



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 280/2024/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 134/2023 que “Dispõe sobre a criação do Programa Estadual de geração de renda e ressocialização a menores e jovens infratores em situação de risco e vulnerabilidade social e adota outras providências.”.

Autor: Deputado Thiago Silva

Relator (a): Deputado (a) DE EUGENIO

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 08/02/2023 (fl. 02), sendo cumprida a 1ª pauta do dia 08/02/2023 ao dia 08/03/2023 (fl. 07v).

A proposição em referência “Dispõe sobre a criação do Programa Estadual de geração de renda e ressocialização a menores e jovens infratores em situação de risco e vulnerabilidade social e adota outras providências.”.

O Autor em justificativa informa:

“O presente Projeto de Lei tem por objetivo criar o Programa Estadual de geração de renda e ressocialização, direcionado prioritariamente aos Adolescentes que cumprem medidas socioeducativas de privação de restrição de liberdade, como também, egressos do Sistema de Atendimento Socioeducativo e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social, através do desenvolvimento do conhecimento das habilidades e das atitudes positivas, assim, desenvolvendo o comprometimento desse adolescente e jovem com a sociedade.

Desse modo, o objetivo desta propositura é fazer com que este contrato de geração de renda e ressocialização, definido por este programa possa garantir uma formação técnica profissional metódica, projetando a melhora na qualidade de vida dos adolescentes e de suas famílias, pois contarão com um plano de reinserção social econômica e previdenciária ainda mais elaborado e que colabore com a diminuição de não reincidência.

Segundo o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), 46 mil menores de idade em conflito com a lei foram atendidos pelo Órgão no ano passado. Ao todo, 59% dos adolescentes eram negros e 22%, brancos — no geral, a população brasileira se divide entre 53,% de negros e 45,4% de brancos.



O abandono da escola e a falta de recursos financeiros são os primeiros sinais de que o adolescente pode entrar na criminalidade.

Nesse sentido, o presente Projeto de Lei pretende às unidades executoras de medidas socioeducativas, em regime de semiliberdade, o dever de desenvolver projetos que incluam atividades de profissionalização e disciplina com a geração de ganhos econômicos, com o trabalho do adolescente e jovem.”

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Direitos Humanos, Defesa dos Direitos da Mulher, Cidadania e Amparo à Criança, ao Adolescente e ao Idoso (fl. 07v), que opinou por sua aprovação (fls. 08/15), tendo sido aprovado em 1.^a votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 16/08/2023 (fl. 15v).

Na sequência a proposição cumpriu a 2.^a pauta da data de 23/08/2023 ao dia 30/08/2023, sendo que na data de 31/08/2023, os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data, tudo conforme fl. 15v.

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”, 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 Dispõe sobre a criação e instituição do Programa Estadual de geração de renda e ressocialização a menores e jovens infratores e em situação de risco e vulnerabilidade social, no Estado de Mato Grosso, direcionado prioritariamente aos adolescentes e jovens que cumprem medidas socioeducativas de privação e restrição de liberdade, egressos e internos do Sistema de Atendimento Socioeducativo e em situação de vulnerabilidade social, podendo participar do Programa, na existência de vagas, desde que atendam os critérios estabelecidos em instrumental próprio.

Art. 2º O Programa será dirigido ao atendimento de adolescentes e jovens, de ambos os sexos, com idade entre 16 (dezesseis) e 21 (vinte e um) anos.
Parágrafo único - A adesão ao Programa a que se refere o caput do artigo deverá ser exercida pelo adolescente e jovem sempre de forma voluntária.

Art. 3º O contrato de geração de renda e ressocialização deverá garantir a Formação Técnico-Profissional, compatível com o desenvolvimento físico, moral e psicológico do adolescente inserido no Programa.

Art. 4º O Programa poderá contar com a participação de Entidades Formadoras, Órgãos da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional, entidades executoras de medidas socioeducativas, com apoio e participação de outros Órgãos, Instituições e Parcerias que venham a ser firmadas com a finalidade de garantir sua execução.

