



**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 1026/2022/CCJR

Referente ao Projeto de Projeto de Lei Complementar n.º 63/2022, que “Institui o Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso.”.

Autor: Tribunal de Contas

Relator (a): Deputado (a)

*Max Russi*

### **I – Relatório**

A Proposta de Lei Complementar (PLC) foi lida em 23/11/2022, bem como recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos – SSL na mesma data (fl. 02).

O Projeto de Lei Complementar (PLC) “Institui o Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso”.

A Justificativa do PLC contém a fundamentação apresentada por seu Autor nos seguintes termos:

Inicialmente, destaca-se que, para a elaboração do presente Código, o Tribunal de Contas de Mato Grosso contratou o serviço de consultoria do escritório Didier, Sodré & Rosa Advocacia, do qual faz parte o Doutor Fredie Didier Júnior, jurista de excelência e notória especialização dada a sua expertise, capacidade intelectual e experiência profissional na produção de normas.

Sendo assim, a justificativa ora exposta traduz literalmente as palavras por ele lançadas no texto da exposição de motivos apresentado no anteprojeto para fins de aprovação, que se passa, assim, a narrar:

O tema central no qual se baseia este projeto de lei parte do pressuposto da relevância em se ter uma regulamentação acerca das normativas que regem os processos instaurados no âmbito do controle externo.

A existência de um diploma normativo, sobretudo em um sistema jurídico influenciado fortemente pela cultura da civil law, que seja adequado à Constituição Federal e aos novos paradigmas do Direito Público e do Direito Processual é um pontapé inicial para o aprimoramento do exercício das funções de controle exercidas pela Corte de Contas em sua missão constitucional.

O pacto federativo brasileiro confere ao Estado o poder de auto-organizar-se administrativamente e a competência legislativa para tanto. Nessa linha, no âmbito dos Tribunais de Contas dos Estados, a Constituição Federal faz importante



## ESTADO DE MATO GROSSO

### ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



remissão aos constituintes estaduais de competência para a respectiva disciplina, nos termos de seu artigo 75.

À vista disso, a Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso, em seu art. 45, parágrafo único, XI, delega à lei complementar a missão de regulamentar a organização de sua Corte de Contas.

Com vistas à concretização desse postulado, este documento diz respeito a um projeto de lei complementar para instituir um Código de Processo de Controle Externo na esfera do Estado de Mato Grosso, uma vez que a lei ordinária não se adequa às situações em que há reserva da matéria.

Nesse ponto, é salutar registrar que este Tribunal reconhece seu papel de contribuição no aprimoramento de sua atividade de controle e a instituição de uma codificação, que discipline de maneira devida os processos de controle externo, é um grande passo nesse propósito.

Dessa forma, considerando que os Tribunais de Contas carecem de uma compilação de normas, é de grande valia que haja, de fato, um código de fácil compreensão e consulta para as partes processuais e todos os envolvidos na marcha processual de contas, devido às peculiaridades da sistemática processual do TCE-MT.

Assim, a medida visa facilitar o acesso aos aspectos estruturais e específicos mais importantes do processo de controle desenvolvido em sua seara. Por isso, propõe-se a formulação de um código de processo de controle externo moderno e que leve em consideração os direitos fundamentais processuais, a boa-fé, a segurança jurídica, a flexibilidade e a eficiência, todos tidos como valores caros ao ordenamento jurídico e, portanto, aplicáveis, igualmente, ao processo de contas.

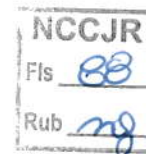
No caso, este documento foi redigido em atenção a seis grandes diretrizes dogmáticas: i) ampla competência legislativa estadual para abordar a organização de seu Tribunal de Contas; ii) ampla competência estadual para regular o respectivo processo administrativo; iii) indiscutível permissão de o Estado seguir, em lei estadual, o modelo federal de processo – como ocorre, por exemplo, com as reproduções de dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e da Lei Federal n. 9.784/1999, e as diversas remissões feitas para aplicação subsidiária, que aparecem neste anteprojeto; iv) permissão de o Estado escolher um dos modelos federais de processo já existentes, em atenção ao princípio da adequação da lei processual, como, por exemplo, a não atribuição de efeito suspensivo automático aos recursos; v) possibilidade de o Estado inspirar-se em modelo processual previsto em lei federal e, com adaptações, criar regra processual própria, como, por exemplo, a previsão de procedimento para julgamento de processos repetitivos no TCE-MT, proposto neste anteprojeto e vi) possibilidade de a lei estadual densificar ou concretizar as regras federais processuais, como, por exemplo, o dever de motivação para o específico caso de julgamento de contas, como visto neste anteprojeto.

