



Parecer n.º 327/2022/CCJR

Referente à Proposta de Emenda à Constituição n.º 18/2021 que “Acrescenta o inciso V no §2º do art. 140-A da Constituição Estadual.”.

Autor: Deputado Delegado Claudinei

Relator (a): Deputado (a)

Drº Eugênio

I – Relatório

Submete-se a esta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição n.º 18/2021, de autoria do Deputado Delegado Claudinei, que acrescenta o inciso V no §2º do art. 140-A da Constituição Estadual.

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 01/12/2021, sendo colocada em primeira pauta no dia 01/12/2021, com o devido cumprimento no dia 05/01/2022 (fls. 02/06v).

Em justificativa, o Autor informa que a propositura em referência tem por fundamento:

“Trata-se de Proposição Legislativa, na modalidade de Proposta de Emenda Constitucional que tem por objetivo valorizar o servidor público que atuou de forma direta no enfrentamento da pandemia decorrente do Coronavírus. Nos termos do Decreto 10.282/2020 que regulamentou a Lei 13.979 de 06 de fevereiro de 2020, a segurança pública e a saúde foram classificadas como serviço essencial para manutenção da ordem pública. Nesse sentido, os servidores públicos que integram os quadros da segurança pública e da saúde, durante todo o período de emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus (SARS-CoV-2) sempre estiveram na linha de frente, seja para tratar dos cidadãos enfermos pela COVID-19 ou para evitar atos de vandalismo em decorrência dos polêmicos lockdown implementados pela administração pública.

Consequentemente, sempre estiveram expostos aos riscos da contaminação, razão pela qual, entendemos que, referidos servidores, merecem ser valorizados no futuro, ao tempo de sua aposentadoria, devendo referido prazo que trabalharam sob risco, ser considerado em dobro para contagem de sua aposentadoria. Nesse sentido, consigno que, a Constituição Estadual atribui ao Poder Legislativo, a possibilidade de Emenda a Constituição, senão vejamos: Art. 38 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;



Evidenciada a possibilidade para o início do trâmite legislativo, apresentamos esta Proposta de Emenda a Constituição para debate, deliberação e aprovação dessa Casa de Lei.”

Cumprida a primeira pauta, os autos vieram a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para emissão do respectivo parecer.

É relatório.

II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o art. 36 da CEMT, e art. 369, inciso I, alínea “a” do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico acerca de todas as proposições oferecidas à deliberação.

A presente proposta de Emenda Constitucional visa acrescentar o inciso V no §2º do art. 140-A da Constituição do Estado de Mato Grosso, com a seguinte redação:

“Art. 140-A (...)

§2º (...)

V – Os servidores públicos da área da saúde, Policiais Militares, Bombeiros Militares, Policiais Civis, Policiais Penais, Agentes Socioeducativos e servidores da Perícia Oficial Técnica, terão direito a contagem em dobro do tempo de serviço exercido durante o período de pandemia, inclusive para concessões de licença prêmio.

Inicialmente, cabe consignar que a PEC foi proposta por um terço dos membros deste Parlamento, em consonância com o artigo 38, inciso I da Constituição Estadual:

Art. 38 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;

Além disso, não há vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou estado de sítio, não existindo, portanto, óbices à aprovação de emendas à Constituição, em consonância com o artigo 38, inciso III, §1º da Carta Estadual.

Da mesma forma, a alteração proposta não visa abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais, previstas no §4º, do inciso III, do artigo 60 da Constituição Federal, cumprindo dessa forma o disposto no artigo 38, inciso III, §4º da Constituição do Estado.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Nesse contexto, conquanto a presente proposta de emenda à constituição tenha observado as limitações circunstanciais e materiais ao poder de emenda, entende-se que a proposição incorre em vício de inconstitucionalidade, razão pela qual esta Comissão opina por sua rejeição, nos termos da fundamentação a seguir.

Com efeito, **no que concerne à iniciativa para propositura de projetos de lei sobre a matéria**, verifica-se que esta se encontra inserida no rol de iniciativa reservada, devendo ser proposta pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, razão pela qual o projeto se encontra eivado de vício de iniciativa, incorrendo em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Tal entendimento é decorrente do princípio da simetria, pelo qual se impõe ao legislador estadual a observância obrigatória das regras de processo legislativo previstas na Constituição Federal, dentre as quais se insere a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para propor leis que disponham sobre servidor público e militares, conforme preconiza o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas "f", da CF, *in litteris*:

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:

[...]

