



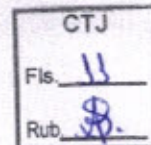
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer n.º 277/2020/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 123/2019, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas do Estado de Mato Grosso transmitirem as sessões colegiadas por meio audiovisual, em tempo real e pela internet.”

Autor: Deputado Guilherme Maluf

Relator: Deputado _____

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 21/02/2019, sendo colocada em segunda pauta no dia 14/05/2019, tendo seu devido cumprimento no dia 21/05/2019, após foi encaminhada para esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR no dia 23/05/2019, aportando-se na mesma data, conforme as fls. 02/11v.

O projeto em referência visa, em linhas gerais, dispor sobre a obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas do Estado de Mato Grosso, inclusive o Poder Judiciário e o Ministério Público Estadual, transmitirem as sessões colegiadas por meio audiovisual, em tempo real e pela internet.

O Autor da Proposição assim expõe sua justificativa:

“A presente propositura visa dispor sobre a obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas do Estado de Mato Grosso transmitirem as sessões colegiadas por meio audiovisual, em tempo real e pela internet.

A publicidade e a transparência são valores constitucionais mais que relevantes, e que se concretizam com o contínuo incremento da participação da sociedade, inclusive mediante o acompanhamento das reuniões e sessões de órgãos ou entidades.



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
Fis. 12
Rub. 12

Em tempos de democracia digital, é de se espantar que as sessões colegiadas de órgãos e entidades do poder público não sejam, ainda, transmitidas em tempo real pela internet.

Neste Projeto, buscamos preencher essa lacuna, ao prever que os órgãos e entidades de quaisquer Poderes do Estado de Mato Grosso deverão transmitir em tempo real, e pela internet, as sessões de seus colegiados.

Trata-se de promover maior transparência e controle (accountability) em relação às sessões de órgãos colegiados.

A normatização vem, portanto, no sentido de facilitar o acesso da população às reuniões de órgãos ou entidades, o que é absolutamente imprescindível.

Os impactos financeiros da adoção dessa medida, aliás, não serão de grande monta, já que, com a tecnologia atual, pode-se muito bem fazer a transmissão on line de reuniões com equipamentos amadores ou de custo baixíssimo, ainda mais se atentarmos para o fato de que praticamente qualquer computador ou mesmo telefone possui dispositivos de captação de áudio e vídeo com qualidade ao menos aceitável.

A transmissão, ademais, poderá ser feita até pela conta de instituições em redes sociais, sem qualquer custo adicional que não a própria conexão com a internet.

Para conferir ainda mais transparência, prevê-se a obrigatoriedade também de que sejam armazenados esses vídeos, por período de pelo menos cinco anos. E, no caso de reuniões sobre matéria sigilosas, exclui-se a obrigação de transmitir a sessão, mas não de armazenar o vídeo.

Mesmo com todas essas cautelas, não se desconhece que esta é uma mudança inclusive cultural, e que demandará, por conseguinte, adaptações nos vários órgãos ou entidades que tenham sessões colegiadas.

Por conta disso, prevemos um período de vacatio legis delongado para a concretização das medidas propostas.

Por considerarmos que a mudança é bastante relevante para a concretização do princípio constitucional da publicidade, apresentamos este Projeto, esperando contar com o apoio dos nobres Pares a fim de que seja rapidamente aprovado, transformando-se em lei.



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. 13
Rub. B.

Em consonância com o art. 39 da Constituição Estadual, a iniciativa de lei que verse sobre a matéria de que trata o projeto em tela é permitida a parlamentar.

Conforme o exposto, entendemos como de fundamental importância, submeto aos nobres pares a presente proposta a qual solicito o devido apoio para sua análise e aprovação.”

Posteriormente, o projeto foi encaminhado à Comissão de Trabalho e Administração Pública Social que, através de Parecer encartado nos autos, opinou pela aprovação da presente propositura.

Ressalta-se que, a proposta foi aprovada em primeira votação, realizada na Sessão Plenária do dia 08/05/2019.

Após, os autos foram encaminhados 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 - RIALMT, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação do Plenário desta Casa de Leis.

Em apertada síntese, a proposta visa dispor sobre a obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas do Estado de Mato Grosso, inclusive o Poder Judiciário e o Ministério Público Estadual, transmitirem as sessões colegiadas por meio audiovisual, em tempo real e pela internet.

Prima facie, se verifica que a propositura, em comento, viola reserva de iniciativa, (art. 61, §1º da CF/88) do Chefe do Poder Executivo, contrariando, assim, o princípio da Separação dos Poderes. E não apenas isso, como se demonstrará viola a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público.

O art. 61, § 1º, da Constituição Federal estabelece um rol de matérias reservadas à iniciativa legiferante do Presidente da República, conforme elencado abaixo:



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. 34
Rub. 8

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

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

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.”