A ideia de editar uma lei sobre o assunto se deve ao fato de que, em regra, as leis estaduais permitem uma disposição de forma mais detalhada sobre institutos processuais já previstos em lei federal exercendo, assim, uma missão que contribui para a formação de laboratórios legislativos com a possibilidade de novas experiências, disposições e ajustes processuais mais condizentes com a realidade local.

Não se pode olvidar que o diálogo entre leis federais e leis locais concretiza e fortalece a concepção de um federalismo cooperativo, pois que permite a construção de soluções interativas no campo brasileiro, o qual vem, cada vez mais, buscando desenvolver o tema sob a perspectiva de uma justiça multiportas.



**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 sentido, pode-se dizer que a presente norma foi nitidamente inspirada pela estrutura construída e tecida pelo país nas últimas décadas dentro do ambiente processualístico. À vista disso, no decorrer da elaboração do documento foi almejada a integração e diálogo com outras fontes normativas.

Dessa forma, o Código tratou de “beber na fonte” de um “quarteto de diplomas normativos”, qual seja: a Constituição Federal, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB - com as alterações trazidas pela Lei Federal nº 13.655/2018), a Lei que regula o Procedimento Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Lei Federal nº 9.784/1999) e o Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015). Por isso, há, em diversos momentos, remissões expressas a disposições de lei federal, o que ajuda reforça sobremaneira a constitucionalidade deste projeto.

De outro lado, o documento é pensado também pela ótica dos diplomas locais da legislação do Estado de Mato Grosso, a exemplo da Lei n. 7.692, de 1º de julho de 2002, que disciplina o processo administrativo em âmbito estadual, e da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – Lei Complementar n. 269, de 22 de janeiro de 2007, com quem este projeto dialoga permanentemente.

O resultado foi a promoção de uma intensa comunicação entre este projeto de lei estadual e essas diferentes outras fontes normativas a fim de que o Código seja, ao máximo, uma lei atenta ao que de mais contemporâneo e valoroso possa haver em tema de processo estatal no Brasil.

Prosseguindo, registra-se que a sua estrutura foi dividida em 16 (dezesesseis) capítulos, da seguinte forma: a) CAPÍTULO I – das normas processuais fundamentais; b) CAPÍTULO II – da competência; c) CAPÍTULO III – das partes e dos procuradores; d) CAPÍTULO IV – dos atos processuais; e) CAPÍTULO V – da participação no processo; f) CAPÍTULO VI – da tutela provisória; g) CAPÍTULO VII – da ordem dos processos no tribunal; h) CAPÍTULO VIII – da decisão; i) CAPÍTULO IX – do julgamento dos processos repetitivos; j) CAPÍTULO X – dos recursos; k) CAPÍTULO XI – do pedido de rescisão; l) CAPÍTULO XII – do pedido de revisão de parecer prévio; m) CAPÍTULO XIII – do processo de consulta; n) CAPÍTULO XIV – da prescrição e da decadência; o) CAPÍTULO XV – da articulação institucional e p) CAPÍTULO XVI – disposições finais e transitórias.

O capítulo I (arts. 1º ao 3º) aborda as normas processuais fundamentais e é inspirado no Código de Processo Civil e na Lei Federal n. 9.784/1999. Nele, é apresentada a constelação normativa que disciplina o processo de controle externo perante o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso com as principais normas fundamentais processuais e alguns deveres fundamentais a serem observados.

O capítulo II (arts. 4º ao 17) traz algumas regras sobre a competência, com a indicação das fontes de normas da competência do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, o realce do papel de seu Regimento Interno, além de disposições a respeito da distribuição, impedimentos, suspeição, conexão, continência e prevenção e conflito de competência.

