



Parecer N.º 314/2023/CCJR

Referente ao Veto Total N.º 28/2023 – Mensagem N.º 39/2023 – Projeto de Lei N.º 07/2023 que “Altera o disposto no art. 64 da Lei nº 11.955, de 09 de dezembro de 2022, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências”, de autoria do Deputado Eduardo Botelho

Autor: Poder Executivo.

Relator (a): Deputado (a)

Julio Campos

I – Relatório

O presente veto foi recebido e registrado pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 05/04/2023 (fl.02), tendo sido lido na Sessão do mesmo dia. Após, foi encaminhado para esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR no dia 05/04/2023, tendo aportado na mesma data, conforme à fl. 09/verso.

A razão do veto alicerça-se em inconstitucionalidade. O § 1º do artigo 42 da Constituição do Estado de Mato Grosso prevê que, “*se o Governador do Estado considerar o projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente*”.

Ainda, nos termos do § 1º, do artigo 302, do Regimento Interno desta Casa de Leis, compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação a análise do veto que tiver por fundamento a inconstitucionalidade da proposição.

Nas razões do veto, o Governador do Estado, destaca:

“Isso porque, ao permitir o repasse de transferências voluntárias aos Municípios inadimplentes de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, mediante alteração do art. 64, da Lei nº 11.955/2022, a propositura incorre em ingerência indevida sobre



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



atribuições do Poder Executivo e, mais ainda, é incompatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em primeiro lugar, forçoso reconhecer que a propositura cria atribuições e interfere no funcionamento e organização de Secretarias de Estado, produzindo regras de cunho materialmente administrativo, cuja faculdade para deflagrar o competente processo legislativo é atribuída ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 39, parágrafo único, II, “d” e do art. 66, V, da Constituição Estadual.

Ora, cabe privativamente ao Poder Executivo, por meio da Secretaria de Estado de Fazenda - SEFAZ, dentre outras atribuições, “[...] orientar, coordenar e supervisionar a elaboração, a execução e o monitoramento dos seguintes instrumentos:

- a) Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO;
- b) Lei Orçamentária Anual - LOA;”, conforme ilação do art. 21, III, da Lei Complementar nº 612/2019.

Ainda, de acordo com art. 24, IV, da mesma norma, cabe à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, a atribuição de “[...] estabelecer as diretrizes e a metodologia e organizar a elaboração dos seguintes instrumentos de planejamento:

- a) Plano de Longo Prazo - PLP;
- b) Plano Plurianual - PPA;
- c) Plano de Trabalho Anual - PTA;”. Nota-se, assim, que a matéria objeto do projeto de lei em análise é de responsabilidade da SEFAZ e da SEPLAG.

Inferre-se, ainda, que o desenho institucional dos Poderes é definido pela Carta Política, sendo vedado aos estados criar novas ingerências de um Poder na órbita de outro que não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio da própria Constituição Federal.

Nesse sentido, a Constituição Federal acreditou ao chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção da Administração Pública (art. 84, II; art. 61, §1º, II, CF), comando, esse, replicado no âmbito estadual (arts. 39 e 66 da CE). Ressalta-se, nesse ponto, que a legislação constitucional fixou que normas que estabelecem ações obrigatórias ao Poder Executivo devem ser elaboradas pelo próprio Poder Executivo, composto por órgãos técnicos com maior expertise acerca da temática, e que efetivamente, desenvolvem as ações necessárias para concretizar os objetivos almejados pela lei e pelo interesse público.

De outro norte, ainda que se entendesse que a propositura não usurparia competência privativa do Chefe do Poder Executivo, o projeto em análise também possui vício material o que corrobora a impossibilidade de sua aprovação. Inicialmente, impende registrar que, o art. 163, I da Constituição Federal, reserva à lei complementar, a forma para dispor sobre finanças públicas.

No que se refere especificamente à regulação da matéria orçamentária, a Carta Política estabelece em seu art. 165, §9º, incisos I e II, respectivamente, a necessidade de editar lei complementar para tratar sobre exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; e sobre gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta.

Vê-se, assim, que a correta apresentação da matéria versada na propositura em apreço se daria mediante apresentação de projeto de lei complementar. Além de contrariar os art. 163 e 165, §9º, incisos I e II da Constituição Federal, a proposição,

2



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



conforme se depreende da análise de seu texto, ao criar hipótese de transferência voluntária de recursos aos municípios inadimplentes, também contraria diretamente o art. 25, §1º, IV da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Em síntese, supracitado artigo ao dispor acerca das transferências voluntárias consistentes na entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não resulte de determinação constitucional ou estabelecida em lei, ou, ainda, os destinados ao Sistema Único de Saúde, fixa em seu §1º, certos requisitos condicionantes para percepção desse benefício, além daqueles estabelecidas na própria Lei de Diretrizes Orçamentária, como forma de garantir sua regularidade fiscal.

Dentre tais exigências, referido dispositivo fixa como critério imprescindível para celebrar e receber tais recursos, a devida comprovação de regularidade, por meio de certidões negativas ou certidões positivas com efeito de negativas. Em outros termos, o art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 veda a transferência voluntária de recursos públicos à beneficiários que se encontram em situação de inadimplência para com a Administração Pública, como forma, ulterior, de resguardar o Erário Público e a correta execução dos acordos firmados.

Vale destacar que o mesmo artigo já apresenta exceções que desobrigam os municípios de apresentar regularidade para firmar ou receber recursos de transferências voluntárias, quais sejam, convênios da área de saúde, educação e assistência social. Nota-se, assim, que a própria Lei Complementar nº 101/2000, ao fixar as exigências para repasse de transferências voluntárias, apresenta exceções quanto às áreas de educação, saúde e assistência social, ou seja, apenas os convênios com objetos, oriundos dessas áreas não se sujeitam ao crivo da regularidade fiscal exigida no §1º, do art. 25 da norma em questão.

Impende registrar, ainda, que, embora louváveis a intenção de se buscar garantir aos pequenos municípios, mediante retirada da exigência da demonstração da situação de adimplência dos municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, sob justificativa de a LDO/2021 da União possuir dispositivo que permitiria essas transferências, de modo a resguarda-los do ônus de uma situação que não deram causa, qual seja, a pandemia da Covid-19, tal iniciativa encontra obstáculo na Lei Complementar nº 101/2000.

Impende recordar, também, que, na época de deliberação da citada proposta federal, fora oposto veto presidencial aos referidos artigos incluídos na Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO/2021) e na Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO/2022) por contrariar as normas de gestão fiscal. Novamente, durante a discussão da LDO/2023 da União (Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022), também opôs veto ao citado dispositivo, pelo mesmo argumento.

Por derradeiro, convém destacar que a Secretaria de Estado de Fazenda - SEFAZ, por meio da Informação Técnica nº 004/2023, manifestou-se contrária à propositura por violação direta à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, sobretudo, por dispensar a “[...] adimplência identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais, como condição para o recebimento de transferências voluntárias pelos municípios até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, inclusive para o recebimento de bens, materiais e insumos, a título de doação”, o que ofende o próprio interesse público já que subtrai relevante medida de finanças públicas voltada à responsabilidade na gestão fiscal.

Ainda, de acordo com a pasta, dos 141 municípios do estado apenas 11 possuem mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Assim, por conseguinte, a iniciativa



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



parlamentar, se aprovada, subtrai relevante medida de controle das finanças públicas voltada para a responsabilidade na gestão fiscal, fragilizando, ainda mais, o Erário Público.

Em complemento às informações trazidas pela SEFAZ, oportuno mencionar que em consulta ao Sistema de Gerenciamento de Convênios (SIGCon), conforme Relatório de entidades e documentação com Certidão parcial, dos 141 municípios existentes no Estado, 92 estão inadimplentes, sendo que 86 são municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Importante ressaltar que a adoção de medidas jurídicas desproporcionais para beneficiar pequenos municípios pode ensejar risco na higidez orçamentária estadual.

