



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 929/2023/CCJR

Referente a Proposta de Emenda à Constituição N.º 2/2023 que “Acrescenta o §1º e o §2º ao art. 218 da Constituição do Estado de Mato Grosso, para estabelecer a necessidade de adoção de critérios objetivos, qualitativos e quantitativos, de eficiência na gestão dos recursos orçamentários aplicados na saúde.”.

Autor: Deputado Diego Guimarães

**Ementa nos termos do Substitutivo Integral N.º 02 de autoria de Lideranças Partidárias:** “Acrescenta dispositivos à Constituição do Estado de Mato Grosso, para estabelecer a necessidade de adoção de critérios objetivos, qualitativos e quantitativos, de eficiência na gestão dos recursos orçamentários.”.

Relator (a): Deputado (a)

Julio Campos

### I – Relatório

Os autos retornam para a análise e parecer a respeito do **Substitutivo Integral N.º 02**, de autoria de Lideranças Partidárias, conforme às fls.30/31.

Preliminarmente, cumpre informar que anteriormente, na 22ª Reunião Ordinária Híbrida, realizada no dia 05/09/2023 esta Comissão exarou parecer favorável à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição N.º 2/2023, de autoria do Deputado Diego Guimarães, nos termos do Substitutivo Integral N.º 01, de autoria de Lideranças Partidárias.

O **Substitutivo Integral N.º 02**, de autoria de Lideranças Partidárias, apresenta a seguinte justificativa:

O presente substitutivo integral à PEC 02/2023 busca aprimorar a proposta ao dispor sobre limites para execução obrigatória de emendas parlamentares individuais à lei orçamentária anual.

Cumpre destacar que, nos últimos anos, o regime jurídico aplicável ao orçamento sofreu relevantes transformações com o intuito de trazer o equilíbrio entre Poderes e

*J*



fortalecer o Legislativo em face da discricionariedade do Executivo na elaboração e execução da proposta orçamentária.

Nada obstante, entendemos que ainda existe espaço para aperfeiçoamentos, notadamente em relação aos percentuais vigentes.

Os Estados-membros estão autorizados a adotar os mesmos percentuais previstos nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição de 1988.

Diante do exposto, solicitamos o valoroso apoio dos Nobres Parlamentares desta Assembleia Legislativa

Ainda no âmbito Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, a proposta em questão, apta para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental, nos termos do Substitutivo Integral N.º 02 de autoria de Lideranças Partidárias.

É o relatório.

## **II – Análise**

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

Compulsando os autos, verifica-se a apresentação do **Substitutivo Integral N.º 02 de autoria de Lideranças Partidárias**. Assim, passaremos a análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição nestes termos.

### **II. II. - 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.



## ESTADO DE MATO GROSSO

### ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

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.

Pois bem, o objetivo da propositura é o de **acrescentar dispositivos a Constituição do Estado de Mato Grosso**. Visando a melhor compreensão das alterações, vejamos o quadro:

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO	PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 2/2023	PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 2/2023 – SUBSTITUTIVO INTEGRAL 02
Art. 164 Art. 164 Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa (...) § 15 As emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 1,0% (um por cento) da Receita Corrente Líquida realizada no exercício	Art. 218 (...). §1º A regulamentação referida no caput deste artigo deverá prever, expressamente, critérios objetivos, qualitativos e quantitativos, de eficiência na gestão dos recursos orçamentários aplicados na saúde, além de métodos de verificação periódica, a qual deverá contar com a avaliação dos usuários quanto à qualidade dos serviços prestados.	Art. 1º Fica alterado o § 15 do art. 164 da Constituição Estadual, que passa a vigorar com a seguinte redação:  "Art. 164 (...) (...) <b>§ 15 As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior.</b> (...)"



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



<p>anterior. (Parágrafo acrescentado pela EC nº 82, D.O. 10.01.2019)</p> <p>Art. 218 As ações e serviços de saúde do Estado são de natureza pública, cabendo aos Poderes Públicos Estadual e Municipal disporem, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita, preferencialmente, através de serviços públicos e, supletivamente, através de serviços de terceiros, contratados ou conveniados com estes.</p>	<p>§2º Os resultados das avaliações periódicas de eficiência na gestão dos recursos orçamentários deverão ser publicados e passarão a constituir um dos critérios para definição das políticas de saúde pública.</p> <p>Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p><b>Art. 2º Ficam acrescentados os §§ 1º e 2º ao artigo 218 da Constituição do Estado de Mato Grosso, com a seguinte redação:</b></p> <p>“Art. 218 (...)</p> <p><b>§1º A regulamentação referida no caput deste artigo deverá prever, expressamente, critérios objetivos, qualitativos e quantitativos, de eficiência na gestão dos recursos orçamentários aplicados na saúde, além de métodos de verificação periódica, a qual deverá contar com a avaliação dos usuários quanto à qualidade dos serviços prestados.</b></p> <p><b>§2º Os resultados das avaliações periódicas de eficiência na gestão dos recursos orçamentários deverão ser publicados e passarão a constituir um dos critérios para definição das políticas de saúde pública.</b></p>
---	--	---

A propositura dispõe sobre a regulamentação das ações e serviços de saúde do Estado de Mato Grosso, com objetivo de estabelecer a necessidade de adoção de critérios objetivos, qualitativos e quantitativos, de eficiência na gestão dos recursos orçamentários a serem aplicados na saúde.