O capítulo III (arts. 18 e 19) apresenta disposições sobre as partes e os procuradores com a função de definir quais são as partes e interessados em um processo de controle externo. Seguidamente, o capítulo IV (arts. 20 ao 32) explana os atos processuais, o tempo, a comunicação e as eventuais nulidades com destaque à instrumentalidade e simplicidade das formas.

O capítulo V (arts. 33 ao 37) disciplina a participação no processo, a figura do *amicus curiae* e o instituto da desconsideração da personalidade jurídica. Posteriormente, o capítulo VI (arts. 38 e 39) regula a tutela provisória e expõe



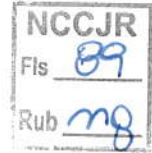
**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



pontos como a confirmação da permissão de tutela provisória de urgência em processos de controle externo com a listagem de hipóteses de perigo que, aliadas ao juízo de verossimilhança, autorizam a sua concessão.

Por sua vez, o capítulo VII (arts. 40 ao 59) disciplina a ordem dos processos no tribunal, já que a tramitação de processos perante um órgão colegiado embute particularidades que exigem regulamentação expressa.

O capítulo VIII (arts. 60 ao 64) versa acerca da decisão com o estabelecimento de que as proferidas no âmbito deste Tribunal poderão ser monocráticas ou colegiadas, além de elencar um rol de elementos da decisão.

Posteriormente, o capítulo IX (art. 65), de forma inovadora, prevê o julgamento dos processos repetitivos com a criação e disciplina de um incidente para seu julgamento, técnica que prestigia os princípios da segurança jurídica e da eficiência por meio do caso-piloto. Por conseguinte, o instituto se mostra adequado e útil aos processos estatais de controle externo ou eminentemente administrativos.

O relevante tema dos recursos é retratado no capítulo X (arts. 66 ao 74) com a ratificação da existência de três recursos contra decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e definição de particularidades conexas ao assunto. Em complemento, os capítulos XI (art. 75) e XII (arts. 76 e 77) assinalam alguns pedidos específicos, quais sejam: o pedido de rescisão e o pedido de revisão de parecer prévio com as respectivas especificidades inerentes à temática.

Por seu turno, o capítulo XIII (arts. 78 ao 82) descreve a função de consulta, que é uma das mais marcantes na atuação do Tribunal de Contas, assim como define regras próprias do processo de consulta, como a legitimidade, o objeto, os requisitos da postulação, a participação de interessados e os requisitos e os efeitos da decisão.

Em seguida, o capítulo XIV (arts. 83 ao 88) trata a questão da prescrição e decadência que, apesar de não serem temas de direito processual, ensejam inúmeras repercussões na seara processual. Assim, o tópico dispõe sobre o início da contagem do prazo, a consumação, a forma de reconhecimento, a suspensão, a prescrição intercorrente, o prazo e a contagem de decadência, bem como suas peculiaridades.

Mais adiante, o capítulo XV (arts. 89 e 90) expõe alguns arranjos no que concerne à articulação institucional por meio da criação de um dever geral de cooperação entre os diversos órgãos que compõem o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. O objetivo é fomentar a cooperação interna entre os órgãos deste Tribunal. Por fim, o capítulo XVI (arts. 91 ao 99) encerra o Código com algumas disposições finais e transitórias a fim de auxiliar em sua aplicação.

Por todo o exposto, percebe-se que o projeto mostra-se inovador na conjuntura atinente ao processo de Contas e permite ao Estado de Mato Grosso, por intermédio de seu Poder Legislativo, participar da concepção de um documento de grande pertinência normativa e prática.

A disposição de forma mais detalhada sobre os institutos processuais do controle externo pode impactar diretamente, e de forma positiva, na boa condução dos processos de contas, além de dar visibilidade ao tema da fiscalização e aplicação dos recursos públicos, assunto de relevância inquestionável na atualidade.

Assim sendo, não restam dúvidas da imprescindibilidade da aprovação do presente projeto de lei que vai disciplinar, de forma mais efetiva e condizentes com a realidade local do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, as normas processuais em manifesta contribuição ao corpo social pela possibilidade de uma compreensão mais simples de seu conteúdo.



