



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 320/2025/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 1411/2023, que “Altera a Lei n.º 8.672, de 06 de julho de 2007 e estabelece procedimentos a serem adotados pela Administração Pública do Estado de Mato Grosso quando do recebimento de requerimento de compensação”.

Autor: Deputado Carlos Avalone

Nos termos do Substitutivo Integral N.º 01 de autoria de Lideranças Partidárias

Relator (a): Deputado (a) *Thiago Silva*

I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 07/06/2023, sendo cumprida a 1ª pauta do dia 14/06/2023 ao dia 28/06/2023 (fl. 08/verso).

A proposição em referência “Altera a Lei n.º 8.672, de 06 de julho de 2007 e estabelece procedimentos a serem adotados pela Administração Pública do Estado de Mato Grosso quando do recebimento de requerimento de compensação”.

O Autor em sua justificativa informa:

O presente projeto de lei tem como objetivo ampliar o prazo de negociação de créditos fiscais já consolidados para que sejam objeto de compensação nos termos da Lei n.º 8.672, de 06 de julho de 2007 visando possibilitar que os devedores possam ser remidos e tenham sua atuação fiscal restaurada.

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentário - CFAEO/ALMT em 29/06/2023 (fl. 08v), que opinou pela aprovação da proposição (fls. 09-/17), tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 25/10/2023 (fl. 17v).

Na sequência a proposição cumpriu a 2ª pauta da data de 01/11/2023 ao dia 14/11/2023, sendo os autos encaminhados a esta Comissão, tudo conforme fl. 17v.

Ato contínuo, Lideranças Partidárias apresentaram o Substitutivo Integral N.º 01, de modo a aperfeiçoar o texto normativo da proposição na sessão do dia 21/02/2024 (fls. 18/19/20).



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

Em justificativa informaram:

O presente substitutivo integral tem como objetivo ampliar o prazo de negociação de créditos fiscais já consolidados para que sejam objeto de compensação nos termos da Lei nº 8.672, de 06 de julho de 2007 visando possibilitar que os devedores possam ser remidos e tenham sua atuação fiscal restaurada, bem como trabalha a forma de atualização de créditos/débitos, que ocorrem no trâmite do processo de compensação que depende do texto legal.

Em muitos casos em trâmite na PGE/MT, surgem diferenças de valores de crédito utilizado, certidões de crédito salarial e precatórios, por motivos diversos, que ensejam a juntada de novos créditos ou mesmo a devolução dos excessos.

Regra a nova norma, que os valores faltantes ou que sobrem nos respectivos processos de compensação, terão um padrão definido de atualização pelos critérios já encartados na norma, atualização essa própria da compensação, que quando do protocolo do processo de compensação, ou seja, o pagamento conforme artigo 156 inciso 3 do Código Tributário Nacional, serão atualizado pela isonomia entre crédito e débito, fato que não tem norma escrita e que causa interpretações conforme entendimento do procurador responsável a época dessas análises, definindo a atualização no mesmo índice, dará ao contribuinte e ao Estado, segurança jurídica evitando processos administrativos que necessitem provimento de decisões judiciais para seu fim, o que causam hoje uma fila de mais de 9000 (nove mil) processos a serem encerrados.

Após o retorno à Comissão de Mérito para nova manifestação, está se pronunciou favoravelmente à aprovação do Projeto de Lei N.º 1411/2023, nos termos do Substitutivo Integral N.º 01, respectivamente, de autorias, do Deputado Carlos Avalone e de Lideranças Partidárias.

Nestes termos a proposição retorna a esta Comissão no dia 19/02/2025 para análise, 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. – Da (s) Preliminar (es);

Analisar-se-á o Projeto de Lei N.º 1411/2023 de autoria do Deputado Carlos Avalone, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01** de autoria de Lideranças Partidárias.



II.II - Atribuições da CCJR

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

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 regimentais.

Consta da proposta, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, em seu corpo:

Art. 1º. A Lei nº 8.672, de 6 de julho de 2007, com modificações posteriores, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a proceder à compensação de créditos líquidos e certos de natureza alimentar contra a Fazenda Pública Estadual, suas autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista, decorrentes de ações judiciais contra tais entes e órgãos, com créditos de pessoas jurídicas da Administração Pública Estadual Direta ou Indireta, inclusive as que estão em liquidação, assim como com outros créditos fiscais de natureza tributária ou não-tributária, inscritos ou não em dívida ativa, cujo fato gerador, para os créditos tributários, tenham ocorrido até 31 de dezembro de 2019.

(...)

Art. 9º. No ato do protocolo do pedido de compensação, o contribuinte ou o devedor deverá apresentar o cálculo demonstrativo da equivalência entre o



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

crédito apresentado pelo contribuinte ou devedor e o débito tributário ou não-tributário.

§ 1º O valor do crédito inscrito, tributário ou não-tributário, será representado por Certidão de Dívida Ativa, e aqueles ainda em curso serão representados por Certidão da Secretaria de Estado de Fazenda, se referentes àquela Secretaria, ou da Procuradoria-Geral do Estado, se em trâmite em outro órgão do Estado. Para comprovação do crédito ofertado o devedor deverá apresentar certidão emitida pelo respectivo órgão que ateste o valor total atualizado e saldo líquido apto a ser utilizado em compensação, considerando para tanto a eventual dedução legal do Imposto de Renda incidente, consoante os §§ 2º e 3º.

I. As certidões demonstrativas e declaratórias do débito e do crédito referidos no parágrafo primeiro deverão ser expedidas pelo respectivo ente público no mesmo período mensal de protocolização do pedido de compensação e, portanto, indicar os valores atualizados líquidos de débito e de crédito a serem compensados.

II. Terão o mesmo efeito jurídico de certidão comprobatória do crédito ofertado em compensação o demonstrativo do valor atualizado do crédito emitido pelo respectivo ente da Administração Pública.

III. Eventual incongruência entre o valor do crédito declarado pela Administração Pública em Certidão ou mediante qualquer outra espécie de instrumento, implicará na notificação do devedor para que no prazo máximo de 15 (quinze) dias complemente o montante do crédito faltante, assim considerada a diferença apontada no momento da protocolização do requerimento de compensação, sem atualização monetária.

IV. Comprovada pelo contribuinte ou pelo devedor no ato do requerimento de compensação a equivalência entre os valores de débito e crédito a se compensarem e, sendo o crédito de valor líquido e certo suficiente para extinguir totalmente o débito objeto da compensação, considerados os valores que resultarem após a aplicação dos abatimentos de encargos moratórios e penalidades previstos no art. 1º, cessar-se-á na data do protocolo do requerimento a atualização monetária e juros de mora tanto para o débito como para o crédito, mantendo-se a mesma equivalência dos valores até a decisão homologatória da compensação, adotando-se para tanto o disposto na norma do § 4º do art. 9º da Lei Federal nº 6.830/1980.

V. Se por qualquer motivo o pedido de compensação não for homologado e consequentemente não for declarado extinto o débito objeto, o seu montante será atualizado monetariamente desde a data do protocolo inicial, nos termos da legislação vigente."

Art. 2º. Fica acrescido o § 12 ao art. 1º da Lei nº 8.672, de 06 de julho de 2007, com a seguinte redação:

"Art. 1º (...)

(...)

§12 A partir do protocolo do pedido de compensação, as atualizações de crédito e débito serão corrigidas pelo índice dessa lei."



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. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário, aplicando-se retroativamente aos procedimentos de compensação pendentes de homologação pela Procuradoria Geral do Estado.

II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal;

Quanto à repartição de competências na Constituição de 1988, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência. Isso, tanto no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) quanto 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 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). Destacamos.

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 são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam sê-la (Artigo 21 da C.F. exclusiva da União; e artigo 22 privativa). Parte da doutrina, porém, entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.



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

Quanto à **COMPETÊNCIA 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:

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 poder 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. (...)



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

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.

Inconstitucionalidade por ação, positiva ou por atuação	
Inconstitucionalidade Material	Inconstitucionalidade Formal
<p>Vício de matéria: Violação ao conteúdo do texto constitucional.</p> <p>Vício insanável</p>	<p>Vícios de forma: Iniciativa; Repartição de competência; Processo Legislativo</p> <p>Vício Sanável.</p>

1

Pois bem, de plano verifica-se que a presente matéria é tratada por Lei Estadual de iniciativa parlamentar. As leis estaduais posteriores que a alteraram também foram inicializadas por este Parlamento.

Assim, a compensação em questão é um instituto que a Lei Ordinária Estadual garante, mas é preciso verificar se a sua instituição é admitida pelo Código Tributário Nacional – CTN.

