam estritamente às instituições financeiras públicas e privadas descritas no art. 1°, §1°, da Lei Federal n° 7.102, de 20 de junho de 1983, quais sejam os caixas eletrônicos situados em bancos oficiais ou privados, caixas econômicas, sociedades de crédito, associações de poupança, suas agências, postos de atendimento, subagências e seções, assim como as cooperativas singulares de crédito.

Tal proposição vislumbra conciliar com a necessidade de, no exercício da competência comum para legislar sobre segurança pública e privada, se observar a necessária compatibilização verticalizada, no federalismo cooperativo, das normas subnacionais com os regramentos gerais editados pela União.

Além disso, deve-se esclarecer que a limitação do "abastecimento e recolhimento dos carros-fortes" apenas aos momentos em que "clientes e usuários não estiverem



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



no recinto da operação, devendo haver isolamento físico da área" deve ser entendida, mesmo no caso de entidades bancárias, não como a necessidade de evacuação completa do estabelecimento, sob pena malfazeja perturbação à prestação de serviços no âmbito do estado.

Sendo assim, propõe-se, com vistas ao suficiente atendimento das bemintencionadas cautelas ambicionadas pelo Legislador, o isolamento estritamente da área de operação destes serviços, interditando-se temporariamente a circulação de pessoas nestes espaços específicos, sem, com isso, se cogitar a necessária interrupção completa, com a impositiva evacuação de todos os usuários a cada operação desta natureza, impondo tumultos e sacrificios desmedidos à população do estado do Mato Grosso.

(...)."

Desse modo, o projeto de lei em questão retorna a esta Comissão para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico, nos termos do Substitutivo Integral N.º 01, aprovado pela Comissão de Mérito.

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", 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



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.

Consta da proposta, nos termos do Substitutivo Integral N.º 01, a seguinte redação:

Art. 1º As instituições financeiras públicas e privadas descritas no art. 1º, §1º, da Lei Federal nº 7.102, de 20 de junho de 1983, terão a incumbência de prover a segurança ininterrupta de seus caixas eletrônicos.

Art. 2º As operações de suprimento ou recolhimento de valores executadas por empresas que operam carros-fortes junto às instituições descritas no art. 1º, §1º, da Lei Federal nº 7.102, de 20 de junho de 1983, no âmbito do Estado do Mato Grosso, serão feitas, preferencialmente, em local protegido e apropriado.

§1º As operações de abastecimento e recolhimento dos carros-fortes só poderão acontecer quando clientes e usuários não estiverem no recinto da operação.

§2º Para fins do pleno atendimento do previsto no § 1º, será suficiente o isolamento da área de operação destes serviços, interditando-se temporariamente a circulação de pessoas nestes espaços específicos, prescindindo-se da completa evacuação dos consumidores presentes nos demais recintos ou da interrupção dos serviços do estabelecimento.

Art. 3º Em caso de descumprimento desta Lei, o infrator incorrerá nas seguintes penalidades:

I – advertência por escrito, quando do primeiro descumprimento;

II – multa, a partir do segundo descumprimento.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parágrafo Único: A multa prevista no inciso II deste artigo será fixada em 5.000 (cinco mil) Unidades Padrão Fiscal de Mato Grosso - UPF/MT, tendo seu valor duplicado a partir do 3º (terceiro)

Art. 4º A fiscalização do cumprimento desta lei e a aplicação das penalidades referidas do artigo anterior serão exercidas pelas autoridades competentes.

Art. 5º As instituições terão o prazo de 30 (trinta) dias para se adequarem às determinações desta lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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

Compulsando os autos, verifica-se que não há questões preliminares a serem analisadas, quais sejam: emendas, substitutivos ou projetos em apensos, entre outras matérias prejudiciais que integram o rol do art. 194 do Regimento Interno desta Casa de Leis — Resolução n.º 677 de 20 de dezembro de 2006. Assim passaremos a análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição.

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).

Esclarecendo a matéria a doutrina assim explica a repartição constitucional de competências:

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 <u>PRIVATIVA</u> da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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. 5°, 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)

No âmbito da competência formal a matéria será analisada quanto a repartição vertical, onde o legislador constituinte definiu as competências dos Entes Federativos, quando há permissão constitucional para que diferentes Entes Políticos legislem sobre uma mesma matéria, adotando-se a predominância da União, que irá legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1° da CF).

A proposição, cuja finalidade estabelecer normas de segurança para suprimento e/ou recolhimento diário dos estabelecimentos financeiros e comerciais por empresas de transporte especializado de valores, no âmbito do Estado de Mato Grosso, acaba por regulamentar questões afetas a Competência da União.

Ocorre que, a segurança privada, onde se inclui o transporte de valores, matéria a ser regulamentada pela proposição, inclusive com a instituição de multa, adentra questões relativas a competência da União, ao Ministério da Justiça e a Polícia Federal.

Dentro do panorama de distribuição de competências erigido pela Constituição Federal de 1988, compete a União legislar privativamente sobre transferência de valores. Vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; (grifos nosso).

É importante registrar que quanto a transferência de valores não há registro de Lei Complementar que autorize os Estados a legislar, pelo contrário, a União estabeleceu as regras gerais por meio da Lei n.º 7.102, de 20 de junho de 1983, dispondo sobre as atribuições do Ministério da Justiça, por intermédio de seu órgão competente ou mediante convênio com as Secretarias de Segurança Pública dos Estados e Distrito Federal (art.20).

As ações referentes ao transporte de valores, são disciplinadas e fiscalizadas pela Policia Federal, órgão que detém a expertise necessária para fiscalizar e garantir a segurança das pessoas, nesse sentido, foi instituída pelo Departamento da Policia Federal (Portaria DPF n.º 3233 de 10/12/2012) as regras concernentes a instituição de um Plano de Segurança, Plano esse que deverá



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



ser devidamente aprovado pelo DREX - Delegado Regional Executivo, conforme dispõe o art. 98 da portaria:

Art. 98. Os estabelecimentos financeiros que realizarem guarda de valores ou movimentação de numerário deverão possuir serviço orgânico de segurança, autorizado a executar vigilância patrimonial ou transporte de valores, ou contratar empresa especializada, devendo, em qualquer caso, possuir plano de segurança devidamente aprovado pelo DREX.

Assim, é possível inferir que já há no sistema normativo brasileiro regulamentação quanto a atuação e fiscalização das instituições bancarias e dos serviços de transportes de valores, objeto da proposição, bem como a instituição de sanções em caso de descumprimento. A União, Ente Federativo competente para legislar sobre a matéria, já estabeleceu as condições para atuação das empresas que realizam os transportes de valores, logo, não há um vácuo legislativo, ou autorização da União que ensejam a atuação dos Estados-membros nessa seara.

Sobre vícios quanto à Constitucionalidade Formal, diz a doutrina:

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

De tudo se vê, por conseguinte, que inconstitucionalidade formal tem duas dimensões: uma atrelada às diferentes fases do processo legislativo de formação das 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 <u>inconstitucionalidade formal propriamente dita</u> (refere-se aos vícios do processo legislativo) e quando se trata de <u>inconstitucionalidade formal orgânica</u> (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)



Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal verifica-se ser a propositura é formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

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 Federativo, considerado como vetor de interpretação da Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988 adota a Federação como forma de Estado, o art. 1º assim determina:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...).

Corroborando a competência dos Entes Federativos e enfatizando a sua autonomia o art.18 complementa que "a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

Por fim, o artigo 60, §4°, I, da Constituição veda a deliberação sobre proposta de emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa de Estado. Tal princípio foi incluído pelo Constituinte Originário como cláusula pétrea de modo a preservar a autonomia dos Entes Federativos.

A respeito da 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



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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)

Portanto, a proposta, padece do vício de inconstitucionalidade material, pois constitui uma ofensa aos princípios Federativo, razão pela qual a proposição é, materialmente inconstitucional.

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à Juridicidade e regimentalidade, em atenção à determinação dos artigos 9°, 66, inciso II e 39, parágrafo único, II, "d" da Constituição do Estado de Mato Grosso e o artigo 155, VII do Regimento Interno desta Casa de Leis (Resolução n.º 677, de 20 de dezembro de 2006), está, a proposição legislativa, em desacordo com a Constituição Estadual, pois foram não foram observadas as regras acerca da <u>Iniciativa dos Projetos</u> e as regras relacionadas aos princípios constitucionais e regimentais.

Em face de todo o exposto, vislumbramos questões constitucionais, legais e regimentais que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação do presente projeto de lei.

É o parecer.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



III - Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 96/2021, de autoria do Deputado Sebastião Rezende, **nos termos do Substitutivo Integral n.º 01**, em face da **inconstitucionalidade**.

Sala das Comissões, em 28 de 03 de 2023.

IV - Ficha de Votação

Projeto de Lei N. ° 96/2021 (Substitutivo Integral)— Parecer N. ° 245/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 28 / 03 / 2023
Presidente: Deputado (a) Múlio Compos
Relator (a): Deputado (a)
Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto contrário à aprovação do Projeto de Lei N.º 96/2021, de autoria do
Deputado Sebastião Rezende, nos termos do Substitutivo Integral N.º 01, em face da
inconstitucionalidade.
/
Posição na Comissão Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)
Membros (a)
Ongress /
(Jam)



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

N	CC	JR
FI	, 21	6
R	ıb 🕜	9

Reunião	5ª Reunião Ordinária Híbrida					
Data	28/03/2023	Horário	14h00min			
Proposição	Projeto de Lei № 96/2021 "c/Substitutivo Integral"					
Autor (a)	Deputado Sebastião Rezende					

VOTAÇÃO

Membros Titulares	Presencial	Videoconferência	Ausente	Sim	Não	Abstenção
Deputado Júlio Campos Presidente	×			×		
Deputado Dr. Eugênio Vice-Presidente				\boxtimes		
Deputado Diego Guimarães	\boxtimes			\boxtimes		
Deputado Elizeu Nascimento	\boxtimes			\boxtimes		
Deputado Thiago Silva	\boxtimes			\boxtimes		
Membros Suplentes						
Deputado Sebastião Rezende						
Deputado Fabinho						
Deputado Wilson Santos						
Deputado Gilberto Cattani						
Deputada Janaina Riva						
		SOMA TOTAL		5	0	0

CERTIFICO: Matéria relatada pelo Deputado Dr. Eugênio, sendo aprovada pela maioria dos membros com parecer contrário, nos termos do Substitutivo Integral Nº 01.

Waleska Cardoso

Consultora do Núcleo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação