



Parecer N.º 350 /2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 671/2020 que “Institui o orçamento participativo no âmbito do Estado de Mato grosso e dá outras providências.”.

Autor: Deputado Wilson Santos

Relator (a): Deputado (a)

Elizavaz Nascimento.

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 05/08/2020 (fl. 02), sendo cumprida a 1ª pauta do dia 12/08/2020 ao dia 26/08/2020 (fl. 10/verso).

A proposição em referência “Institui o orçamento participativo no âmbito do Estado de Mato grosso e dá outras providências.”.

O Autor em justificativa informa:

Submeto à apreciação da Assembleia Legislativa o projeto de lei que objetiva instituir o orçamento participativo no âmbito do Estado de Mato Grosso, por meio presencial e eletrônico, e dá outras providências. Com a redemocratização da sociedade brasileira, a partir dos anos 1980, novos espaços de participação da sociedade civil foram criados na tentativa de romper com os limites de um Estado com resquícios autoritários, centralizadores, clientelistas e patrimonialistas.

O novo arcabouço constitucional criado em 1988 estabeleceu mecanismos institucionais de participação, abrindo à sociedade diferentes possibilidades de atuação no aparato estatal. Surgiram assim experiências consideradas inovadoras por incorporarem a participação do cidadão na definição de políticas públicas e em decisões no âmbito da gestão local, a exemplo dos conselhos gestores, das conferências de políticas, dos orçamentos participativos e de outros fóruns.

Essa inovação institucional e organizacional despertou o interesse de pesquisadores, gestores e cidadãos sobre sua dinâmica e sobre seus resultados para a gestão pública e para a vida da população, e tem levado ao questionamento se essas instituições têm efetivamente sido capazes de alterar e de democratizar a gestão da res publica.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Experiências de participação popular na gestão, incluindo o orçamento público, são conhecidas desde a década de 1970, com destaque para os casos de Lajes (SC) e Boa Esperança (ES), entre 1978-82, seguidos de outros como Vila Velha (ES), Diadema (SP), Piracicaba (SP).

A presente proposição visa estabelecer a garantia da participação da sociedade na elaboração dos projetos de lei referentes ao Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Público das administrações direta e indireta do Estado de Mato Grosso. O orçamento público é a peça central de qualquer administração. Ele não é apenas uma Lei que define previsões de receita e despesa. Ele é um instrumento de planejamento que define as efetivas prioridades de um governo.

Não só o futuro das políticas públicas, mas o próprio desenvolvimento econômico é, em grande medida, delineado pelas opções que se faz nas peças orçamentárias. Apesar dos avanços que tivemos, o orçamento continuou sendo tratado de forma hermética. As decisões praticamente se restringiam aos técnicos, ao chefe do Executivo e a alguns poucos parlamentares. Tal quadro produziu basicamente três distorções que ocorrem isolada ou conjuntamente: orçamentos irrealistas com grandes margens de remanejamento que garantem ao administrador utilizar como bem quiser os recursos públicos; orçamentos definidos através de relações indevidas entre agentes públicos e empresas privadas e, por fim, orçamentos elaborados por “tecnocratas”, que estão distante das necessidades e da realidade social.

É inegável o sucesso dessas experiências no plano municipal. Prática desenvolvida em administrações progressistas, o “Orçamento Participativo” passou a ser reconhecido como uma alternativa viável e eficaz para democratizar o processo de elaboração orçamentária e hoje é adotado por administradores das mais variadas tendências partidárias.

Alguns Estados já implantaram o “Orçamento Participativo”, (Minas Gerais, Acre, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e São Paulo) e o fato é que os governos possibilitaram um contato muito mais direto com os seus habitantes, gerando um melhor diálogo com a sociedade. Fica evidenciado que a realização de um processo de participação direta dos cidadãos, no âmbito estadual, é desejável e viável.

Pode-se, evidentemente, discutir a metodologia a ser utilizada, mas não há dúvida que a garantia da democratização da gestão orçamentária é prática moderna e indispensável para a boa administração do Estado.