Art. 5º O Programa Estadual de geração de renda e ressocialização, tem por objetivos:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



I - Garantir continuidade ao processo de formação do adolescente e jovem, iniciado com o cumprimento das medidas socioeducativas, através da articulação da rede de programas de sócio educação, que têm a missão de apoiar na consolidação de um novo projeto de vida;

II - Fomentar políticas públicas de integração dos serviços governamentais e não governamentais para a promoção social, econômica e educativa do adolescente e jovem que cumpre medidas socioeducativas, egressos do Sistema de Atendimento Socioeducativo, em situação de risco e vulnerabilidade social;

III - criar oportunidade de ingresso do adolescente no mundo do trabalho, através do desenvolvimento do conhecimento, das habilidades e das atitudes, desenvolvendo o senso de responsabilidade, iniciativa e empreendedorismo, através da consciência de seus direitos e deveres enquanto cidadão, bem como de valores éticos;

IV - Propiciar aos adolescentes as condições para exercer uma iniciação profissional;

V - Estimular a inserção ou reinserção do adolescente no sistema educacional a fim de garantir e estimular o processo de escolarização e profissionalização;

VI - Fazer a inclusão precoce dos adolescentes e jovens como Micro Empreendedores Individuais (MEI's) e como beneficiários da Previdência Social, como aposentadoria, pensão e auxílio oferecidos aos segurados e seus familiares, como proteção da renda salarial em caso de doença, acidente de trabalho, velhice, maternidade, salário família, morte ou reclusão.

VII - incentivar os municípios a instituírem legislação e regulamentação própria para a oferta de Programas de Aprendizagem, respeitada a legislação vigente, com vagas destinadas prioritariamente a adolescentes que cumprem medidas socioeducativas ou egressos do Sistema de Atendimento Socioeducativo e em situação de risco e vulnerabilidade social.

Art. 6º O Programa Estadual de geração de renda e ressocialização poderá ser ofertado para os internos nas dependências das Unidades Socioeducativas de Internação.

Art. 7º Para atendimento ao Programa nos termos do art. 1º e art. 6º, ambos desta Lei, será adotado no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional, Empresas Públicas e demais Órgãos que intencionem apoiar e participar do Programa, o regime de aprendizagem previsto no art. 424 e seguintes da Lei Federal nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000 (Consolidação das Leis do Trabalho - CLT), e Decreto Federal nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, nos termos do § 3º do caput do art. 227 da Constituição Federal e legislações subsidiárias.

Art. 8º O preenchimento das vagas se dará através de processo seletivo, mediante o atendimento aos critérios e regulamentação a serem estabelecidos em instrumental próprio, seguindo a seguinte ordem de prioridade: adolescentes que cumprem medidas socioeducativas de restrição e privação de liberdade, egressos e internos do



Sistema de Atendimento Socioeducativo e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social.

Parágrafo único - As atividades a que se refere o parágrafo anterior deverão ser exercidas pelo adolescente sempre de forma voluntária.

Art. 9º Os recursos orçamentários necessários para a execução do Programa Estadual de Aprendizagem serão indicados na Lei Orçamentária Anual - LOA - da Secretaria de Estado responsável pelo Sistema de Atendimento Socioeducativo e, também, poderão advir de outras fontes orçamentárias, voltadas às políticas para a adolescência ou por meio de parcerias que venham a ser instituídas.

Art. 10º 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;

Constata-se, que a referida proposição **designa expressas atribuições ao Poder Executivo**, caracterizando clara intromissão em assunto que compete exclusivamente à administração pública, que geram custos ao erário público, incorrendo em ingerência indevida, uma vez que invade a competência do Poder Executivo prevista no art. 39, parágrafo único, alínea “d”, art. 66, V da Constituição Estadual, e art. 61, § 1º, II, alínea “e” da CF.

