



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 1056/2022/CCJR

Referente à Mensagem N.º 184/2022 – PL N.º 963/2022 que “Abre no Orçamentos Fiscal Unidade Orçamentária 04.501 MT Participações e Projetos S/A MT PAR, crédito adicional suplementar no valor de R\$ 1.000.000.000,00, para reforço de dotação constante na Lei no 11.666, de 10 de janeiro de 2022 - Lei Orçamentária Anual.”.

Autor: Poder Executivo

Relator (a): Deputado (a)

Dilmar Del Bosco

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 14/12/2022 (fl.02), sendo aprovado o requerimento de dispensa de 1ª e 2ª pautas em sessão plenária na mesma data (fl.08), ato contínuo foi encaminhado à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária – CFAEO/ALMT.

Em manifestação a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária – CFAEO/ALMT exarou parecer de mérito favorável à aprovação (fls. 10 a 12), em seguida a proposição foi aprovada em primeira votação na Sessão Plenária do dia 14/12/2022 (fls.12/verso).

Ato contínuo, diante da dispensa da 2ª pauta, a proposição foi encaminhada a esta Comissão de Constituição Justiça e Redação para análise no dia 14/12/2022 (fl. 12/verso).

De acordo com o projeto em referência, no art. 1º a finalidade é autorizar a abertura no Orçamento Fiscal (Lei n.º 11.666, de 10 de janeiro de 2022), em favor da Unidade Orçamentária 04.501 - MT Participações e Projetos S/A - MT PAR, crédito adicional suplementar no valor de R\$ 1.000.000.000,00 (Um bilhão de reais), para atender à programação constante do Anexo I.

O Autor apresentou justificativa com a seguinte fundamentação que abaixo transcrito:

“Propõe-se a abertura no Orçamento Fiscal do Estado (Lei no 11.666, de 10 de janeiro de 2022) de crédito adicional suplementar no valor de R\$ 1.000.000.000,00



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



(Um bilhão de reais) com o intuito de reforço de dotação na Unidade Orçamentária 04.501 MT Participações e Projetos - MT PAR para atender as despesas de transferência de controle acionário e do Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da concessão da BR-163/MT.

O reforço orçamentário será viabilizado à conta de incorporação de: Excesso de arrecadação das fontes: 100 Recursos Ordinários do Tesouro Estadual; 196 - Recursos de Fundos Administrados pelo Órgão; Superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior da fonte 396 - Recursos de Fundos Administrados pelo Órgão (exercício anterior).

Ressalta-se que o Projeto de Lei foi elaborado observando o disposto no art. 43, §1º, inciso I e II, da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, e em conformidade com as prescrições do art. 167, inciso V da Constituição Federal.

Diante das razões expostas, e por entender que a alteração proposta tem como escopo o atendimento do interesse maior, que é o interesse público, encaminho o presente projeto de lei para a apreciação de Vossas Excelências, certo de que este merecerá a pronta acolhida e aprovação por parte dos Membros dessa Casa de Leis.

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, 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.



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



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, em seu corpo:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado abrir no Orçamento Fiscal (Lei no 11.666, de 10 de janeiro de 2022), em favor da Unidade Orçamentária 04.501 - MT Participações e Projetos S/A - MT PAR, crédito adicional suplementar no valor de R\$ 1.000.000.000,00 (Um bilhão de reais), para atender à programação constante do Anexo I.

Parágrafo único Os recursos necessários à abertura de que trata o art. 1º decorrem de:

I - incorporação de excesso de arrecadação, dos quais:

- a) 860.000.000,00 (Oitocentos e sessenta milhões de reais) referente a fonte 100 - Recursos Ordinários do Tesouro, e
- b) 62.000.000,00 (Sessenta e dois milhões de reais) referente a fonte 196 - Recursos de Fundos Especiais Administrados pelo Órgão.

II - incorporação de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior no valor de R\$ 78.000.000,00 (Setenta e oito milhões) referente a fonte 396 - Recursos de Fundos Especiais Administrados pelo Órgão (exercício anterior).