A Constituição do Estado de Mato Grosso preceitua em seu artigo 39, parágrafo único, inciso II, alíneas “b” e “d”, que **são de iniciativa privativa do Governador do Estado às leis que:**

“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 e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

*...
II - disponham sobre:*

*...
;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.”*



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
Fis. 15
Rub. A

Dessa forma, projeto de lei de iniciativa parlamentar que trate dos assuntos acima elencados será considerado inconstitucional, de plano, por conter vício de iniciativa. Vício esse, que não pode ser sanado nem pela sanção do Poder Executivo, conforme jurisprudência do STF. Cito:

“A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF.” [ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007.] = ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, j. 30-6-2011, P, DJE de 5-8-2011

Segundo a doutrina mais abalizada, as reservas de iniciativa atribuídas aos Chefes dos Poderes Executivos se justificam, na medida em que as matérias supratranscritas estão intimamente associadas ao Executivo.

Nessa linha, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que: *“O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante.”¹*

Em sentido semelhante, Ives Gandra da Silva Martins elenca outro argumento em favor das hipóteses de iniciativa privativa:

“(…) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.

Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional.”²

¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

² MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo 1**. São Paulo: Saraiva, 1995.



Daniel Sarmiento, em posição parcialmente idêntica, afirma que, em se tratando de políticas públicas, *os poderes Executivo e Legislativo (mais o primeiro do que o segundo) possuem em seus quadros pessoas com a necessária formação especializada para assessorá-los na tomada das complexas decisões requeridas nesta área.*³

Quanto ao Poder Judiciário, a Constituição da República estabelece que: *Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.*

Nesse sentido, a jurisprudência é uníssona. A saber:

*"Lei 5.913/1997 do Estado de Alagoas. Criação da Central de Pagamentos de Salários do Estado. Órgão externo. Princípio da separação de poderes. Autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário. (...) A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) tem legitimidade para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade em que se discute afronta ao princípio constitucional da autonomia do Poder Judiciário. A ingerência de órgão externo nos processos decisórios relativos à organização e ao funcionamento do Poder Judiciário afronta sua autonomia financeira e administrativa. A presença de representante do Poder Judiciário na Central de Pagamentos de Salários do Estado de Alagoas (CPSAL) não afasta a inconstitucionalidade da norma, apenas permite que o Poder Judiciário interfira, também indevidamente, nos demais Poderes.
[ADI 1.578, rel. min. Cármen Lúcia, j. 4-3-2009, P, DJE de 3-4-2009.]"*

*"Tesouro estadual definido como administrador da conta de depósitos judiciais. Inconstitucionalidade material. (...) Cumpre ao Poder Judiciário a administração e os rendimentos referentes à conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais.
[ADI 3.458, rel. min. Eros Grau, j. 21-2-2008, P, DJE de 16-5-2008.]
Vide ADI 1.933, rel. min. Eros Grau, j. 14-4-2010, P, DJE de 3-9-2010
Vide ADI 2.214 MC, rel. min. Maurício Corrêa, j. 6-2-2002, P, DJ de 19-4-2002"*

A violação dos dispositivos constitucionais citados representa, ainda, violação ao princípio da separação dos poderes, o que é inadmissível.

A presente proposta legislativa acaba por violar o princípio da separação dos poderes, expressamente estabelecido no art. 2º da Constituição Federal, que por sua vez dispõe:

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

³ SARMENTO, Daniel. A **Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos**. Disponível em: <http://www.danielsarmiento.com.br/wp-content/uploads/2012/09/A-Protacao-o-Judicial-dos-Direitos-Sociais.pdf>.



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
Fis. 17
Rub. 8

Primeiramente, é indispensável fazer um histórico da teoria da separação dos poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário.

Como a maioria dos pensamentos modernos, a teoria da separação dos poderes teve como berço a Grécia e a Roma antiga.

O nobre doutrinador Nuno Piçarra identifica a origem do pensamento da separação dos poderes:

“(...) constituição mista, para Aristóteles, será aquela em que os vários grupos ou classes sociais participam do exercício do poder político, ou aquela em que o exercício da soberania ou o governo, em vez de estar nas mãos de uma única parte constitutiva da sociedade, é comum a todas. Contrapõem-se-lhe, portanto, as constituições puras em que apenas um grupo ou classe social detém o poder político.”⁴

Com a queda do absolutismo e com a ascensão da burguesia europeia, os ideais democráticos atenienses, e via conexa os conceitos Aristotélicos sobre a separação dos poderes estatais, foram revividos e aperfeiçoados por Locke, em sua Obra “Segundo tratado sobre o governo civil” e Montesquieu em “O espírito das leis.”

Na obra de Locke fica evidente a separação entre os poderes legislativo e executivo, aos quais deveria estar ligado o Poder Judiciário.

Já Montesquieu, o verdadeiro criador da doutrina da tripartição do poder como atualmente se concebe na política, atribuiu, pela primeira vez, ao poder de julgar o status de poder estatal.

Segundo o citado autor, para que o Estado seja realmente democrático e livre, é necessário que as funções de julgar, legislar e administrar, estejam dissociadas, pois senão estaríamos diante de um Estado déspota e tirano. A necessidade de tal distinção fica expressa no seguinte trecho de sua obra:

“Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo, e reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o

⁴ PIÇARRA, Nuno. A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional. Coimbra: Coimbra Editora. 1989, p.31.