É importante ressaltar que existem diversas e distintas experiências de democratização do processo de elaboração do orçamento no Brasil e no mundo, tanto por iniciativa de instituições do Estado quanto da sociedade. O Orçamento Participativo pode ser implementado tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo. No entanto, a maioria das experiências em curso tem se viabilizado graças à vontade política de autoridades do Poder Executivo que, afinal de contas, é quem executa o orçamento, que é uma lei autorizativa. Em algumas experiências o orçamento público é discutido pela sociedade através das “Assembleias Populares de Orçamento Participativo” sem a participação e organização dos órgãos públicos. Após as plenárias, as reivindicações são entregues aos parlamentares e ao prefeito. Neste caso, o Poder Público não se responsabiliza por acatar as sugestões da sociedade, como ocorre nos Conselhos de Orçamento paritários (metade da população, metade do Executivo). Há casos em que o Poder Legislativo é quem impulsiona a participação do cidadão no debate orçamentário. É o caso do Estado de



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Minas Gerais, onde a Assembleia Legislativa realiza, já há alguns anos, audiências públicas regionais onde se debate a proposta orçamentária e são eleitas prioridades a serem incorporadas pelo Legislativo.

Mais recentes, os processos implementados em âmbito estadual também diferem de um caso para outro. No Estado de Minas Gerais, a partir da atual gestão, as plenárias regionais passaram a ser organizadas, em conjunto, pelo Poder Executivo e pela Assembleia Legislativa.

No Rio Grande do Sul, onde a experiência da capital está bastante consolidada e onde já eram realizados encontros regionais, são realizadas plenárias em todos os municípios do Estado, que contam anualmente com 300.000 (trezentos mil) participantes.

Metodologia semelhante foi adota no Mato Grosso do Sul, onde a participação chegou à casa de 100.000 cidadãos em 2010. O que é fundamental, no nosso entender, não é a forma como está organizado o Orçamento Participativo em cada cidade ou Estado, mas sobretudo a construção de mecanismos para que a sociedade possa controlar a aplicação dos recursos públicos.

Garantir democracia na elaboração do orçamento é demonstrar efetiva disposição de promover o controle social do Estado.

Por fim, entendemos que a cultura da não participação da sociedade nas decisões se deve, em parte, pela falta de interesse dos governantes em partilhar o poder e pela falta de vontade política dos próprios governantes em criar propostas pedagógicas que levem ao espírito de cidadania ativa.

Todavia, sabemos que nenhum direito de participação e partilha de poder será apenas uma doação de quem governa, mas, sim, uma conquista popular.

O protocolo deste projeto de lei não pretende esgotar o assunto. Mas temos a convicção de que o debate democrático e transparente do Orçamento Público muito contribuirá para o aperfeiçoamento das instituições do Estado e para a promoção de uma cidadania ativa.

Esse projeto é uma proposta para ser analisada e debatida amplamente e seu principal objetivo é promover o debate público sobre o “Orçamento Participativo”, o qual, sem dúvida alguma, colaborará com a mudança da cultura de partilha do poder.

Cumprida a primeira pauta, a proposição foi encaminhada para a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária - CFAEO em 26/08/2020 (fl. 10/verso). A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 11-17)

Não chegou a ocorrer sua votação no Plenário em 1.^a votação, por razão do arquivamento da proposição nos termos do art. 193 do RIALMT, pelo Presidente esta Casa de Leis em 01/02/2023, à fl. 18.

Foi através do Requerimento N.º 61/2023 aprovado em 01/03/2023, quando então, remetido ao Plenário, a proposição foi votada em 1.^a votação e aprovada em 22/03/2023. Após, foi



cumprida a segunda pauta de 22/03/2023 a 05/04/2023, com a consequente remessa à CCJR em 24/04/2023 (fl. 20/verso).

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. – Da (s) Preliminar (es);

Não há preliminares a serem analisadas, sejam elas na modalidade de substitutivos, emendas ou apensos.

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 do Regimento Interno da ALMT.

Assim consta da proposta, em seu corpo: (...)

Capítulo I - Das Disposições Preliminares

Artigo 1º A elaboração dos projetos de lei orçamentária anual, de iniciativa do Governo do Estado de Mato Grosso, contará com ampla participação dos cidadãos, através da realização de assembleias orçamentárias participativas e dos conselhos regional e estadual do orçamento participativo, na forma prevista nesta Lei e no respectivo regulamento.

Capítulo II - Da Política Estadual de Participação Social

Art. 2º São princípios da Política Estadual de Participação Social:

- I - A participação social como direito do cidadão e dever do Estado;
- II - A complementaridade e a integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;
- III - A solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade na participação social para a construção de valores de cidadania e da inclusão social;
- IV - O direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;
- V - O direito à memória;
- VI - A transversalidade nos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;
- VII - A intersetorialidade como forma de articulação governamental e encaminhamento das demandas da sociedade civil;
- VIII - A valorização da educação para a cidadania ativa como um de seus elementos constitutivos;
- IX - A gestão democrática, com mecanismos de interação, consulta e diálogo com a sociedade;
- X - A gestão descentralizada, fortalecendo a relação entre os sujeitos e seus territórios.

Art. 3º - São objetivos da Política Estadual de Participação Social:

- I - Fortalecer os espaços já existentes e integrá-los às novas formas de participação social;
- II - Consolidar a gestão participativa como método de governo;



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- Promover a diversidade, com garantia de acesso e efetiva representatividade nos mecanismos de participação social, de grupos sociais de diversos segmentos da sociedade;

IV - Desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

V - Promover o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social;

VI - Incentivar e promover ações e programas de formação e qualificação em participação social para servidores e gestores públicos e sociedade civil;

VII - Fomentar a participação de representantes dos diferentes segmentos da população nos processos de decisão, planejamento, implementação, gestão e avaliação dos investimentos e das políticas públicas;

Capítulo III - Da Assembleia Orçamentária Participativa

Art. 4º As assembleias orçamentárias participativas serão realizadas em todo o Estado de Mato Grosso, como forma de assegurar a participação do cidadão mato-grossense no domicílio em que se encontra, e se classificarão em:

I – Municipais;

II – Regionais;

III – Temáticas;

Art. 5º As assembleias do orçamento participativo são a instância de participação popular na discussão, proposição, acompanhamento e fiscalização do orçamento estadual, plano plurianual de investimentos e da lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 6º Compete ainda à assembleia, além de outras atribuições que lhe conferirem a Lei:

I - A discussão de receitas extra orçamentárias;

II - A discussão dos recursos globais orçamentários;

III - A elaboração de quadro discriminativo das obras prioritárias aprovadas pelas entidades devidamente cadastradas na Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – SINFRA/MT;

IV - O ajuizamento de ações para execução do orçamento.

Capítulo IV - Das Assembleias Municipais, Regionais e Estadual

Art. 7º As assembleias municipais do orçamento participativo acontecerão em todos os municípios do Estado, com a participação de todos os munícipes interessados.

§ 1º É assegurado aos munícipes interessados, na forma do caput, apresentar proposições à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso para assegurar a execução e fiscalização do disposto nesta Lei.

§ 2º Não havendo entidade representativa da sociedade civil, em âmbito municipal, para organizar o disposto nesta Lei, será oficiada a Associações Mato-Grossense dos Municípios, para auxiliar na composição da assembleia orçamentária municipal.

Art. 8º As Assembleias Regionais do Orçamento Participativo serão compostas por agrupamentos de no mínimo 08 (oito) e no máximo 10 (dez) municípios, reunidos em atenção aos objetivos e princípios da Política Estadual de Participação Social, bem como, dentre outros, critérios geográficos, econômicos e sociais dos municípios circunvizinhos.

Art. 9º Compete as Assembleias Regionais:

I – Propor aplicações orçamentárias setoriais que atendam aos interesses da região;

II – Acompanhar a aplicação do orçamento em nível regional, podendo, para tanto, expedir relatório de suas atividades e conclusões que será lido na sessão em que



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



ocorrer a votação da lei orçamentária anual no Plenário da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso;

III – Apresentar à Assembleia Estadual do Orçamento Participativo quaisquer propostas de interesse da Região, no tocante ao orçamento participativo.

Art. 10 O Conselho Estadual do Orçamento Participativo será composto por 01 (um) representante de cada Região, eleito pelo respectivo Conselho Regional, 05 (cinco) representantes indicados pelo Plenário da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, sendo permitido ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário indicar, respectivamente, 02 (dois) membros para compor o conselho.

Art. 11 As reuniões do Conselho Estadual terão início com a presença de mais da metade de seus membros, sendo suas deliberações feitas por maioria simples. Haverá, anualmente, ao menos 05 reuniões do Conselho Estadual, sendo vedado a realização de mais de uma reunião no mesmo dia.

Art. 12 Compete ao Conselho Estadual:

I – Consolidar todas as propostas aprovadas em âmbito municipal e regional, sendo vedado, em caráter peremptório, não remeter ao Plenário da Assembleia e ao Poder Executivo e Judiciário, as propostas aprovadas nos demais âmbitos;

II – Elaborar e aprovar seu regimento interno;

III – Coordenar todas as atividades que transbordem a competência de um ou mais Conselhos Regionais ou Municipais, visando à integração do Sistema Estadual de Participação Popular Orçamentária;

Art. 13 O mandato dos membros dos Conselhos Regionais e Estadual do Orçamento Participativo será de 01 (um) ano, sendo permitida uma recondução, e vedado o exercício de mais de dois mandatos consecutivos;

Parágrafo único. Os membros do conselho deverão ter ao menos 18 (dezoito) anos completos e reputação ilibada.

Capítulo V - Do Orçamento Participativo Eletrônico

Art. 14 O Orçamento Participativo Eletrônico tem como finalidade proporcionar um maior alcance na consecução dos fins desta Lei, na alocação de valores e realização de despesas, através da integração social do cidadão com os meios tecnológicos disponíveis e à rede mundial de computadores ao seu alcance, visando diminuir custos e maximizar a efetividade e eficiência na participação popular.

Parágrafo único. O Orçamento Participativo Eletrônico compreende o seguinte ciclo:

I – Ampla divulgação da data das reuniões com prazo mínimo de 60 (sessenta) dias antecedentes à sua realização;

II – Apresentação das propostas pelos munícipes com antecedência mínima de 30 (trinta) dias à sua realização;

III – Análise técnica das propostas;

IV – Publicação e divulgação das propostas tecnicamente aptas;

V – Votações nominais;

VI – Aprovação e divulgação dos resultados;

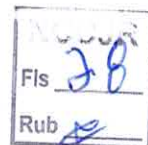
VII – Consolidação das propostas aprovadas e envio ao Poder Executivo;

Art. 15 Podem participar do Orçamento Participativo Eletrônico os cidadãos com idade igual ou superior a 16 (dezesseis) anos residentes na respectiva circunscrição municipal.

Art. 16 As propostas podem ser referentes a investimentos de interesse geral dos cidadãos, nas áreas das respectivas circunscrições municipais, notadamente:



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



- I - Reabilitação e requalificação urbana;
- II - Manutenção e reformas de espaços públicos e áreas verdes;
- III - Saneamento Básico;
- IV - Infraestrutura viária e mobilidade urbana;
- V - Equipamentos esportivos.

§ 1º As propostas devem, sempre que possível, ser claras quanto ao seu objetivo, a fim de permitir a correta implementação da medida.

§ 2º Os participantes devem anexar à proposta elementos cujo conteúdo sirva de apoio à sua análise, notadamente fotografias ou mapas da localização, constando a descrição legível da proposta.

§ 3º Não serão consideradas as propostas que:

- I - Configurem apenas destinação de recursos a particulares;
- II - Após análise da administração, verifique-se que excedam o valor disponível e/ou o prazo estimado de um ano para a sua execução;
- III - Contrariem ou apresentem incompatibilidade com a legislação vigente;
- IV - Já estejam em execução no orçamento estadual;
- V - Sejam demasiadamente genéricas ou muito abrangentes, não permitindo a sua adaptação a um projeto concreto;
- VI - Não sejam tecnicamente executáveis, mediante avaliação específica.

Art. 17 A votação nos projetos validados tecnicamente dar-se-á por meio de sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso ou, presencialmente, nos municípios, com remessa dos resultados a ALMT.

§ 1º Cada cidadão tem direito a um voto em até três projetos.

