



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 228/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 7/2023 que “Altera o disposto no art. 64 da Lei n.º 11.955, de 09 de dezembro de 2022, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências.”.

Autor: Deputado Eduardo Botelho

Relator (a): Deputado (a)

*Julio Campes*

### I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 08/02/2023 (fl.02), sendo aprovado o requerimento de dispensa de 1ª e 2ª pauta em sessão plenária na mesma data.

De acordo com o projeto em referência, a finalidade é alterar o disposto no art. 64 da Lei n.º 11.955, de 09 de dezembro de 2022, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências.

O Autor apresentou justificativa com a seguinte fundamentação:

Após aprovação da matéria e derrubada do Veto no Congresso foi promulgada lei N° 14.143, de 21 de abril de 2021, que altera a Lei n° 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que “dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 que culminou com a inclusão do § 2º do art. 84 da Lei 14.116/2020. O texto diz que a emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos de transferências voluntárias, e também de doação de bens, materiais e insumos, “não dependerão da situação de adimplência do Município de até 50.000 habitantes, identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais”.

Na justificativa da proposta, o senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE) justificou que é notória a crise fiscal agravada pela pandemia da Covid-19 no Brasil e reconheceu que essa crise atingiu mais os pequenos Municípios, “que não dispuseram das significativas transferências de recursos federais dirigidas aos Estados”. Assim, ele afirmou ainda que, especialmente nas cidades com até 50 mil habitantes, com o agravamento da situação econômica, houve um crescimento da inadimplência e que, portanto, os Entes não deveriam arcar com o ônus, por uma situação “que não deram causa”. Neste mesmo sentido considerando a eficácia da



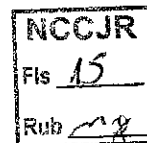
**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



norma no âmbito federal é de extrema importância que a regra tenha igualmente abrangência nos recursos repassados pelo tesouro estadual do Estado de Mato Grosso.

Razão pela qual apresentamos a proposta e contamos com o apoio dos nobres pares.

Após a dispensa da primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária – CFAEO, que manifestou pela aprovação da proposição, tendo sido aprovado em 1.<sup>a</sup> votação no Plenário desta Casa de Leis.

Em seguida o projeto foi encaminhado a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação e, 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.



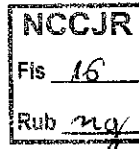
**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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 Altera o disposto no Art. 64 da Lei nº 11.955, de 09 de dezembro de 2022, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 64 A emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos, bem como a doação de bens, materiais e insumos, não dependerão da situação de adimplência do Município de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais.”

Art. 2º 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;**

A competência legislativa para a iniciativa a matéria em análise integra o rol do direito financeiro de competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, conforme preceitua o artigo 24, inciso I, da Constituição Federal.

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

Quando da análise da Constitucionalidade da Proposta Legislativa, deve-se verificar sua submissão tanto sob o quesito formal quanto o material.



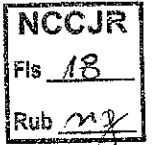
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



No âmbito da competência legislativa concorrente a União estabelece as normas gerais a ser seguida por outros Entes Federativos e os Estados e Distrito Federal que tratam das normas específicas, e as matérias referente ao orçamento público, objetivo da proposição em análise, fazem parte do rol do direito financeiros.

Sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, nos termos do § 2º do artigo 162 da Constituição do Estado de Mato Grosso e em consonância com o § 2º do artigo 165 da Constituição Federal, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá, justificadamente, sobre alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A proposição pretende estabelecer diretrizes para liberação de recursos aos municípios com habitantes até 50.000,00 (cinquenta) mil habitantes, em conformidade com o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias Nacional. A regra estadual aqui prevista traz para o âmbito estadual essa mesma normativa.

O artigo 25, inciso II, e o § 6º do artigo 164 da Constituição do Estado de Mato Grosso, dispõe que cabe aos parlamentares versar sobre todas as matérias de competência do estado, abrangendo, inclusive, a Lei de Diretrizes orçamentárias e a Lei Orçamentária anual. Vejamos:

*“Art. 25 Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no Art. 28, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:*

...

*II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública;*

*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, sendo aprovados por maioria absoluta dos seus membros.*

...

Ante o exposto, verifica-se ser a propositura formalmente constitucional

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

No que diz respeito à constitucionalidade material, não vislumbramos ofensa aos preceitos constitucionais, isso porque a proposta prevê a possibilidade da emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos, bem como a doação de bens, materiais e insumos, aos Município de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, ainda que estejam com a inadimplência identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais.



A respeito da 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)

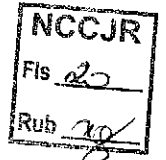
Guilherme Sandoval Góes, em sua obra Controle de Constitucionalidade, Citando A Obra de Gilmar Mendes e outro, traz a seguinte definição da doutrina quanto à (in) constitucionalidade material:

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).

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

É, portanto materialmente constitucional o projeto de lei.

## II.VI – Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à Juridicidade e regimentalidade, deve constar registrado que, em atenção à determinação do Art. 162 da Constituição do Estado de Mato Grosso e os artigos 172 a 175 no Regimento Interno desta Casa de Leis (Resolução n.º 677, de 20 de dezembro de 2006), está, a proposição legislativa, em pleno acordo com a Constituição Estadual, pois foram observadas as regras acerca da Iniciativa dos Projetos.

Ademais, convém registrar que as Leis orçamentárias, e suas alterações – objetivo precípua desta proposta, possuem uma elaboração legislativa especial, prevista nos artigos 313 a 326 do Regimento Interno, que combinado com o art. 136 do RI que dispensou a pauta da proposição, verifica-se que a tramitação atendeu os dispositivos constitucionais e regimentais, conforme estabelece o art. 325 do RI, nos seguintes termos:

**Art. 325** Os projetos de lei de que trata este Capítulo terão o tratamento conforme a Constituição Estadual e este Regimento.

Em face de todo o exposto, não vislumbramos questões constitucionais, legais e regimentais que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação da presente proposta de emenda à constituição.

É o parecer.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



### III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 7/2023 de autoria do Deputado Eduardo Botelho.

Sala das Comissões, em 01 de 03 de 2023.

### IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 7/2023 – Parecer N.º 228/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 01/03/2023
Presidente: Deputado Julio Calceps
Relator (a): Deputado (a) Julio Calceps

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto <b>favorável</b> à aprovação do Projeto de Lei N.º 7/2023 de autoria do Deputado Eduardo Botelho.

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