**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Sendo assim, por se tratar de matéria reservada, o tema deve ser necessariamente objeto de Lei Complementar.

Em face das justificativas apresentadas, solicito a Vossa Excelência os encaminhamentos necessários à instauração do competente processo legislativo, com aprovação do presente Projeto de Lei Complementar e sua posterior submissão à sanção do Chefe do Poder Executivo, para os devidos fins de direito.

As Lideranças Partidárias formularam requerimento à fl. 49, que foi aprovado em 23/11/2022 pelo soberano Plenário desta Casa de Leis, dispensando-se a 1ª e 2ª pautas.

Em obediência ao disposto no artigo 305 e seguintes do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Mato Grosso (RIALMT), formou-se a Comissão Especial para manifestar-se sobre a matéria contida na Proposição.

A Comissão Especial tem por membros os seguintes Deputados Estaduais: CARLOS AVALONE, MAX RUSSI, WILSON SANTOS, VALDIR BARRANCO e DR. EUGÊNIO (fl. 50).

O Projeto de Lei Complementar recebeu as seguintes emendas, todas de autoria das Lideranças Partidárias:

- Emenda (Modificativa) N.º 01 às fls. 51/52;
- Emenda (Supressiva) N.º 02 à fl. 53,

Em ato contínuo, nos termos dos Artigos 135 e 309, *caput*, ambos do RIALMT, os autos foram encaminhados à Comissão Especial, a qual emitiu parecer favorável à proposta e as emendas, vindo o Plenário desta Casa de Leis a aprová-lo em primeira votação, ocorrida em 07/12/2022.

Imediatamente após a primeira votação e diante da dispensa de pauta, a proposição foi encaminhada à esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico, conforme dispõe o artigo 307, § 1º, do RIALMT.

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, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação do Plenário desta Casa de Leis.

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.

Assim consta da proposta que ela “Institui o Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso”.

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

De Proêmio, faz-se a observação de que foram apresentadas duas emendas pelas Lideranças Partidárias.



As emendas foram apreciadas pela Comissão Especial em conjunto com a propositura inicial em substancioso parecer de fls. 54-85.

O referido parecer foi aprovado pelo soberano Plenário desta Casa de Leis, razão pela qual será necessário que esta Comissão avalie a constitucionalidade e legalidades de tais emendas em conjunto com as proposições não atingidas pela modificação ou supressão promovidas respectivamente pela Emenda N.º 01 e pela Emenda N.º 02.

Assim, a propositura será apreciada nos termos das Emendas N.º 01 e N.º 02.

## II.II - 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 às competências materiais (competências de ordem administrativa).

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 esta 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).

O parágrafo único do Artigo 22 prevê a possibilidade de lei complementar federal vir a autorizar que os Estados-membros legislem sobre questões específicas de matérias relacionadas no artigo.

(...).

É formalmente inconstitucional a lei estadual que dispõe sobre as matérias enumeradas no art. 22, se não houver autorização adequada a tanto.



(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 934).

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, que são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam- sê-la.

Pode-se dizer, então, que o art. 21 da C.F. trata da competência exclusiva da União, enquanto o seu Artigo 22 trata da 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). Destacamos.

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

Sobre vícios quanto à Constitucionalidade Formal, diz a doutrina:

Em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por qualquer outro vício do seu processo de formação), quanto pela usurpação ou falta de competência dos entes federados.

(...).



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 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.

(...) dimensões da inconstitucionalidade formal, quais sejam: inconstitucionalidade formal propriamente dita (vícios do processo legislativo) e inconstitucionalidade formal orgânica (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). Destacamos.

Quanto a isso, percebe-se que a propositura e suas emendas atendem à constitucionalidade formal, seja quanto à iniciativa, seja no tocante à competência concorrente, inclusive quando ao poder de emendar conferido a este Parlamento – os membros desta Casa de Leis não têm competência para iniciar o processo legislativo, mas a têm para apresentar emendas.

É o que orienta o Supremo Tribunal Federal:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 142/2011 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISCIPLINA QUESTÕES RELATIVAS À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. MATÉRIA AFETA A LEIS DE INICIATIVA PRIVATIVA DAS PRÓPRIAS CORTES DE CONTAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, ao alterar diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, contrariou o disposto nos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa legislativa privativa daquela Corte. 2. As Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa privativa para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. Precedentes. 3. O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de



gravidade inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, confirmados os termos da medida cautelar anteriormente concedida.

(ADI 4643, Relator: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 31-05-2019 PUBLIC 03-06-2019) – grifamos.

NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE MODIFICA A LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Compete aos Tribunais de Contas dos Estados, com exclusividade, a iniciativa legislativa de norma que disponha sobre sua organização e funcionamento (CF, arts. 73, 75 e 96, II, d). Precedentes: ADI 3.223, rel. Min. Dias Toffoli; ADI 4.643, rel. Min. Luiz Fux; ADI 4.418, rel. Min. Dias Toffoli. 2. Os Tribunais de Contas estaduais gozam das prerrogativas constitucionais de autonomia e autogoverno. Não se submetem às Assembleias Legislativas (CF, arts. 73 e 75). Precedentes: ADI 119, rel. Min. Dias Toffoli; ADI 4.190-MC, rel. Min. Celso de Mello. 3. Ação julgada procedente.

(ADI 4191, Relator: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-198 DIVULG 07-08-2020 PUBLIC 10-08-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-246 DIVULG 08-10-2020 PUBLIC 09-10-2020) – grifamos.

**E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CÓDIGO DE ORGANIZAÇÃO E DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO DO PARANÁ (LEI Nº 14.277/2003) – SUPERVENIÊNCIA DE LEI ESTADUAL QUE REVOGOU, PARCIALMENTE, O DIPLOMA LEGISLATIVO IMPUGNADO – CONSEQUENTE PREJUDICIALIDADE PARCIAL DA AÇÃO DIRETA – PRECEDENTES – PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA – SUJEIÇÃO, NO CASO, À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 125, § 1º, “in fine”) – OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES – ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS POR MEIO DE EMENDAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL À PROPOSTA LEGISLATIVA FORMULADA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL QUE, ALÉM DE DESCARACTERIZAREM O PROJETO ORIGINAL, NÃO GUARDAM RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA (AFINIDADE LÓGICA) COM A PROPOSIÇÃO INICIAL – A QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA A OUTROS PODERES DO ESTADO – POSSIBILIDADE – LIMITAÇÕES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDAR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS – DOCTRINA – PRECEDENTES – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA, NO TEMA, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DOS ATOS NORMATIVOS QUESTIONADOS – AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PREJUDICADA E, NA PARTE REMANESCENTE, JULGADA PROCEDENTE. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO – O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa**



de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência). Doutrina. Jurisprudência. – Inobservância, no caso, de tais restrições, quando do oferecimento das emendas parlamentares, pelos Deputados Estaduais. Consequente declaração de inconstitucionalidade formal dos preceitos normativos impugnados nesta sede de fiscalização normativa abstrata. A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DO DESRESPEITO, PELOS PARLAMENTARES, DOS LIMITES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDA QUE LHES É INERENTE – A aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, sendo dele, ou não, a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade que afeta, juridicamente, a proposição legislativa aprovada. 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.

(ADI 3517, Relator: CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-137 DIVULG 24-06-2019 PUBLIC 25-06-2019).

Os julgados foram atendidos pelo teor dos documentos que instruem os autos da propositura.

De outra banda, tem-se que o presente PLC pretende regular o Processo de Controle Externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), cujo processo é de índole administrativa e diz respeito à forma como os atos devem ser considerados e praticados perante a Corte de Contas.

A iniciativa deve ser considerada como sensível avanço à boa prática do exercício do controle externo das contas a serem prestadas ao arcópagio, dando ao interessado as garantias constitucionais necessárias para se alcançar um processo administrativo de contas lídimo e transparente, que observe o Princípio Constitucional do *Due Process of Law*, pois define como os processos serão instruídos, apreciados e julgados pelo TCE, fortalecendo a ideia clara insculpida no Princípio Constitucional da Segurança Jurídica.

