



Parecer do Relator

Referente ao Projeto de Lei N.º 104/2023, que “Institui a Política Estadual de Incentivo ao Empreendedorismo, ao Desenvolvimento Industrial e às Novas Tecnologias e dá outras providências.”.

Autor: Deputado Thiago Silva

**Relator: Deputado Dr. Eugênio**

**I – Relatório**

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 08/02/2023 (fl. 02), sendo colocada em 1ª pauta no dia 08/02/2023, tendo seu devido cumprimento no dia 08/03/2023, conforme fl. 05v.

Durante o cumprimento da 1ª pauta a proposição recebeu o apensamento do Projeto de Lei N.º 1251/2023, que “Institui a Política Estadual de Geração de Emprego e Renda e dá outras providências”, de autoria do Deputado Wilson Santos, cuja propositura fora desapensado em 06/10/2023 (informação colhida da intranet) por solicitação (fls. 05v e 06).

De acordo com o projeto em epígrafe, o próprio “Institui a Política Estadual de Incentivo ao Empreendedorismo, ao Desenvolvimento Industrial e às Novas Tecnologias e dá outras providências.”.

O Autor apresentou justificativa com a seguinte fundamentação:

As políticas voltadas para o desenvolvimento industrial são ações e instrumentos amplamente utilizados com o objetivo de fomentar o setor industrial e aumentar as taxas de crescimento econômico.

Essas políticas devem ser entendidas como uma ponte entre o presente e o futuro, e os seus desafios devem ser de longo prazo, não se limitando a um governo, voltados a promover mudanças na estrutura produtiva e a aumentar a competitividade e a renda.

Em suma, sua finalidade é promover o desenvolvimento de setores econômicos fundamentais para a geração de divisas, difusão de tecnologias e expansão dos níveis de emprego, colaborando, dessa forma, para o aumento da competitividade industrial e impulsionando o uso mais eficaz dos recursos naturais.

As baixas taxas de crescimento econômico do setor industrial levaram vários economistas e intelectuais a apresentarem argumentos de que o Estado de Mato



Grosso está em um processo de desindustrialização, ou seja, em processo de queda da participação do setor industrial na constituição do Produto Interno Bruto – PIB – nacional.

Segundo esses estudos, a partir de certo nível de renda per capita, se começa o processo de desindustrialização, em decorrência da oferta de mão de obra mais barata em outros estados.

Como consequência, o estado deixa de produzir bens industriais, transferindo a sua mão de obra para setores de serviços com maior intensidade tecnológica e com níveis de renda e de valor adicionado per capita mais alto.

Nesse contexto, como forma de fomentar o setor industrial, evitar a evasão de empresas e indústrias para outros estados e contribuir para o desenvolvimento industrial e econômico de Mato Grosso, gerando emprego e renda.

Ante ao exposto, conclamo o apoio dos nobres colegas para que se manifestem de acordo com o presente Projeto de Lei.

Em seguida, a proposição foi encaminhada à Comissão de Indústria, Comércio e Turismo, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação em referência (fls. 07-17), cujo parecer foi aprovado em 1.<sup>a</sup> votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 10/04/2024 (fl. 17).

Na sequência, a proposição foi colocada em 2.<sup>a</sup> pauta no dia 10/04/2024, com seu cumprimento ocorrendo em 24/04/2024, sendo que na data de 25/04/2024, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, tendo aqui aportado na mesma data, tudo conforme fl. 17v.

No âmbito desta Comissão, 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, jurídico e regimental.

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 – RIALMT, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.



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

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.

Consta da proposta, em seu corpo, a seguinte pretensão normativa:

Art. 1º Esta lei institui a Política Estadual de Incentivo ao Empreendedorismo, ao Desenvolvimento Industrial e às Novas Tecnologias e dá outras providências.

Parágrafo único - A política de que trata esta lei será implementada pelo Poder Executivo em articulação com os setores da sociedade civil organizada.

Art. 2º São objetivos da política que trata esta lei:

- I - incentivar a criação e instalação de novas indústrias no Estado de Mato Grosso;
- II - fomentar o desenvolvimento industrial e tecnológico no Estado;
- III - estimular investimentos públicos e privados para o desenvolvimento sustentável das atividades de que trata esta lei;
- IV - gerar oportunidades de emprego e aumento de renda nos setores atingidos pela política de que trata esta lei;
- V - conceder benefício e gerar receitas para o Estado;
- VI - qualificar e capacitar jovens para o empreendedorismo e o desenvolvimento de novas tecnologias;
- VII - criar polos industriais regionalizados.

Art. 3º A Política Estadual de Incentivo ao Empreendedorismo, ao Desenvolvimento Industrial e às Novas Tecnologias tem como diretrizes:



**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



I - o estabelecimento de ações permanentes e articuladas entre entes públicos e privados voltados ao incentivo à criação e instalação de indústrias no Estado de Mato Grosso;

II – a criação de um programa de incentivo fiscal que leve em conta, principalmente, o desenvolvimento industrial sustentável, o empreendedorismo e a instalação no Estado de Mato Grosso;

III - o estabelecimento de parcerias com os municípios e entidades civis organizadas para a implantação e desenvolvimento da política de que trata esta lei;

IV – o incentivo à pesquisa, ao desenvolvimento de novas tecnologias e ao desenvolvimento industrial sustentável.

Art. 4º Compete ao Poder Executivo, na administração e na gerência dos programas criados para a efetivação da política de que trata esta lei:

I - instituir programas e pacotes de incentivos fiscais;

II - promover a integração entre o setor produtivo, a sociedade civil e órgãos públicos;

III - estabelecer requisitos para as indústrias participarem da política;

IV - facilitar o acesso ao crédito, por meio dos bancos e entidades estatais, para o desenvolvimento das ações de que trata esta lei.

Art. 5º O Poder Executivo, a cargo da Autoridade Administrativa no âmbito de suas atribuições regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias contados da data de sua publicação.

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

## **II.II – Da (s) Preliminar (es);**

Compulsando os autos, verifica-se que foi apensado à proposição em análise o Projeto de Lei N.º 1251/2023, de autoria do Deputado Wilson Santos, posteriormente desapensado, não havendo razão para que esta CCJR a analise, inclusive quanto ao aspecto da prejudicialidade.

Assim, este parecer analisa apenas o Projeto de Lei N.º 104/2023.

## **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 **PRIVATIVA** da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. Assim, por exemplo, as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais - como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) (...) **MENDES, gilmar ferreira. Curso de Direito Constitucional / gilmar ferreira mendes; paulo gonet branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933**

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 inconstitucionalidade formal propriamente dita (refere-se aos vícios do processo legislativo) e quando se trata de inconstitucionalidade formal orgânica (está a se falar dos vícios da repartição de competências dos entes federativos. (...)

Em essência, o vício formal decorre das circunstâncias que desrespeitam as normas referentes à elaboração das espécies normativas, bem como das normas que regulam a distribuição de competência no âmbito do federalismo pátrio. (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade - 2ª edição. Rio de Janeiro: Processo 2021, fls. 96-97)

O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que os processos legislativos dos Estados-Membros devem seguir obrigatoriamente as linhas mestres definidas pela Constituição Federal; Vejamos:



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

“processo legislativo dos Estados-Membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal” (ADI 637. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 25.08.2004).

Feitas as observações acima, constata-se que a propositura em apreço pretende instituir uma política estadual voltada a incentivar o empreendedorismo, o desenvolvimento industrial e de novas tecnologias.

No que tange à constitucionalidade, verifica-se que o tema tratado neste projeto de lei se situa no âmbito da competência legislativa concorrente, o poder constituinte na distribuição de competências administrativas e legislativas entre os entes federativos, sendo de competência comum e concorrente dos Estados para tratar da matéria, conforme dispõem os artigos 23, inciso V, e 24, incisos I e IX, ambos da CRFB/88, *verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

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

(...)

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

(...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, **desenvolvimento e inovação**;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Assim, pela leitura dos dispositivos da propositura, constata-se que o tema não se amolda a qualquer hipótese de reserva de iniciativa previstas no parágrafo primeiro do art. 61 da Constituição Federal, portanto segue-se a regra geral exposta no “*caput*” do artigo antes citado, segundo o qual:

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.

Esse dispositivo é de reprodução obrigatória pelos Estados-Membros da Federação, e no Estado de Mato Grosso a Constituição o reproduziu em seu artigo 39, a saber:

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.

A Carta Estadual determina ainda que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, conforme dispõe seu artigo 25:

Art. 25. Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

Pelo exposto, em não existindo conflito com norma geral de competência da União, entende-se que a competência para legislar sobre a matéria pode ser exercida no âmbito estadual, sendo possível a iniciativa parlamentar para dispor sobre a proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, com fundamento nas disposições dos artigos 23, inciso V, e 24, incisos I e IX, e § 2º, da Constituição Federal.

Assim, o presente projeto não contém vício formal subjetivo, sendo de iniciativa parlamentar, e versando sobre matéria que não é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Portanto, é formalmente constitucional.

#### II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material

No que diz respeito à constitucionalidade material, analisa-se o seguinte:

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



**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

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 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).

Conforme trazido no curso da discussão sobre a constitucionalidade formal, a matéria encontra espaço para reconhecimento de sua constitucionalidade material.

Ademais, as ações elencadas instituídas pela proposição, não conferem novas atribuições, tampouco acarretam despesas ao Poder Executivo, sendo, portanto, perfeitamente possível a iniciativa parlamentar.

#### **II.V – Da Legalidade, Juridicidade e Regimentalidade.**

Quanto à juridicidade, verifica-se que o ordenamento jurídico infraconstitucional é, como um todo respeitado, não se identificando qualquer conflito que venha gerar ilegalidade contra a proposição.



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

Sobre a temática no Estado de Goiás, foi editada a LEI N° 21.543, DE 4 DE AGOSTO DE 2022, na qual Institui a Política Estadual de Estímulo, Incentivo e Promoção da Economia Colaborativa e dá outras providências.

Quanto à regimentalidade, deve constar registrado que, a proposição legislativa, está em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno.

Acerca do regramento constante do Regimento Interno da Casa de Leis, no que diz respeito à iniciativa das proposições, verifica-se que são devidamente observados os artigos 165, 168, e 172 a 175.

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

É o parecer.

**III – Voto do (a) Relator (a)**

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 104/2023, de autoria do Deputado Thiago Silva.

Sala das Comissões, em 29 de 04 de 2025.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 104/2023 – Parecer do Relator
Reunião da Comissão em 29 / 04 / 25
Presidente: Deputado (a) Eduardo Botelho
Relator: Deputado Dr. Eugênio

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto <b>favorável</b> à aprovação do Projeto de Lei N.º 104/2023, de autoria do Deputado Thiago Silva.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
	Relator (a)
	<i>[Handwritten signature]</i>
	Membros (a)
	<i>[Handwritten signature]</i>