§ 2º No caso de voto por via eletrônica:

- I - Interessados em votar deverão cadastrar-se em meio disponibilizado pelo poder público estadual;
- II - Aqueles que se cadastrarem no prazo previsto receberão do poder público estadual senha pessoal e intransferível;
- III - Por meio da senha unipessoal e intransferível os cidadãos poderão votar via rede mundial de computadores ou por meio de aplicativo/software de telefonia móvel.

Art. 18 Consideram-se aprovados aqueles projetos que alcançarem mais de cinquenta por cento (50%) dos votos válidos computados.

Art. 19 A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso deverá oficiar ao Chefe do Poder Executivo e do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso, informando acerca dos cronogramas estaduais que envolvem esta Lei, como forma de propiciar a participação dos demais poderes, seja em âmbito municipal ou estadual.

Art. 20 Será disponibilizada de forma permanente, para consulta dos cidadãos, todas as informações relevantes a respeito do Orçamento Participativo Eletrônico, incluindo as regras para participação e informações sobre a execução dos projetos.

Art. 21 A regulamentação desta Lei ficará a cargo do Poder Executivo Estadual no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir da sua promulgação.

Art. 22 Revogam-se as disposições em contrário;

Art. 23 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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) (...) ¹

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. ²

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.

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 (...)

¹ 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.

² *Idem*, p. 934.



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.³

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:

"Alexandre de Moraes diferencia a inconstitucionalidade formal subjetiva da objetiva, sendo que a primeira "[...] refere-se à fase introdutória do processo legislativo, ou seja, à questão de iniciativa. Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando àquele que detinha o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade."⁴

Também se extrai dos estudos doutrinários, que:

A inconstitucionalidade formal ocorre na violação de regras constitucionais respeitantes à produção e à revelação de um ato jurídico-público.

Nesse tipo de inconstitucionalidade ocorre vício nos elementos objetivos do ato a ser conhecido, antes da apreciação dos possíveis vícios materiais. Caracteriza-se por um defeito de forma, sendo desnecessário o confronto do ato (e.g., lei) com o conteúdo da CF. A inconstitucionalidade formal manifesta-se em três modalidades: a) vícios no procedimento produtivo do ato. Existem atos cujo processo de tramitação nas suas fases procedimentais de iniciativa, instrução e constituição, encontra-se regulado pela própria CF, como no caso das leis delegadas (CF 68), cuja elaboração é atribuída pela CF ao Presidente da República após solicitação da delegação ao Congresso Nacional. Assim, se ocorrer qualquer desvio nesse procedimento inicial

³ Idem, p. 936-937 (Destacamos).

⁴ THAMAY, Rennan. 4. Fundamentos do Controle de Constitucionalidade In: THAMAY, Rennan. Processo Constitucional - Ed. 2023. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/processo-constitucional-ed-2023/1858022322>. Acesso em: 4 de Julho de 2023. Referência à obra "MORAES, Alexandre de. Jurisdição Constitucional e Tribunais Constitucionais: garantia suprema da Constituição. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2013".



fixado pela CF, a lei delegada final estará contaminada em razão da presença de vício de forma; b) vícios na revelação do ato, revelação essa que consiste no trâmite respeitante à colocação de um título jurídico na declaração de vontade produzida pelo órgão competente. Assim, a preterição total de titulação (carência absoluta de forma), a titulação indevida de um ato que não resulte de um erro material, ou a preterição de regras explícitas ou implícitas sobre os elementos dessa titulação geram vícios formais na fase de revelação, dos quais decorre a inconstitucionalidade do ato; c) vício de excesso ou abuso de forma, que se caracteriza quando um ato é submetido, sem necessidade, a um título mais solene ou a uma tramitação mais exigente do que aquela que, em razão do seu conteúdo, necessitaria para sua edição, como no caso de utilizar-se procedimento de Lei Complementar para a normatização de área do domínio legislativo de leis ordinárias, e não identifica a natureza jurídica comum destas últimas disposições. Isso implicaria dizer que lei que discipline matérias referentes à lei ordinária, ao ser aprovada pelo procedimento de lei complementar, apenas poderia ser derogada por outra lei complementar, ainda que sua disciplina dispusesse acerca de domínio de lei ordinária, razão pela qual decorre daí a inconstitucionalidade desse procedimento.⁵

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

6

Na proposição em questão, em razão do conteúdo do dispositivo que prevê a revogação genéricas de “todas as disposições contrárias”, verifica-se a incidência da hipótese de inconstitucionalidade formal.

