



Parecer n.º 861/2022/CCJR

Referente à Proposta de Emenda à Constituição n.º 8/2022 que “acrescenta os artigos 56-A e 206-A à Constituição do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.”.

Autor: Deputado Carlos Avalone

Relator (a): Deputado (a)

*João Rumi*

### **I – Relatório**

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 15/06/2022, sendo colocada em pauta no dia 22/06/2022, tendo o seu devido cumprimento ocorrido em 24/08/2022 e, então, foi encaminhada para esta Comissão, tendo aqui aportado no dia 30/08/2022, tudo conforme se vislumbra das folhas N.º 02 e 10-v.

Com efeito, submete-se a esta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição n.º 8/2022, de autoria do Deputado Carlos Avalone, a qual acrescenta os artigos 56-A e 206-A à Constituição do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

O escopo da vertente propositura, em suma, é o de

1. reconhecimento, a valorização e instituição de mecanismos de fortalecimento de funções e carreiras públicas, essenciais ao funcionamento do Estado e Municípios à prestação de serviços públicos à população, não é novidade na Constituição Federal e na Constituição Estadual.
2. suprir as lacunas da inexistência de lei federal sobre normas gerais de organização das atividades de contabilidade na administração orçamentária, financeira e patrimonial, inclusive da carreira dos servidores responsáveis por esses serviços técnicos profissionais; e
3. fortalecer o sistema de contabilidade do Estado e dos Municípios mato-grossense, com a consequente criação do órgão central de contabilidade do Estado e Municípios.

A criação dos dispositivos pretendidos, na comparação com o texto atualmente em vigência, contaria – doravante – com as seguintes redações:



**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. 56-A As atividades de contabilidade são essenciais à gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública do Estado do Mato Grosso, e centralizará o registro contábil dos atos e fatos que afetem ou possam afetar o patrimônio da entidade, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável visando consolidação das contas públicas, relativas à contabilidade aplicada ao setor público e à elaboração dos relatórios e demonstrativos fiscais, de transparência, acompanhamento, gestão fiscal e prestação das contas públicas e serão desempenhadas pelo Órgão Central de Contabilidade do Ente Governo do Estado do Mato Grosso, pertencente à estrutura da Administração Pública do Estado do Mato Grosso, exercidas e executadas por servidores Contadores e Contadoras organizados em carreiras específicas e legalmente habilitados.”

“Art. 206-A As atividades de contabilidade são essenciais à gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Administração dos Municípios do Estado do Mato Grosso, e centralizará o registro contábil dos atos e fatos que afetem ou possam afetar o patrimônio da entidade, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável visando consolidação das contas públicas, relativas à contabilidade aplicada ao setor público e à elaboração dos relatórios e demonstrativos fiscais, de transparência, acompanhamento, gestão fiscal e prestação das contas públicas e serão desempenhadas pelo Órgão Central de Contabilidade dos Municípios do Estado do Mato Grosso, pertencente à estrutura da Administração Pública dos Municípios do Estado do Mato Grosso, exercidas e executadas por servidores Contadores e Contadoras organizados em carreiras específicas e legalmente habilitados

Para tanto, consta da justificativa acostada à Propositura em palco (fls. 04-06) que:

A presente proposta de alteração da Constituição Estadual visa fortalecer o sistema de contabilidade do Estado e dos Municípios mato-grossenses, como função indispensável à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, a transparência, a prestação de contas de a fiscalização da gestão fiscal e contábil das contas públicas.

(...)

Considerando a inexistência de lei federal sobre normas gerais de organização das atividades de contabilidade na administração orçamentária, financeira e patrimonial, inclusive da carreira dos servidores responsáveis por esses serviços técnicos profissionais e a competência residual reservada ao Estado em matéria constitucional, a presente Proposta de Emenda à Constituição do Estado visa suprir essas lacunas e fortalecer o sistema de contabilidade do Estado e dos Municípios mato-grossense, com a consequente criação do órgão central de contabilidade do Estado e Municípios.

A seguir, cumprida a pauta, a propositura foi encaminhada a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto à sua legitimidade e constitucionalidade.

É o relatório.



## II – Análise

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

Conforme já relatado, a presente Proposta de Emenda Constitucional objetiva incluir dispositivos normativos na Carta Magna mato-grossense, ou seja, pretende inovar na ordem jurídica estadual (poder constituinte derivado reformador) mediante a positivação dos seguintes textos (fls. 03-03):

“Art. 56-A As atividades de contabilidade são essenciais à gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública do Estado do Mato Grosso, e centralizará o registro contábil dos atos e fatos que afetem ou possam afetar o patrimônio da entidade, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável visando consolidação das contas públicas, relativas à contabilidade aplicada ao setor público e à elaboração dos relatórios e demonstrativos fiscais, de transparência, acompanhamento, gestão fiscal e prestação das contas públicas e serão desempenhadas pelo Órgão Central de Contabilidade do Ente Governo do Estado do Mato Grosso, pertencente à estrutura da Administração Pública do Estado do Mato Grosso, exercidas e executadas por servidores Contadores e Contadoras organizados em carreiras específicas e legalmente habilitados.”

“Art. 206-A As atividades de contabilidade são essenciais à gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Administração dos Municípios do Estado do Mato Grosso, e centralizará o registro contábil dos atos e fatos que afetem ou possam afetar o patrimônio da entidade, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável visando consolidação das contas públicas, relativas à contabilidade aplicada ao setor público e à elaboração dos relatórios e demonstrativos fiscais, de transparência, acompanhamento, gestão fiscal e prestação das contas públicas e serão desempenhadas pelo Órgão Central de Contabilidade dos Municípios do Estado do Mato Grosso, pertencente à estrutura da Administração Pública dos Municípios do Estado do Mato Grosso, exercidas e executadas por servidores Contadores e Contadoras organizados em carreiras específicas e legalmente habilitados”.

Em assim sendo, a princípio, cabe destacar que a vertente Proposta de Emenda à Constituição, embora de autoria originária de um único Parlamentar, está subscrita por um terço dos membros deste Parlamento (página 06), em consonância com o disciplinado pelo artigo 38, inciso I, da Constituição Estadual, cuja redação é:

Art. 38 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;



**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 §§ 1º, 4º e 5º do artigo 38 da Constituição Estadual estabelecem, respectivamente, limitações circunstanciais, materiais e temporais ao poder constituinte derivado reformador, senão veja-se:

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou estado de sítio.

...

§ 4º Não serão objeto de deliberação as propostas de emendas previstas no § 4, do art. 60, da Constituição Federal.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Em pesquisa no sistema interno de acompanhamento de tramitação de proposições legislativas, verificou-se que **está sendo observado o disposto nos parágrafos primeiro, quarto e quinto, acima mencionados.**

Assim, considerando que **não há intervenção federal, estado de defesa e/ou estado de sítio**, bem como a matéria que consta na Proposta de Emenda Constitucional ora analisada **não foi rejeitada ou considerada prejudicada na sessão legislativa em curso**, certo é que inexistem limitações circunstanciais e temporais que, em tese, poderiam obstar o avanço da propositura em comento.

Com relação às limitações materiais, o constituinte estadual remeteu à Constituição Federal o dever de observância das restrições ali estabelecidas, razão pela qual não são passíveis de proposta de alteração as matérias constantes do § 4º do artigo 60 da Carta Maior brasileira, quais sejam: a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais, senão vejamos:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

...

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Um mero cotejo do teor desta Proposta de Emenda Constitucional com a norma acima transcrita **demonstra não haver qualquer sorte de limitação circunstancial** a inquirar a proposição em voga, razão pela qual passa-se, doravante, a análise estrita de sua constitucionalidade.

Já no que diz respeito à competência legislativa autoral para a deflagração desta propositura, tem-se que a **matéria** em palco é de **iniciativa concorrente**, visto que a Carta Magna brasileira não dispôs de maneira expressa acerca de iniciativa reservada apenas a um (a) determinado (a) autoridade/órgão para tratar de normas atinentes ao processo legislativo estadual.



Em outras palavras, não se vislumbra aqui usurpação da prerrogativa regulamentar prevista no art. 84, tampouco violação ao rol de iniciativas privativas do Executivo constante do art. 61, ambos da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido:

“Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo”<sup>1</sup>.

Lado outro, tocante à competência legislativa das Unidades Federativas para a deflagração da proposta em análise, tem-se que a presente matéria é de **competência privativa do Estado de Mato Grosso, ex vi do art. 25 da Constituição Federal de 1988**. Não se deve olvidar, por fim, do fato da propositura em baila não estar no rol das competências privativas da União estabelecido pelo art. 22 da mencionada Norma Maior.

Logo, sem maiores delongas, tem-se que as normativas constitucionais que se pretende positivar na ocasião não ferem a competência estabelecida pelo Texto Maior para a deflagração do respectivo processo legislativo, a revelar que esta propositura é **formalmente constitucional**.

De igual sorte, tocante à **constitucionalidade material**, a presente Proposta de Emenda Constitucional também merece prosperar.

Isso porque, a Emenda Constitucional 108 de 2020, ao acrescentar à Constituição Federal de 1988 o Art. 163-A, criou obrigação a Estados-Membros e Municípios, de disponibilizarem suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, com periodicidade, formato e sistema que venham a ser estabelecidos por órgão da União.