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em síntese, a proposta dispõe que os remanejamentos ocorrem com o intuito de reforço de dotação na Unidade Orçamentária 04.501 MT Participações e Projetos - MT PAR para atender as despesas de transferência de controle acionário e do Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da concessão da BR-163/MT.



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, porem 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 (...)



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



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.

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.

Na competência horizontal, as leis orçamentárias, por versarem sobre orçamento de cada Ente Federativo, a Constituição Federal designou ao Poder Executivo a iniciativa do Projeto de Lei, pois é ele que efetua a arrecadação dos recursos públicos e promove a repartição das receitas entre os Poderes e órgãos constituídos. Assim, foi consignado a ele também a responsabilidade de promover a integração dos orçamentos dos Poderes e Órgãos constituídos, tal determinação consta do art. 165 da Carta Magna.

Na sessão que trata dos orçamentos (arts. 165 a 169) o Constituinte Federal definiu as normas gerais para a elaboração do orçamento público, que devem ser seguidas por todos os Entes Federativos, entre elas está a vedação de remanejamento, de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, **sem prévia autorização legislativa** (art. 167, inciso VI).

Desse modo, cumprindo o dispositivo constitucional o Poder Executivo apresentou o projeto de Lei, solicitando autorização do Poder Legislativo para promover o remanejamento de recursos dentro do mesmo órgão, diante da dotação insuficiente ou imprevista na ação. Ademais, foi





apresentada mediante Lei Ordinária. Assim, a proposta preenche os quesitos quanto a sua Constitucionalidade Formal.

Sobre vícios quanto à Constitucionalidade Formal, diz a doutrina:

A inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados. (...)

em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder 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. (...)

Assim, quando se trata de inconstitucionalidade formal propriamente dita (refere-se aos vícios do processo legislativo) e quando se trata de inconstitucionalidade formal orgânica (está a se falar dos 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)

A Constituição do Estado de Mato Grosso em simetria com a Constituição Federal estabelece que é competência de o Governador elaborar e enviar as leis orçamentárias conforme dispõe o art. 66, inciso IX. Vejamos:

Seção II

Das Atribuições do Governador do Estado

Art. 66 Compete privativamente ao Governador do Estado:

IX - enviar à Assembléia Legislativa o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;



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 o remanejamento de recursos públicos, ou seja, a realocação de recursos de uma categoria de programação para outra, que tiveram dotação prevista insuficiente, para atender despesas dentro do mesmo órgão.

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





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



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).

Barroso: Nesse sentido, assim define o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto

(...) 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.V – Da Legalidade

As Leis orçamentárias, no âmbito infraconstitucional possui o seu regramento (normas gerais) definidas pela Lei Federal n.º 4.320/64 que Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal em seu artigo 42 estabelece que o crédito especial e suplementar deve ser autorizado por lei, *in verbis*:

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

A Lei Federal, no artigo 41, diferenciando os créditos suplementares dos créditos especiais os define da seguinte forma:





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. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

- I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
 - II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- (...).

Os créditos especiais definidos na Lei Federal possuem a função precípua de permitir a realização de despesas não previstas no orçamento anual, enquanto os créditos suplementares são para o reforço de dotação orçamentária insuficiente, são abertos por iniciativa do Poder Executivo, **com autorização do Poder Legislativo**, mediante lei específica e que indiquem os recursos necessários, normalmente decorrentes de anulação de outra dotação.

Tal anulação está devidamente prevista no anexo da proposta, onde o Autor informa que as anulações dos recursos necessários ocorrerão no mesmo órgão a ser suplementado.

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 963/2022, Mensagem N.º 184/2022, de autoria do Poder Executivo.

Sala das Comissões, em 15 de 12 de 2022.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 963/2022 – Mensagem N.º 184/2022 - Parecer N.º 1056/2022/CCJR
Reunião da Comissão em 15 / 12 / 2022
Presidente: Deputado Dilmar Dal Bóico
Relator (a): Deputado (a) Dilmar Dal Bóico.

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei N.º 963/2022, Mensagem N.º 184/2022, de autoria do Poder Executivo.

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