Analisemos o alcance do instituto da compensação tributária, a fim de ser possível a constatação de que tal instituto necessita ser aplicável à realidade estadual sob o aspecto jurídico.

O artigo 156, inciso II, do CTN define a compensação como forma de extinguir o crédito tributário, sendo que o artigo 170 do CTN admite que a lei (inclusive a estadual) autorize “a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública”.

¹ Tabela trazida por: MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021. pg. 90



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

Como se vê, o CTN admite a compensação dos créditos tributários da Fazenda Pública – que é constituída pela Administração Pública direta e indireta, excetuada a empresa pública e da sociedade de economia mista, lembrando que estas não compõem o quadro tradicional da Fazenda Pública.

No concernente aos créditos das estatais tidos como não tributários, estes podem ser compensados independentemente de autorização legislativa, inclusive porque as estatais são pessoas jurídicas de direito privado, conforme dispõe o art. 173, § 1º, II, da CF, muito embora pertençam à Administração Indireta do Estado.

Por sua vez, os créditos não tributários e os tributários da Administração Pública são inscritos na dívida ativa (artigo 2º, § 2º, da Lei Federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, c/c o art. 39, §§ 1º e 2º, da LF 4.320/1964). Tais verbas, apesar de se constituírem como crédito da Fazenda Pública, podem também ser compensados com o crédito de natureza alimentar.

Assim, da leitura da LEI nº 8.672/2007 e da propositura em apreço, percebe-se que esta não muda o escopo daquela, exceto pelo limite temporal para se obter a compensação, que na propositura é previsto o dia 31/12/2019, ampliando o limite previsto pela referida LEI, que é o dia 31/12/2014.

A autorização para a compensação, em tese, não padece de vício algum, pois não obriga a Fazenda Pública a admitir a compensação dos créditos tributários e não tributários sem a devida apreciação das condições legais pela autoridade administrativa.

Parêntese: a empresa pública e a sociedade de economia mista, ambas pessoas jurídicas de direito privado, podem compensar seus créditos também, competindo ao seu gestor a observação das regras para cada caso concreto.

Não obstante isso, há um problema insanável na propositura.

É que a lei autorizativa a que se refere o artigo 170 do CTN para se realizar a compensação pretendida pela propositura é **medida legislativa sujeita à competência legislativa do senhor Governador do Estado para iniciar o processo legislativo**, pois são os seus órgãos e as suas empresas estatais que serão atingidos por esta compensação.

É verdade que a Lei Estadual nº 8.672/2007 é de iniciativa do Parlamento e foi sancionada pelo Senhor Governador do Estado. Assim, e aqui só se pode falar em tese, referida lei seria inconstitucional por vício de iniciativa; ela só perdura no sistema diante da inexistência de questionamento, a mesma permanece em vigor.

Isso, porém, não significa que as alterações à mencionada Lei devam ser acatadas, fazendo ingressar mais uma norma inconstitucional no sistema, até porque a Carta Magna estabelece que matérias relacionadas com o orçamento são de iniciativa do Poder Executivo (art. 165 da CF).



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

Como a propositura se relaciona com as leis orçamentárias, pelo Princípio da Simetria Constitucional, sua iniciativa cabe ao Chefe do Poder Executivo como é em âmbito federal, e não ao membro do Parlamento Estadual, especialmente porque a propositura traz a ampliação no tempo de regra de renúncia de receita tributária e não tributária.

Além disso, o projeto de lei (art. 1º que altera o art. 9º, § 1º, I e V) cria atribuições e funções (define prazos e atos processuais) na estrutura do Executivo, contrariando dessa forma, o que dispõe o art. 39, parágrafo único, inciso II, alínea “d” da Constituição do Estado de Mato Grosso. Vejamos:

Art. 39 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, à Procuradoria Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.

Não é só.

Tem-se que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias restou violado pela propositura no seguinte dispositivo:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A propositura não cumpriu com o texto do citado dispositivo, razão pela qual ela se torna formalmente inconstitucional.

Desta forma, em que pese o mérito da proposta, ela fere regras constitucionais, de modo que atrai para si a **inconstitucionalidade formal**.

II.IV - 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



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

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). Grifos nossos.

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 contetudístico 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.



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

(MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021, fls. 91-92)

A Senhora Ministra Rosa Weber, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6074 / RR elucida o seguinte entendimento:

“O processo legislativo passou a ter um requisito imprescindível, sob pena de originar leis eivadas do vício de inconstitucionalidade formal. Para ser válida, a legislação deve, por conseguinte, conformar-se ao equilíbrio e à sustentabilidade financeira, aferíveis no bojo do processo legislativo que proporcione um diagnóstico do impacto: (i) do montante de recursos necessários para abarcar as despesas criadas ou (ii) da ausência de recursos em razão da renúncia de receitas. Ministra Rosa Weber (Relatora) - ADI 6074 / RR”

Percebe-se que, em decorrência da inconstitucionalidade formal, a interferência do Poder Legislativo na esfera de competência privativa do Poder Executivo resulta em transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, previsto na Constituição Federal em seu artigo 2º, assim como na Constituição Estadual previsto no artigo 9º.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único É vedada a qualquer dos Poderes a delegação de competência.

Sobre a matéria em questão o Supremo Tribunal Federal possui entendimento sedimentado, vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 239/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. DISPOSIÇÕES CONCERNENTES A ÓRGÃOS PÚBLICOS E A ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL.

1. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (artigo 25, caput), impõe a observância compulsória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. 2. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.

(ADI 2750, Relator: EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2005, DJ 26-08-2005 PP-00005 EMENT VOL-02202-01 PP-00141 RB v. 17, n. 505, 2005, p. 52 RTJ VOL-00195-01 PP-00019).



Verifica-se que a proposta infringe regra Constitucional relativa à materialidade, caracterizando vício insanável, sendo, **materialmente inconstitucional**.

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à **legalidade**, no que se refere às regras do processo legislativo, a propositura não apresenta óbice, porém ela desatende a Lei de Responsabilidade Fiscal. Vejamos:

Não obstante o CTN prever a possibilidade de lei autorizar a compensação na forma proposta, tal lei autorizativa deve observar outras regras, principalmente as atinentes à responsabilidade fiscal, pois se é importante realizar a compensação dos créditos de natureza alimentar com os créditos da Fazenda Pública e das estatais, é importante também que a Proposição legislativa cumpra com o disposto no artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que “*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*” (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF); *in verbis*:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetar as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Como a propositura não observa a regra transcrita, ela acaba por ferir a legalidade.

Quanto à **juridicidade**, verifica-se que a proposta em comento, vem a colidir com o ordenamento jurídico infraconstitucional.

Quanto à **regimentalidade**, percebe-se que matéria semelhante já foi aprovada pelo Plenário desta Casa de Leis (PL 158/2023). É verdade que ela foi objeto de Veto Total N.º 104/2023,



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

contudo este foi derrubado em votação do soberano Plenário ocorrida em 06/12/2023.

Decorre disso o fato de que esta propositura incide em prejudicialidade, nos termos do art. 194, parágrafo único, do RIALMT, pois o mencionado Projeto de Lei vetado se transformou na Lei Estadual N.º 12.365, de 18 de dezembro de 2023, publicada no D.O. 19.12.2023 e no DOEAL/MT 19.12.2023/2023, impossibilitando que esta propositura adentre o ordenamento jurídico estadual por possuir teor semelhante ao da citada Lei, exceto se a propositura visasse causar alguma alteração na lei existente sem que se torne em mera repetição do teor já publicado.

Em face de todo o exposto, vislumbramos questões atentatórias ao Ordenamento Jurídico constitucional, infraconstitucional e ao Regimento Interno desta Casa de Leis, os quais caracterizam impedimento à tramitação e aprovação da presente proposição legislativa.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 1411/2023, de autoria do Deputado Carlos Avalone, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, de autoria de Lideranças Partidárias.

Sala das Comissões, em 13 de 05 de 2025.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 1411/2023 <i>Nos termos do Substitutivo Integral</i> – Parecer N.º 320/2025/CCJR
Reunião da Comissão em <u>13 / 05 / 2025</u>
Presidente: Deputado (a) <u>Eduardo Botelho</u>
Relator (a): Deputado (a) <u>Thiago Silva</u>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto contrário à aprovação do Projeto de Lei N.º 1411/2023, de autoria do Deputado Carlos Avalone, nos termos do Substitutivo Integral N.º 01 , de autoria de Lideranças Partidárias.

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