Art. 39 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, à Procuradoria Geral de Justiça, ~~à Procuradoria Geral do Estado~~ e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

(...)

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

(...)



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

Art. 66 Compete privativamente ao Governador do Estado:

V - dispor sobre a organização e funcionamento da Administração do Estado, na forma da lei;

Art. 61.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

Evidente que a adoção da estrutura necessária para atendimento do constante no dispositivo, irá impor ao Poder Executivo despesas que não estão previstas na Legislação competente.

Significa que, a implementação do disposto na proposição, ocasiona o dispêndio de recursos financeiros, razão pela qual deve, a proposta, obedecer ao 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, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5816 de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, 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.

Portanto, a proposição em questão, sofre do vício de inconstitucionalidade por violar o artigo 2º da Constituição Federal, os artigos 9º, 39, parágrafo único, inciso II, alínea “d” da Constituição do Estado de Mato Grosso, bem como o artigo 16 da Lei Complementar Federal N.º 101/2000.

Assim, a interferência do Poder Legislativo na esfera de competência privativa do Poder Executivo resulta em transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, previsto na Constituição Federal e na Constituição do Estado, padecendo a proposta do vício de iniciativa.

Dito isso, a proposta legislativa caracteriza clara afronta ao Princípio da Separação dos Poderes (Artigo 2º da CF/88 e Artigo 9º da CE/MT), que impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

Logo, conclui-se que a proposição é **formalmente inconstitucional**.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à constitucionalidade material, a doutrina especializada faz as seguintes – e relevantes – considerações:

O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É controle criativo, substancialmente político. (...)

Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente.

(Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed. , atual - São Paulo : Malheiros, 2016, p. 306)



Guilherme Sandoval Góes, em sua obra Controle de Constitucionalidade, Citando a Obra de Gilmar Mendes e outro, traz a seguinte definição da doutrina quanto à (in) constitucionalidade material:

(...)inconstitucionalidade material, também denominada de inconstitucionalidade de conteúdo ou substancial, está relacionada à “matéria” do texto constitucional, ao seu conteúdo jurídico-axiológico. (...)

A **inconstitucionalidade material** envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do **desvio de poder** ou do **excesso de poder legislativo**. Assim sendo, destaca o eminente jurista que a doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, que se revela mediante contrariedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao **princípio da proporcionalidade** ou ao **princípio da proibição de excesso**, qualidade de norma constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito. Dessa forma, para além da costumeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5) (grifos nossos).

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

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

Diante do exposto, é preciso mencionar que a proposição em análise não vem acompanhada de um levantamento e/ou estimativa dos custos no orçamento público.



Portanto, a proposição em questão, sofre do vício de inconstitucionalidade por violar o artigo 2º da Constituição Federal, os artigos 9º, 39, parágrafo único, inciso II, alínea “d” da Constituição do Estado de Mato Grosso, bem como o artigo 16 da Lei Complementar Federal N.º 101/2000.

É, portanto, **materialmente inconstitucional**.

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à **Juridicidade**, verifica-se que a proposta em comento, vem a colidir com o ordenamento jurídico infraconstitucional.

Quanto à **Regimentalidade**, deve constar registrado que, a proposição legislativa é manifestamente inconstitucional, aplicando-se ao caso o artigo 155, VII do RIALMT.

Face às considerações aduzidas é possível concluir que a proposta, além de possuir vícios de inconstitucionalidade formal e material, ela padece do vício de ilegalidade, por desrespeito a LC N.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Em face de todo o exposto, vislumbramos questões atentatórias ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional e ao Regimento Interno desta Casa de Leis que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação da presente proposição legislativa.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, em face da **inconstitucionalidade**, voto **contrário** a aprovação do Projeto de Lei N.º 134/2023, de autoria do Deputado Thiago Silva.

Sala das Comissões, em 05 de 11 de 2024.