A inconstitucionalidade se dá pela violação do processo legislativo, quando as normas relativas à Leis e sua elaboração são violadas. No caso, o uso genérico da expressão que, respeitando

⁵ JÚNIOR, Nelson; ABOUD, Georges. 5. Poder Judiciário In: JÚNIOR, Nelson; ABOUD, Georges. Direito Constitucional Brasileiro. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-constitucional-brasileiro/1188259330>. Acesso em: 4 de Julho de 2023.

⁶ Tabela trazida por: MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021. pg. 90



clareza e precisão, deixam de indicar quais normas são revogadas, se utilizando da revogação, de forma genérica, pela expressão “disposições em contrário”.

Nesse sentido, A Lei Complementar Federal N. ° 95, de 26 de Fevereiro de 1998, é violada no seu conteúdo, especialmente em face do disposto no Art. 11, inciso II, alínea “g”:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

(...)

II - para a obtenção de precisão:

(...)

g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes; (Acesso em 14/08/2023, às 09:20, disponível no link: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lcp%2095-1998?OpenDocument)

No mesmo sentido, a legislação Estadual dispõe sobre a regra violada. Respectiva previsão da propositura (genericamente revogando disposições em contrário), viola a Lei Complementar Estadual N° 06, de 27 de Dezembro de 1990, em suas “Disposições Transitórias”, no caput do Art. 1°:

Art. 1° A ab-rogação ou derrogação de dispositivos legais será indicada, de modo expresso nas normas legais editadas a partir de 1° de janeiro de 1991. (Acesso em 14/08/2023, às 09:20, disponível no link: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/250a3b130089c1cc042572ed0051d0a1/2b58ce4e63ba8c48032567be00500313?OpenDocument>)

Em face do exposto, é a conclusão pela existência de vícios relativos à iniciativa, forma, competência ou processo legislativo, sendo imperioso se fazer reconhecer a proposição como **formalmente inconstitucional**.

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 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.⁷

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).⁸

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

⁷ Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306

⁸ MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.Fls. 90/92). Grifos nossos.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



inconstitucionalidade material, diferentemente da formal, diz respeito ao mérito contencioso 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.⁹

Há considerações relevantes que dizem respeito à

Os princípios, mesmo os implícitos, dispõem de funcionalidade. Prestam-se para alguma coisa. São, pois, funcionais. Eles cimentam a unidade da Constituição, indicam o conteúdo do direito de dado tempo e lugar e, por essa razão, fixam standards de justiça, prestando-se como mecanismos valiosos no processo de interpretação e integração da Constituição e do direito infraconstitucional. Mais do que isso, experimentam uma eficácia mínima, ou seja, se são, em algumas situações, insuscetíveis de aplicação direta e imediata, exigindo integração normativa decorrente da atuação do Legislador, pelo menos cumprem eficácia derogatória da legislação anterior e impeditiva da legislação posterior, desde que incompatíveis com seus postulados.¹⁰

Resumindo:

A inconstitucionalidade material reporta-se ao conteúdo do ato normativo. Importa verificar se ele é compatível com o conteúdo da Constituição. Em não o sendo, o ato normativo será materialmente inconstitucional.¹¹

A proposta vem de encontro ao princípio da divisão de poderes e de competências entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que o poder constituinte originário estabeleceu como bases da democracia representativa.

É explícita a violação ao disposto no *caput* do art. 2º, da C.F./88:

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

⁹ *Idem*, p. 91-92.

¹⁰ CLÈVE, Clèmerson. Capítulo 1. A Constituição e a Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade: Conceitos Operacionais In: CLÈVE, Clèmerson. A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro - Ed. 2022. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/a-fiscalizacao-abstrata-da-constitucionalidade-no-direito-brasileiro-ed-2022/1765408551>. Acesso em: 4 de Julho de 2023.