Significa dizer, que a União exige padronização da produção de informações de ordem contábeis, orçamentários e fiscais.

A Proposta de Emenda em análise, centraliza o registro contábil de atos e fatos relativos ao patrimônio da entidade, **visando consolidação das contas públicas, relativas à contabilidade aplicada ao setor público e à elaboração dos relatórios e demonstrativos fiscais, de transparência, acompanhamento, gestão fiscal e prestação das contas públicas**.

Revela-se, do ponto de vista **material**, não apenas **compatível com as normas Da Constituição Federal de 1988, como também da Constituição Estadual**, ao tempo em que,

<sup>1</sup> STF - ADI 3394, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 REPUBLICAÇÃO: DJe-152 DIVULG 14-08-2008 PUBLIC 15-08-2008 EMENT VOL-02328-01 PP-00099 DJ 24-08-2007 PP-00023 RT v. 96, n. 866, 2007, p. 112-117.



busca, em respeito às normas em vigência, criar os mecanismos necessários ao melhor desempenho das obrigações criadas pela Emenda Constitucional 108/2020.

De efeito, o quadro normativo estadual atual que se pretende alterar, com a introdução dos novos dispositivos, guarda sintonia vertical com a Constituição Federal de 1988 – após o advento da EC n.º 76/13 –, o que ressalta a plena **constitucionalidade material** desta Proposta de Emenda Constitucional.

Não se encontram, ainda, uma posição estável ou majoritária do ponto de vista jurídico quanto à criação dos órgãos estaduais de consolidação em decorrência direta da criação do art. 163-A na Constituição Federal de 1988 em razão do curto período de sua existência até o presente momento.

A **inovação** pretendida pela Proposta de Emenda Constitucional, inclusive, ao que indica a literatura nas ciências contábeis e da administração pública, **se dá em razão<sup>2</sup> de um** histórico de configuração centralizada e autoritária do poder, demonstrando ser comum na história, uma preocupação mais voltada ao equilíbrio político entre Poderes do que com a orçamentação propriamente:

No Brasil, o processo orçamentário começa a ser tratado a partir da Constituição de 1824; e ao longo de sua trajetória histórica oscilará entre modelos de elaboração concentrada ora no Legislativo, ora no Executivo e, ainda, na modalidade mista, variando conforme a configuração mais centralizada e autoritária do poder ou mais aberta e democrática. Esse processo segue contornos tradicionais, com uma preocupação mais voltada para o equilíbrio político entre os Poderes, do que com a orçamentação em si (OLIVEIRA, F., 2009)

Segundo Machado Júnior (2012), a concepção de “orçamento-programa” já estava presente quando instituída a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios pelo Decreto no 20.631/1931 (BRASIL, 1931), com o objetivo de:

proceder ao estudo minucioso da situação econômico-financeira de cada Estado e seus Municípios, facultando ao Governo Provisório, com os subsídios que lhe oferecer, a decretação de medidas necessárias à reorganização econômica e administrativa do País (MACHADO JÚNIOR, 2012, p. 1.157).

Esta, porém, não foi levada a cabo, apesar da estruturação já existente, porque à época faltava, por exemplo, uma teoria que elevasse o orçamento a uma categoria independente da contabilidade. Naquele momento, entendia-se o orçamento como matéria subordinada à contabilidade, isto é, instrumento operacional. Segundo Machado Júnior (2012, p. 1.158):

<sup>2</sup> Fonte: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao\\_inovadora.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao_inovadora.pdf) Páginas N.º 109-112 do texto – ou páginas N.º 106-115 do PDF, extraído em 15 de setembro de 2022 às 17:13



Como o orçamento e a contabilidade utilizam a conta como instrumento de registro, de análise e de representação e como a contabilidade é a ciência que estuda e desenvolve a teoria das contas, achou-se apropriado que o orçamento fosse concebido e operado como um de seus instrumentos técnicos.

Para Machado Júnior (2012), isso se deve ao fato de que no Brasil, nesse período, ainda não estavam difundidos os conceitos basilares da teoria da administração. É no âmbito dessa teoria que os conceitos de racionalidade orçamentária estão dispostos e são fundamentais para o desenvolvimento das técnicas modernas de orçamentação.

As propostas de modelagem programática apresentadas pela Cepal no pós-guerra chegam ao Brasil em um momento no qual a instituição orçamentária não havia evoluído, ainda, de maneira suficiente para possibilitar a utilização desse instrumental, segundo Oliveira, F. (2009, p. 97).