É sabido que compete à União Federal legislar privativamente sobre processo, entretanto a matéria também é de competência concorrente (art. 24, XI, da Magna Carta), mas, pelos fundamentos extraídos do art. 18 da Constituição Federal (interpretação sistemática), aos Estados é dada a competência para legislar sobre procedimentos em matéria processual de natureza administrativa, sendo que isto decorre do Princípio Constitucional da Autonomia Federativa, significando dizer que é garantindo ao Estado, através dos órgãos com competência para iniciar o processo legislativo, o poder de promover a sua organização político-administrativa sem a interferência de outros entes federados até que venha lei geral (art. 24, §§ 1º e 2º, da CF).

Assim, em virtude do disposto no § 1º do mesmo artigo 24, a União deverá editar normas gerais que serão suplementadas pelos estados, que possuem



competência para editar normas específicas, conforme dispõe o § 2º do mesmo artigo. Inexistindo normas gerais em lei federal, os estados exercerão competência legislativa plena até que sobrevenha norma federal geral. Essas disposições estão previstas nos §§ 3º e 4º do mesmo dispositivo. Como a iniciativa em exame é algo pioneiro no país, não há norma geral acerca do objeto da propositura. O pioneirismo é atestado pela seguinte notícia sob o título “Pioneiro no Brasil: TCE-MT protocola na ALMT projeto que institui Código de Processo de Contas”:

Em reunião com parlamentares, nesta quarta-feira (23), o presidente do órgão, conselheiro José Carlos Novelli, defendeu a relevância da regulamentação das normas que regem as ações do controle externo.

“Nós temos o Código do Processo Civil, o Código do Processo Penal e agora teremos, pela primeira vez no país, o Código de Processo do Controle Externo. Esse projeto é uma inovação no controle externo nacional e, com ele, nós daremos mais segurança jurídica para os nossos fiscalizados”, explicou na ocasião.

Com a resolução normativa aprovada no âmbito da Corte de Contas em setembro, a novidade foi anunciada por José Carlos Novelli na última semana, durante o VIII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil. “Todos os tribunais estão aguardando a aprovação da Assembleia de Mato Grosso para que eles também adotem o mesmo encaminhamento que o TCE-MT”, disse.

(...).

O Código de Processo de Contas vem sendo desenvolvido há meses pela equipe da Presidência, em acompanhamento à Consultoria Jurídica Geral e à Secretaria de Normas e Jurisprudência (SNJur) do TCE-MT, sob coordenação do conselheiro Valter Albano. Contou ainda com a consultoria externa do escritório Didier Sodré e Rosa Advocacia e Consultoria LDTA, sociedade integrada por uma das maiores referências nacionais em processo civil, o professor doutor Fredie Didier Jr.

(...).

“No âmbito dos Tribunais de Contas dos Estados, a Constituição Federal faz importante remissão aos constituintes estaduais de competência para a respectiva disciplina, nos termos de seu artigo 75. À vista disso, a Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso, em seu art. 45, parágrafo único, XI, delega à lei complementar a missão de regulamentar a organização de sua Corte de Contas”, diz trecho do documento.

(Disponível em <https://www.tce.mt.gov.br/noticias/pioneiro-no-brasil-tce-mt-protocola-na-almt-projeto-que-institui-codigo-de-processo-de-contas/55369>).

Acesso em 29 de novembro 2022, às 09h09).

A Ministra Carmen Lúcia<sup>1</sup>, do Supremo Tribunal Federal, ressalta que:

Quanto à questão da competência para cuidar do tema em sede infraconstitucional, a organização federativa brasileira não permite que haja lei nacional sobre o tema. A autonomia administrativa, que caracteriza o princípio federativo dominante da forma de estado adotada no Brasil, tem a sua afirmação rigorosa na garantia de um espaço próprio de cada entidade federada (Estados-membros, Distrito Federal e

<sup>1</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. Revista de direito administrativo, vol. 209, p. 201



Municípios) para estruturar a sua organização e a sua forma de atuação, observados os princípios constitucionais. O processo administrativo, como instrumento de ação adotado pela Administração Pública garantido em seus princípios fundamentais na Constituição Federal, tem o seu esboço infraconstitucional firmado pela legislação elaborada pelas diferentes pessoas políticas, cada qual seguindo as diretrizes que melhor se adaptem às suas condições.