¹¹ *Idem*.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



O artigo 39, parágrafo único, inciso II, letra "d", da Carta Estadual, erigido em conformidade com o **princípio da simetria** (em sintonia com o disposto no art. 61, §1º, II, da CRFB) estabelece que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual as leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração pública.

Na C.E.:

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, à Procuradoria Geral do Estado e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (A expressão “à Procuradoria-Geral do Estado” foi declarada inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal, pela ADI nº 291-0, julgada em 07.04.2010, publicada no DJE em 10.09.2010)

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e indireta ou aumento de sua remuneração, observado o disposto na Seção III, Capítulo V, deste Título;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

c) organização do Ministério Público, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública, observado o disposto na Constituição Federal;

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

III - fixem ou modifiquem os efetivos da Polícia Penal. (Inciso acrescentado pela EC nº 96, D.O. 07.01.2021)¹²

No mesmo sentido, portanto, o disposto na C.E., deriva da Norma Maior, pelo Princípio da Simetria:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

¹² Acesso em 06/07/2023 às 11:30 no link:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70444/CE_MT_EC_107-2022.pdf?sequence=5&isAllowed=y



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



II - disponham sobre: (...)

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
 - b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
 - c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
 - c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
 - d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
 - e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;
 - e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
 - f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
- § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.¹³

Nesse sentido, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, II, e, da CF. (...) A EC 24/2002 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da CF. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública.¹⁴

¹³ Acesso em 06/07/2023 às 11:32 no link: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

¹⁴ **ADI 2.654**, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-8-2014, P, DJE de 9-10-2014.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna.¹⁵

Assim, em razão da inexistência de **vícios** relativos à matéria e conteúdo do texto constitucional, imperioso se faz reconhecer a proposição como **materialmente constitucional**.

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à **Juridicidade**, verifica-se que o ordenamento jurídico **infraconstitucional não é**, como um todo respeitado, tendo sido identificada, ao menos duas normas contra as quais há conflito que venha gerar ilegalidade contra a proposição:

A primeira norma violada é a Lei Complementar Federal N.º 95, de 26 de Fevereiro de 1998, é violada no seu conteúdo, especialmente em face do disposto no Art. 11, inciso II, alínea “g”:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

(...)

II - para a obtenção de precisão:

(...)

g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes; (Acesso em 14/08/2023, às 09:20, disponível no link: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lcp%2095-1998?OpenDocument)

¹⁵ **ADI 179**, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, *DJE* de 28-3-2014.



A segunda norma violada é legislação Estadual quando dispõe sobre a regra legislativa. Respectiva previsão da propositura (genericamente revogando disposições em contrário), viola a Lei Complementar Estadual N° 06, de 27 de Dezembro de 1990, em suas “Disposições Transitórias”, no caput do Art. 1°:

Art. 1° A ab-rogação ou derrogação de dispositivos legais será indicada, de modo expresso nas normas legais editadas a partir de 1° de janeiro de 1991. (Acesso em 14/08/2023, às 09:20, disponível no link: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/250a3b130089c1cc042572ed0051d0a1/2b58ce4e63ba8c48032567be00500313?OpenDocument>)

Quanto à **Regimentalidade**, deve constar registrado que, a proposição legislativa, não está em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno, com explícita afronta ao disposto no Art. 155, III e VII:

Art. 155 Não se admitirão proposições:
(...)
III - anti-regimentais;
(...)
VII - manifestamente inconstitucionais;(…)

Em face de todo o exposto, vislumbramos questões atentatórias à Constituição Federal, Estadual, ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional ou ao Regimento Interno desta Casa de Leis que 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 671/2020, de autoria do Deputado Wilson Santos.

Sala das Comissões, em 05 de 08 de 2023.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 671/2020 – Parecer N.º 350/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 05 / 08 / 2023.
Presidente: Deputado (a) <i>Leônio Gonçalves.</i>
Relator (a): Deputado (a) <i>Wilson Santos.</i>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto contrário à aprovação do Projeto de Lei N.º 671/2020, de autoria do Deputado Wilson Santos.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
	Relator (a)
	<i>Wilson Santos</i>
	Membros (a)
<i>Wilson Santos</i>	<i>Wilson Santos</i>