

Parecer N.º 1054/2022/CCJR

Referente ao Projeto de Lei Complementar N.º 66/2022, que “Altera a redação do artigo 87 da Lei Complementar nº 269/2007.”.

Autor: Tribunal de Contas

Relator (a): Deputado (a)

João Riva

### I – Relatório

A Proposta de Lei Complementar (PLC) foi lida em 12/12/2022, bem como recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos – SSL na mesma data (fl. 02). Em seguida foi apresentado o requerimento de dispensa de pauta, sendo aprovada em sessão plenária na mesma data (fl.04).

O Projeto de Lei Complementar visa alterar a redação do artigo 87 da Lei Complementar N.º 269/2007.

Em justificativa o Autor apresentou a fundamentação nos seguintes termos:

A atualização do artigo 87 da Lei Orgânica do TCE/MT, Lei Complementar nº 269/2007, se faz necessária para conformidade com as alterações normativas aprovadas por este Tribunal, propiciando maior clareza e entendimento da sua estrutura organizacional, corroborada com a iniciativa inovadora do Código de Processo de Controle Externo de Mato Grosso, que ora se processa nesse Parlamento. A instituição das Mesas Técnicas, das Comissões Permanentes e do Novo Plenário Virtual são outros paradigmas já reconhecidos pelos bons resultados, com destaque a este último, que possibilitou a redução significativa do estoque processual acumulado. Assim, determinante é a alteração que ora se propõe.

Ato contínuo, nos termos dos Artigos 135 e 309, *caput*, ambos do Regimento Interno desta Casa de Leis (Resolução N.º 677 de 20 de dezembro de 2006), os autos foram encaminhados à Comissão Especial, a qual emitiu parecer favorável à proposta, sendo aprovado em primeira votação na 61.ª Sessão Ordinária realizada em 14/12/2022.

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.

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 Comissão 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.

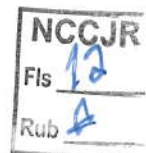
A proposta assim estabelece:

Art. 1º O artigo 87 da Lei Complementar nº 269/2007 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 87 O Tribunal de Contas tem sede na Capital, jurisdição sobre o território do Estado de Mato Grosso e possui a seguinte estrutura organizacional:

I. Plenário;





- II. Presidência;
- III. Vice-presidência;
- IV. Corregedoria Geral;
- V. Colegiado de Conselheiros;
- VI. Ministério Público de Contas;
- VII. Comissões Permanentes;
- VIII. Áreas Técnicas Programáticas;
- IX. Área de Gestão;
- X. Ouvidoria Geral;
- XI. Escola Superior de Contas.

Parágrafo único. A organização, atribuições e normas de funcionamento de cada unidade serão regulamentadas através de provimento próprio do Tribunal”.

Art. 2º Esta lei complementar entrará em vigor na data sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

### **II.I – 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, que elenca as situações em que a proposta está com sua análise prejudicada.

Assim, considerando que nos autos não há matérias que ensejam a prejudicialidade da proposta, passaremos a análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição.

### **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; (...)



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



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 administrativa exclusiva da União, enquanto o seu Artigo 22 trata da iniciativa legislativa 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.





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



(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.

(...).

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 atende 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 julgada 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.

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 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.

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



Ademais, resta claro, pelo exame do Projeto de Lei Complementar, que ela não é uma propositura que preveja aumento de despesa, pois promove apenas adequações de ordem organizacional.

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.fls. 90/92).

Nesse sentido, assim define o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís 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).

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

Logo, o Projeto de Lei Complementar traz inovação ao mundo jurídico, pois regula uma situação nova, 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:  
(...).

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.

## 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.





Desta forma, além da relevância da matéria, ela atende as normas constitucionais mencionadas, não encontrando impedimentos 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 66/2022, de autoria do Tribunal de Contas.

Sala das Comissões, em 15 de 12 de 2022.

### IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei Complementar N.º 66/2022 – Parecer N.º 1054/2022/CCJR
Reunião da Comissão em 15 / 12 / 2022
Presidente: Deputado Gilmar Dal Boico.
Relator (a): Deputado (a) Joviano Riva.

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto <b>favorável</b> à aprovação do Projeto de Lei Complementar N.º 66/2022, de autoria do Tribunal de Contas.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	Joviano Riva
Membros (a)	[Handwritten signatures]