Ademais, resta claro, pelo exame da PLC, que ela não é uma propositura que preveja aumento de despesa, haja vista que será aproveitada a estrutura e servidores existentes do Tribunal de Contas.

Por todos os argumentos acima, a propositura deve ser vista como louvável.

### II.III – Da (In) Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à 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.fl.s. 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.fl.s. 91-92).

Quanto à situação vertente, tem-se que a matéria preserva o ensinamento pela doutrina, não ocorrendo, inclusive, violação ao princípio da proporcionalidade ou ao da proibição de excesso.

Ademais, a matéria não se assemelha a qualquer outra existente no ordenamento jurídico estadual.

Logo, o Projeto de Lei Complementar traz inovação ao mundo jurídico, vindo, então, a atender a finalidade de toda lei, a qual está devidamente prevista na Lei Complementar Estadual N.º 06/1990:

**Art. 18** Na elaboração de lei cujo propósito seja o de introduzir normas para regular uma situação nova ou para suprir lacuna na ordem legal existente, além da observância às prescrições contidas nas seções anteriores, deve o legislador:



(...).

**Art. 20** A propositura de lei complementar, de lei ordinária ou de decreto legislativo será acompanhada de exposição de motivos ou de justificção que indique o universo jurídico abrangido pelas normas, a conveniência do novo ordenamento ou da alteração pretendida nas leis existentes, o propósito de cada um dos principais dispositivos estabelecidos e os prejuízos resultantes da preservação do "status quo". - grifamos -

Esse fato impede a aplicação do instituto da prejudicialidade, previsto no Artigo 194 do RIALMT.

Em face de todo o exposto, não vislumbramos questões constitucionais que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação da presente proposta, razão pela qual ela é materialmente constitucional, pois atende aos pontos acima informados (a proporcionalidade e a da proibição de proteção insuficiente).

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

A propositura também está em conformidade com a juridicidade e a regimentalidade, pois atende tanto ao teor da Lei Complementar Federal N.º 95/1998 quanto ao da Lei Complementar Estadual N.º 06/1990, respeitando as regras constantes do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso em sua inteireza.

Desta forma, além da relevância da matéria, ela atende as normas constitucionais outrora mencionadas, não encontrando óbices a sua aprovação em nível infraconstitucional, inclusive no âmbito regimental.

É o parecer.



### III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei Complementar N.º 63/2022, de autoria do Tribunal de Contas, acatando as Emendas N.º 01 e N.º 02, de autoria das Lideranças Partidárias.

Sala das Comissões, em 13 de 12 de 2022.

### IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei Complementar N.º 63/2022 – Parecer N.º 1026/2022/CCJR
Reunião da Comissão em 13 / 12 / 2022.
Presidente: Deputado <i>Dilmar Dal Boico.</i>
Relator (a): Deputado (a) <i>Max Russi</i>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto <b>favorável</b> à aprovação do Projeto de Lei Complementar N.º 63/2022, de autoria do Tribunal de Contas, acatando as Emendas N.º 01 e N.º 02, de autoria de Lideranças Partidárias.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
	Relator (a)
<i>Max Russi</i>	<i>[Signature]</i>
	Membros (a)
	<i>[Signature]</i>



## FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

Reunião	23ª Reunião Ordinária Híbrida		
Data	13/12/2022	Horário	14h00min
Proposição	Projeto de Lei Complementar nº 63/2022 "Dispensa de Pauta e Emendas"		
Autor (a)	Tribunal de Contas		

### VOTAÇÃO

Membros Titulares	Presencial	Videoconferência	Ausente	Sim	Não	Abstenção
Deputado Dilmar Dal Bosco Presidente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Sebastião Rezende Vice-Presidente	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Eugênio	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Delegado Claudinei	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Max Russi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Membros Suplentes</b>						
Deputado Carlos Avallone	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Xuxu Dal Molin	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Faissal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputada Janaina Riva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Gimenez	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>SOMA TOTAL</b>				<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**CERTIFICO:** Matéria relatada pelo Deputado Max Russi, sendo aprovada pela maioria dos membros com parecer favorável, acatando as Emendas N.º 01 e N.º 02.

  
Waleska Cardoso

Consultora do Núcleo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação