

Parecer N.º 017/2023/CCJR

Referente à Mensagem N.º 13/2023 – PLC N.º 1/2023 que “Altera e acrescenta dispositivos da Lei Complementar nº 4, de 15 de outubro de 1990, da Lei Complementar nº 111, de 1º de Julho de 2002, da Lei Complementar nº 266, de 29 de dezembro de 2006, da Lei Complementar nº 600, de 19 de dezembro de 2017, da Lei Complementar nº 662, de 14 de maio de 2020, e da outras providências.”.

Autor: Poder Executivo.

Relator (a): Deputado (a)

Dilma Dal Bosco

I – Relatório

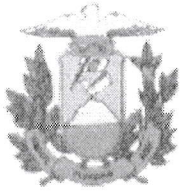
A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 11/01/2023, sendo aprovado o requerimento de dispensa da 2ª pauta na Sessão Plenária no mesmo dia.

O projeto em referência visa promover o aprimoramento da prestação de serviços de gestão administrativa, propondo a criação de cargos específicos para suprir as necessidades organizacionais das estruturas do Estado, saneando a carência de cargos e a valorização dos servidores, corrigindo os valores constantes na tabela atualmente recebida. O Senhor Governador apresentou a seguinte justificativa:

“(…)

A fim de corrigir o cenário de desequilíbrio financeiro, orçamentário e fiscal vigente à época, o Poder Executivo Estadual propôs a Lei Complementar nº 612/2019, que dispôs sobre a organização administrativa e extinguiu nove Secretarias de Estado e órgãos integrantes da própria Governadoria, gerando uma economia aproximada de mais de R\$ 150 milhões.

Alcançados os resultados e o equilíbrio pretendidos, a atual gestão administrativa Estadual – mantendo o fulcro nos princípios da eficiência e economicidade – passou a visar com maior ênfase o alcance da imediata e plena efetividade de todos os direitos e garantias individuais e coletivas da população mato-grossense, adotando como objetivo a ampliação dos serviços prestados.



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



Nesta toada, com o propósito de imprimir respostas mais rápidas e eficientes à sociedade mato-grossense, tornou-se necessário promover o saneamento da carência de cargos e a valorização dos servidores de modo a reforçar as áreas de estrutura administrativa e de prestação finalística.

Com este foco, a presente proposta tem como objetivo valorizar o servidor corrigindo os valores constantes na tabela atualmente recebida pelos exclusivamente comissionados, cuja última alteração nominal foi realizada pela Lei Complementar nº 520/2013 e ainda atualizar o percentual em comissão recebido pelos servidores efetivos quando ocupantes de cargos em comissão ou função de confiança.

(...)

Com o objetivo de se promover o aprimoramento da prestação de serviços de gestão administrativa, é que se propõe a criação de cargos específicos para suprir as necessidades organizacionais das estruturas do Estado.

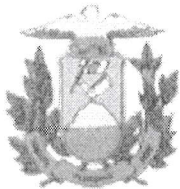
(...).”.

Ato contínuo, dispensada a pauta, os autos foram enviados a Comissão Especial, a qual exarou parecer de favorável à aprovação, tendo sido aprovado em 1ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis na data de 11/01/2022.

Posteriormente, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR.

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 complementar em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.



II – Análise

II. I. - Atribuições da CCJR

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

Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

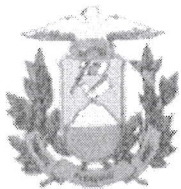
Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das regras de iniciativa 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.

Em breves palavras a proposta visa promover o aprimoramento da prestação de serviços de gestão administrativa, propondo a criação de cargos específicos para suprir as necessidades organizacionais das estruturas do Estado, saneando a carência de cargos e a valorização dos servidores, corrigindo os valores constantes na tabela atualmente recebida.





II.II – Da (s) Preliminar (es);

Compulsando os autos, verifica-se que não há questões preliminares a serem analisadas, quais sejam: emendas, substitutivos ou projetos em apensos, entre outras matérias prejudiciais que integram o rol do art. 194 do Regimento Interno desta Casa de Leis – Resolução n.º 677 de 20 de dezembro de 2006. Assim, passaremos a análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição.

II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal;

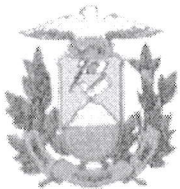
Quanto à Repartição de competências na Constituição de 1988, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência. E isso no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) e no que respeita a competências materiais (competências de ordem administrativa).

A Doutrina explica a repartição de competência legislativa e administrativa na Carta Magna nos seguintes termos:

A Constituição Federal efetua a repartição de competências em seis planos: 1) competência geral da União; 2) competência de legislação privativa da União; 3) competência relativa aos poderes reservados dos estados; 4) competência comum material da União, estados-membros, do distrito federal e dos municípios (competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...)

A COMPETÊNCIA PRIVATIVA da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. Assim, por exemplo, as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais - como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) (...) MENDES, gilmar ferreira. Curso de Direito Constitucional / gilmar ferreira mendes; paulo gonet branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933)

Em relação à terminologia, quando se diz Competência **privativa** difere-se - às vezes - do significado de competência **exclusiva** - parte da doutrina entende haver uma divisão, onde as competências exclusivas são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam sê-la. (Art. 21 da CF exclusiva da União; e art. 22 privativa), parte da doutrina, 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 COMPETENCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE pode-se dizer, de acordo com a doutrina especializada, que é um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estado-membros. O Art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente (...)

Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24§ 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. (...)

Quando da falta completa da lei com normas gerais, o Estado-membro pode legislar amplamente, para suprir, assim, a inexistência do diploma federal. (...)

Pode-se dizer que o propósito de se entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local. (*MENDES, gilmar ferreira. Curso de Direito Constitucional / gilmar ferreira mendes; paulo gonet branco. - 15. ed. - São Paulo : Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 936-937*)

Quando da análise da Constitucionalidade da Proposta Legislativa, deve-se verificar sua submissão tanto sob o quesito formal quanto o material.

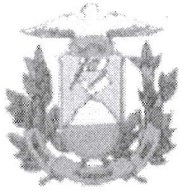
Noutro giro, sobre a inconstitucionalidade subjetiva, relacionado à iniciativa de Leis, a Constituição Federal, assim como a Constituição Estadual, reserva a algumas autoridades a iniciativa de alguns assuntos sensíveis a suas atribuições.

Consigne-se que a competência para legislar sobre o tema é de iniciativa privativa do senhor Governador do Estado, pois a ele compete criar atribuições a órgão contido na estrutura do Poder Executivo, bem como sobre os servidores que poderão atuar nesse órgão, tudo conforme a Constituição Estadual, cabendo a esta Casa de Leis providenciar os ajustes necessários na Propositura, se for o caso; vejamos a letra constitucional estadual quanto aos respectivos assuntos:

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.

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

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

Ainda, dispõe em seu artigo 25, incisos III e IX, que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre a matéria:

Art. 25 Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no Art. 28, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

(...)

VII - organização administrativa e judiciária do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Procuradoria Geral do Estado, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas, da Polícia Judiciária Civil, da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Penal;

VIII - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, na Administração Pública direta e indireta, bem como fixação dos respectivos vencimentos e remuneração, observados os critérios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição;

IX - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.

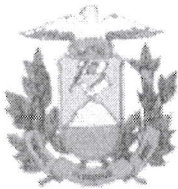
(...)

XI - aprovar, previamente, mudanças na composição da remuneração dos servidores públicos, integrada de vencimento-base, representação e adicional por tempo de serviço.

Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal, bem como da Constituição do Estado de Mato Grosso, verifica-se a compatibilidade da propositura quanto o aspecto constitucional formal.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

A respeito da constitucionalidade material a doutrina especializada faz as seguintes e relevantes considerações:



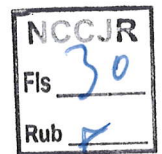
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É controle criativo, substancialmente político. (...)

Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente. **(Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306)**

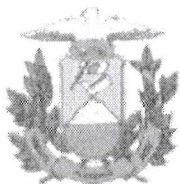
Guilherme Sandoval Góes, em sua obra Controle de Constitucionalidade, Citando A Obra de Gilmar Mendes e outro, traz a seguinte definição da doutrina quanto à (in) constitucionalidade material:

inconstitucionalidade material, também denominada de inconstitucionalidade de conteúdo ou substancial, está relacionada à “matéria” do texto constitucional, ao seu conteúdo jurídico-axiológico. (...)

A **inconstitucionalidade material** envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do **desvio de poder** ou do **excesso de poder legislativo**. Assim sendo, destaca o eminente jurista que a doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, que se revela mediante contrariedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao **princípio da proporcionalidade** ou ao **princípio da proibição de excesso**, qualidade de norma constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito. Dessa forma, para além da costumeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5) (grifos nossos). (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021. fls. 90/92).

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

Além disso, a Constituição traz expressamente no art. 37, inciso X da Carta Magna que a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, “*in verbis*”:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

(...)

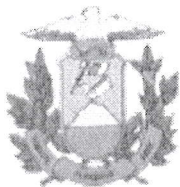
X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

É, portanto materialmente constitucional o projeto de lei complementar.

II.V – Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à juridicidade e regimentalidade, deve constar registrado que, em atenção à determinação dos Artigos 39 a 45 da CE/MT, está a proposição legislativa, em pleno acordo com o disposto na Constituição do Estado de Mato Grosso.

Acerca da Iniciativa dos Projetos, verifica-se que estão devidamente observados os artigos 172 a 175 do Regimento Interno da Casa de Leis.



Em face de todo o exposto, não vislumbramos questões constitucionais e legais que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação do presente projeto de lei complementar.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei Complementar N.º 1/2023, Mensagem N.º 13/2023, de autoria do Poder Executivo.

Sala das Comissões, em 11 de 01 de 2023.

IV – Ficha de Votação

PLC N.º 1/2023 – Mensagem N.º 13/2023 - Parecer N.º 017/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 11 / 01 / 2023
Presidente: Deputado Dilmor Dal Bosco
Relator (a): Deputado (a) Dilmor Dal Bosco.

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei Complementar N.º 1/2023, Mensagem N.º 13/2023, de autoria do Poder Executivo.

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