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
Fis. 18
Rub. 8

mesmo Monarca ou o mesmo Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Também não haverá liberdade se o Poder de julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter força de um opressor.

Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas particulares".⁵

Assim, justifica-se a necessidade da repartição e distribuição dos poderes estatais como garantia da suprema liberdade e da democracia.

E tudo que foi tido anteriormente se aplica ao Ministério Público Estadual que, constitucionalmente, dispõe de autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária. Cito:

"Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento."

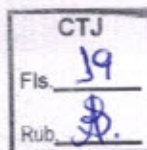
Essa é a jurisprudência:

"A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), entidade de classe de âmbito nacional, é parte legítima para ajuizar ação direta de

5 MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat. Do espírito das leis. Tradução: MOTA, Pedro Vieira. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 167-168.



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



*inconstitucionalidade que vise a atender a qualquer dos objetivos sociais previstos no art. 2º, III, do Estatuto – defesa dos princípios e garantias institucionais do Ministério Público, independência e autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária e parâmetros do exercício das funções. (...) A criação, por corregedoria-geral da Justiça, da figura do promotor ad hoc conflita com o disposto nos arts. 127, § 2º, 128, cabeça, parágrafos e inciso I, e 129, §§ 2º e 3º, da Constituição da República.
[ADI 2.874, rel. min. Marco Aurélio, j. 28-8-2003, P, DJ de 3-10-2003.]”*

Não bastasse isso, observa-se que o presente projeto se encontra desacompanhado de estimativa de impacto financeiro e orçamentário, em que pese tratar precipuamente de incremento de despesa pública.

O artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT da Constituição Federal, prevê que toda proposta legislativa que crie ou altere despesas obrigatória ou renúncia de receita, deverá estar acompanhado do estudo de impacto orçamentário-financeiro, *in verbis*:

“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.”

Verifica-se, da mesma forma, violação à Lei de Responsabilidade Fiscal. Vejamos:

“Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;”



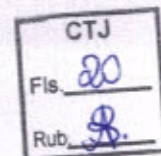
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Por fim, vale dizer, que os Deputados dispõem de instrumento regimental para realizar tais intentos e sugerir a realização de ações pelo Poder Executivo.

No âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, o Regimento Interno prevê o instrumento da **indicação**, através do qual o Deputado sugere aos Chefes do Poder Executivo Estadual e Federal, às Secretarias de Estado, Ministérios, Departamentos, Órgãos administrativos ou Autarquias ou qualquer Casa do Congresso Nacional, medida de interesse público de sua atribuição.⁶

Portanto, verifica-se óbice à aprovação do presente projeto.

É o parecer.

III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei n.º 123/2019, de autoria do Deputado Guilherme Maluf.

Sala das Comissões, em 11 de 09 de 2020.

⁶ Art. 160 Indicação é a proposição em que o Deputado sugere: I - à Mesa ou à Comissão da Assembleia medida legislativa de sua iniciativa II - aos Chefes do Poder Executivo Estadual e Federal, às Secretarias de Estado, Ministérios, Departamentos, Órgãos administrativos ou Autarquias ou qualquer Casa do Congresso Nacional, medida de interesse público de sua atribuição.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 123/2019 – Parecer n.º 277/2020
Reunião da Comissão em <u>11 / 08 / 20</u>
Presidente: Deputado <u>Dr. Eugênio - em exercício</u>
Relator: Deputado <u>Salvo Reis</u>

Voto Relator
Pelas razões expostas, voto contrário à aprovação do Projeto de Lei n.º 123/2019, de autoria do Deputado Guilherme Maluf

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	
Membros	



ALMT
Assembleia Legislativa

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

CTJ
Fls. 22
Rub. 8

FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

Reunião:	48ª Reunião Extraordinária
Data/Horário:	11/08/2020 08h00min
Votação:	
Proposição:	PROJETO DE LEI N.º 123/2019
Autor:	Deputado Guilherme Maluf

VOTAÇÃO

DEPUTADOS TITULARES	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	AUSENTE
DILMAR DAL BOSCO – Presidente				X
DR. EUGÊNIO – Vice Presidente	X			
LÚDIO CABRAL	X			
SILVIO FÁVERO	X			
SEBASTIÃO REZENDE				
DEPUTADOS SUPLENTES				
ROMOALDO JÚNIOR				
XUXU DAL MOLIN	X			
JANAINA RIVA				
ULYSSES MORAES				
SOMA TOTAL	4	0		1
RESULTADO FINAL: Matéria relatada pelo Deputado Silvio Fávero, por videoconferência, com parecer CONTRÁRIO. Votaram com o relator os Deputados Dr Eugênio, Ludio Cabral e Xuxu Dal Molin por meio de videoconferência. Ausente o Deputado Dilmar Dal Bosco. Sendo a propositura aprovada, com parecer CONTRÁRIO.				

Igor Souza Pereira

IGOR SOUZA PEREIRA
Consultor Legislativo em Substituição Legal