Ademais o Substitutivo Integral N.º 02, de autoria de Lideranças Partidárias visa alterar o § 15 do art. 164 da Constituição Estadual, com objetivo de fixar novo limite para as emendas individuais de execução obrigatório, no importe de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior.

### 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



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



às competências legislativas (competências para legislar) e no que respeita a competências materiais (competências de ordem administrativa).

A Doutrina explica a repartição de competência legislativa e administrativa na Carta Magna nos seguintes termos:

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)

Em relação à terminologia, quando se diz Competência **privativa** difere-se - às vezes - do significado de competência **exclusiva** - parte da doutrina entende haver uma divisão, onde as competências exclusivas são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam sê-la. (Art. 21 da CF exclusiva da União; e art. 22 privativa), parte da doutrina, porém entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.

**Quanto à COMPETENCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE** pode-se dizer, de acordo com a doutrina especializada, que é um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estado-membros. O Art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente (...)

Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24§ 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. (...)

Quando da falta completa da lei com normas gerais, o Estado-membro pode legislar amplamente, para suprir, assim, a inexistência do diploma federal. (...)

Pode-se dizer que o propósito de se entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local. (MENDES, gilmar ferreira. Curso



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*de Direito Constitucional / gilmar ferreira mendes; paulo gonet branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 936-937)*

A *priori*, cabe nesse momento analisar se a proposição fora 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;

Conforme consta das fls. 02/03, é possível identificar o cumprimento do determinado no referido dispositivo da Constituição Estadual, haja vista que foram firmadas as assinaturas necessárias para proposta de Emenda à Constituição.

Ademais os §§§ 1º, 4º e 5º do artigo 38 da Constituição Estadual estabelecem, respectivamente, limitações circunstanciais, materiais e temporais ao poder constituinte derivado reformador:

Art. 38 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou estado de sítio.

(...)

§ 4º Não serão objeto de deliberação as propostas de emendas previstas no § 4, do art. 60, da Constituição Federal.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Ademais a proposta visa o aumento do percentual destinado as emendas parlamentares impositivas, como forma de garantir o pleno exercício das funções públicas atribuídas aos parlamentares desta Casa de Leis, no caso, a apresentação de emendas impositivas à Lei Orçamentária.

Restando observadas as competências Constitucionais para a proposta, tramitação e objeto, dentre outras, resta **formalmente constitucional**.

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

Com relação às limitações materiais, o constituinte estadual remeteu à Constituição Federal, não sendo passíveis de proposta de alteração as matérias constantes do §4º do artigo 60 da Constituição Federal, quais sejam a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Consigna-se ainda, que a questão de saúde está intimamente ligada a dignidade da pessoa humana, principio este fundamental, constante de nossa Carta Magna (art. 1º, III). Destaca-se ainda que o constituinte inseriu a saúde no rol dos direitos sociais (art. 6º CF):

**Art. 6º São direitos sociais** a educação, **a saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Importante transcrevermos o disposto nos artigos 196 e 197 da Constituição Federal:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Ademais, destaca-se que a proposta de aumento do percentual das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, **no limite de 2% (dois por cento)** da receita corrente líquida do exercício anterior, encontra-se dentro do limite previsto na Constituição Federal (art. 166, § 9º), que também é de 2% (dois por cento).

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

**§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto**, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCCJR
Fis 39
Rub 10

Desse modo, considerando que a PEC é de iniciativa de mais de um terço dos membros deste Parlamento; considerando que não há intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio; considerando que a matéria da PEC em si não trata de tema diretamente relacionado com o voto direto, secreto, universal e periódico, nem se refere à separação dos Poderes, nem com os direitos e garantias individuais (artigo 60, §4º, incisos I, II, III e IV, da CF); considerando que a matéria tratada no Projeto de Emenda Constitucional (PEC) ora analisada não foi rejeitada, nem tida por prejudicada na sessão legislativa em curso; considerando que não há limitação temporal nas Constituições Federal e Estadual para a discussão de PEC com o tema ora proposto, conclui-se que inexistem limitações formais, circunstanciais, materiais e temporais ao seu tramitar por esta Casa de Leis.

Portanto a matéria da proposta é **materialmente constitucional**.

#### II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à juridicidade, deve constar registrado que, em atenção à determinação do artigo 38, está, a proposta de acordo com o disposto na Constituição Estadual.

Quanto à Regimentalidade, deve constar registrado que inexistem óbices, sendo que a proposta está de acordo com o teor do artigo 337 do Regimento Interno da Casa de Leis.

É o parecer.

#### III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição N.º 2/2023, de autoria de do Deputado Diego Guimarães, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 02** de autoria de Lideranças Partidárias, e pela **prejudicialidade** do Substitutivo Integral N.º 01.

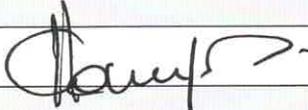
Sala das Comissões, em 06 de 09 de 2023.



**IV – Ficha de Votação**

Proposta de Emenda à Constituição N.º 2/2023 – Parecer N.º 929/2023/CCJR
Reunião da Comissão em <u>06 / 09 / 2023</u>
Presidente: Deputado (a) <u>Julio Campos</u>
Relator (a): Deputado (a) <u>Julio Campos</u>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto <b>favorável</b> à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição N.º 2/2023, de autoria de do Deputado Diego Guimarães, <b>nos termos do Substitutivo Integral N.º 02</b> de autoria de Lideranças Partidárias, e pela <b>prejudicialidade</b> do Substitutivo Integral N.º 01.

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