Durante os anos 1950, foi formada uma comissão para estudar as inovações orçamentárias propostas por esses novos modelos internacionais difundidos por agências multilaterais como a ONU e a Cepal. Com base nos estudos da Comissão de Estudos Técnicos e Projetos Administrativos – Cepal, do Conselho Técnico de Economia e Finanças e mais uma série de colaborações de estudos estaduais, além de disposições dos manuais das Nações Unidas<sup>18</sup>, é elaborado o Projeto de Lei no 201, apresentado, em maio de 1950, pelo Deputado Berto Conde (PTB-SP), aprovado no mesmo ano na Câmara (BRASIL, 1950). Porém, após o encaminhamento ao Senado, o projeto teve sua discussão paralisada por mais de 10 anos, sendo retomada em 1962, já no governo João Goulart; e foi transformado em lei em 1964 (CONTI; PINTO, 2014).

(...)

Após quase 10 anos em utilização na administração federal, a Portaria no 9/1974 (BRASIL, 1974) do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral obrigaria a adoção da classificação por programas, projetos e atividades, em adição à classificação funcional, para todos os Estados e Municípios brasileiros. O modelo classificatório da Lei no 4.320/1964 e a classificação adotada na Portaria no 9/1974 permitiram então a organização do orçamento-programa pelos entes subnacionais (GIACOMONI, 2007).

Como bem registrado pela Doutrina, faltava, à época, dentre outros instrumentos teóricos, uma teoria que entendesse o orçamento como categoria independente da contabilidade. É sabido que, nos momentos históricos pretéritos, o entendimento predominante era o de que, **o orçamento era matéria subordinada à contabilidade, isto é, instrumento operacional.**

A conclusão - após a evolução da contabilidade e administração, bem como devidos às modificações legislativas e teorias científicas das áreas mencionadas - é de que:

Assim, no processo de definição orçamentária, parte da alocação de recursos orçamentários (a parcela majoritária, no caso brasileiro) varia independentemente da escolha governamental e representa aquilo que denominamos incrementalismo



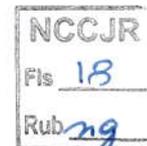
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



constitucional-legal. Outra parcela (menor) dos recursos orçamentários é alocada discricionariamente e depende de escolhas de prioridades programáticas lastreadas em opções políticas de governo. Num modelo de orçamento-programa, essas despesas podem estar sujeitas ao racionalismo estratégico/político. Num orçamento tradicional estariam sujeitas a um incrementalismo inercial.

Para ambas as partes – ou seja, despesas obrigatórias por razões constitucionais-legais e despesas discricionárias – o orçamento-programa induz o escrutínio técnico das ações e sua avaliação econômica, para que seja possível avaliar e aprimorar seu desempenho.

Assim, reconhecer que o orçamento não é majoritariamente discricionário dentro de um modelo de orçamento-programa não significa minimizar a possibilidade de uso dessa ferramenta. Ao contrário, fortalece a necessidade de maior racionalidade estratégica e política, sem abrir mão da análise técnica da programação que é passível de escolha.<sup>3</sup>

Assim sendo, sem maiores delongas, pelo fato da Proposta de Emenda em análise, centralizar o registro contábil de atos e fatos relativos ao patrimônio da entidade, visando consolidação das contas públicas, relativas à contabilidade aplicada ao setor público e à elaboração dos relatórios e demonstrativos fiscais, de transparência, acompanhamento, gestão fiscal e prestação das contas públicas. Para melhor atender à determinação contida no Art. 163-A da Constituição Federal de 1988, tem-se que as (pretensas) normas ventiladas na Proposta de Emenda Constitucional em análise são **formal e materialmente constitucionais**, na esteira do dispositivo mencionado da Carta Magna, bem como do entendimento da literatura especializada na ciência contábil e de administração e gestão pública.

Logo, não vislumbramos questões constitucionais que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação da presente Proposta de Emenda à Constituição.

É o parecer.

<sup>3</sup> Fonte: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao\\_inovadora.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao_inovadora.pdf) - Página N.º 129 do texto - ou N.º 132 do PDF extraído em 15 de setembro de 2022 às 17:13



**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 da Proposta de Emenda à Constituição n.º 8/2022, de autoria do Deputado Carlos Avalone.

Sala das Comissões, em 08 de 11 de 2022.

**IV – Ficha de Votação**

Proposta de Emenda à Constituição n.º 8/2022 – Parecer n.º 861/2022
Reunião da Comissão em 08/11/2022
Presidente: Deputado <i>Odmar Dal Bow</i>
Relator (a): Deputado (a) <i>Moax Rini</i>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto <b>favorável</b> à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n.º 8/2022, de autoria do Deputado Carlos Avalone.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	<i>Moax Rini</i>
Membros (a)	<i>Carlos Avalone</i>
	<i>[Signature]</i>
	<i>[Signature]</i>
	<i>[Signature]</i>
	<i>[Signature]</i>