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva; (negritou-se)

Em sintonia com o princípio da simetria a Constituição do Estado de Mato Grosso preceitua em seu artigo 39, parágrafo único, inciso II, alínea "b", que **são de iniciativa privativa do Governador do Estado** às leis que disponham sobre servidores públicos do Estado.

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;

É importante registrar, ainda, que mesmo as **propostas de emendas à Constituição Estadual** estão sujeitas às regras de reserva de iniciativa previstas na Constituição Federal, posto que, no modelo federativo a autonomia dos Estados não é plena, o que implica dizer que o poder constituinte reformador nos Estados não ostenta a mesma amplitude do poder constituinte reformador da Constituição Federal.

Nesse mesmo sentido é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. INICIATIVA PARLAMENTAR. REQUISITOS PARA INVESTIDURA NO CARGO DE PROCURADOR-GERAL DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RESERVA DE INICIATIVA. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. AÇÃO PROCEDENTE.

1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL considera de observância obrigatória pelos Estados-Membros a disciplina constante do art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal, que determina serem de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, regra que também se aplica ao processo de reforma das constituições estaduais. Precedentes. 2. Padece de inconstitucionalidade formal a Emenda à Constituição estadual, de iniciativa parlamentar, que limita a nomeação do Procurador-Geral do Estado aos integrantes estáveis da carreira. 3. Medida Cautelar confirmada e ação direta julgada procedente.

(ADI 5211, Relator (a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-262 DIVULG 29-11-2019 PUBLIC 02-12-2019) (negritou-se)

O ministro Celso de Mello apresentava o seguinte fundamento:

"Processo legislativo e iniciativa reservada das leis — A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes" (Vide ADI 2.364, relator ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018).



Especificamente sobre servidores militares a Ministra Ellen Gracie, seguindo o entendimento da Corte Máxima assim dispôs na ADI 2741/ES.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 255/2002, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS MILITARES ESTADUAIS. INICIATIVA DE LEI RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ART. 61, § 1º, II, C E F, DA CARTA MAGNA. Ao dispor sobre promoção e transferência para a reserva de Sargentos e Subtenentes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado, tratou o Diploma em questão, inegavelmente, de matéria atinente ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, cuja elaboração normativa, sem a iniciativa do Governador, afrontou a reserva prevista no art. 61, § 1º, II, c e f da CF, comando que jurisprudência desta Corte entende ser de observância obrigatória para os Estados e Distrito Federal, por encerrar corolário do princípio da independência dos Poderes. Precedentes: ADI 872-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, ADI 2.466-MC, Rel. Min. Moreira Alves, ADI nº 250, Rel. Min. Ilmar Galvão, ADI 2.742, Rel. Maurício Corrêa e ADI nº 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente”. (ADI 2741/ES, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 12/9/03).

Não há dúvida de que a proposta, ainda que veiculada via Proposta de Emenda a Constituição é de autoria do Poder Executivo, pois, versa sobre matéria inerente ao regime jurídico desses servidores, e no ensinamento do Nobre Ministro Celso de Mello, na ADI 2.867, a locução constitucional *"regime jurídico dos servidores públicos"* corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes”.

Desta feita, as regras de reserva de iniciativa previstas na Constituição Federal não podem ser burladas pelo poder constituinte reformador dos Estados, não sendo possível que uma emenda à Constituição Estadual de iniciativa parlamentar, trate sobre os assuntos previstos no art. 61, da CF/88, havendo vício de iniciativa na presente propositura.

Outra questão a ser abordada é o fato de que a contagem em dobro no tempo de serviço irá ter um impacto no orçamentário e financeiro, pois, geram despesas, portanto devem estar acompanhadas do estudo de impacto orçamentário e financeiro, conforme disposição do 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, o que pode levar a inferir que tal preceito é de aplicação apenas no âmbito federal, tal celeuma já foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5816/RO 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.

Por todo o exposto, vislumbramos questões constitucionais que impedem a aprovação da presente proposta de emenda à constituição.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n.º 18/2021, de autoria do Deputado Delegado Claudinei.

Sala das Comissões, em 26 de 04 de 2022.



IV – Ficha de Votação

Proposta de Emenda à Constituição n.º 18/2021 - Parecer n.º 327/2022
Reunião da Comissão em 26 / 04 / 2022
Presidente: Deputado Sebastião Rezende
Relator (a): Deputado (a) Dr. Eugênio

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto contrário à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n.º 18/2021, de autoria do Deputado Delegado Claudinei.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros	

→ contrário
RZL/Com