Isso porque, ao adotar medidas que beneficiem exclusivamente esses municípios, além de criar uma situação de desigualdade em relação aos demais, pode afetar negativamente o orçamento estadual, considerando o quantitativo de 86 municípios com população inferior à 50.000 (cinquenta mil) habitantes que estão inadimplentes. Nesse sentido, viabilizar transferências voluntárias para tais municípios pode acarretar em desequilíbrio da saúde financeira do Estado, visto que esses entes possuem menos recursos e menor capacidade de arrecadação e pagamento de dívidas.

Por fim, instada a manifestar-se, a Procuradoria-Geral do Estado opinou pelo veto total ao projeto de lei pela sua inconstitucionalidade, de acordo com o tópico elencado no parecer, o qual acompanho integralmente:

- (i) Inconstitucionalidade formal, por invadir a competência do Poder Executivo para criar atribuições a entidades da Administração Pública e versar sobre seu funcionamento e organização - arts. 39, parágrafo único, II, “d” e 66, V, da Constituição Estadual;
- (ii) e (ii) Incompatibilidade com norma federal, por contrariar art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 que disciplina a transferência voluntária de recursos entre entes da Federação, uma vez que autoriza repasse à municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, mesmo que inadimplentes, subtraindo relevante medida de controle das finanças públicas voltada para a responsabilidade na gestão fiscal.

(...).”.



Com efeito, submete-se a esta Comissão de Constituição e Justiça, o Veto Total N.º 28/2023 - Mensagem N.º 39/2023 aposto ao Projeto de Lei N.º 07/2023, de autoria do Deputado Eduardo Botelho, a fim de ser emitido o necessário parecer.

É o relatório.

II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso e artigos 302, § 1º e 369, inciso I, alínea “a” do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa, bem como sobre os vetos que tenham por fundamento a inconstitucionalidade.

De acordo com o artigo 42 da Constituição do Estado de Mato Grosso, o governador somente pode vetar o projeto de lei por inconstitucionalidade ou que seja contrário ao interesse público, *in verbis*:

Art. 42 O projeto de lei, após concluída a respectiva votação, se rejeitado pela Assembleia Legislativa, será arquivado; se aprovado, será enviado ao Governador do Estado que, aquiescendo, o sancionará no prazo de quinze dias úteis.

§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto de lei, **no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, os motivos do veto ao Presidente da Assembleia Legislativa. (grifamos)

Em síntese as razões do veto foram embasadas na justificativa de que a propositura incorre em vício de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, visto que compete ao Poder Executivo as questões afetas a organização e funcionamento de suas secretarias, ofendendo assim, o princípio de separação e independência dos poderes.

Além disso, nas razões do veto o Poder Executivo dispõe que a proposição deveria ser apresentada mediante projeto de lei complementar, pois trata de finanças públicas. Além de contrariar os art. 163 e 165, §9º, incisos I e II da Constituição Federal.



Por fim, aponta a ilegalidade, pois contraria o disposto no artigo art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 que disciplina a transferência voluntária de recursos entre entes da Federação, uma vez que autoriza repasse a municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, mesmo que inadimplentes.

Não obstante os argumentos utilizados pelo Chefe do Poder Executivo para vetar a proposição aprovada por esta Casa de Leis, **o veto total não merece prosperar.**

Isto porque, a propositura não adentra em matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, apenas especifica que nos caso de emissão a nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos de transferências voluntárias, e também de doação de bens, materiais e insumos, não dependerão da situação de adimplência dos municípios de até 50.000 mil habitantes, tratando-se, por exclusão, de projetos de lei de iniciativa geral ou comum, que podem ser propostos pelo Chefe do Poder Executivo Estadual ou por qualquer Deputado Estadual ou por meio de alguma das comissões da Assembleia Legislativa, conforme estabelece o artigo 39 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Se o projeto de Lei criasse, modificasse ou extinguisse qualquer atribuição institucional de algum órgão do Poder Executivo ou se interferisse em contratos celebrados exclusivamente pelo Poder Executivo, restaria caracterizada a inconstitucionalidade formal, o que não ocorreu.

Além disso, o Supremo Tribunal, na sua visão mais moderna, alinhados com os preceitos e normas constitucionais, diz que embora as matérias relacionadas ao funcionamento e atribuições de órgãos do Poder Executivo, devem estar inseridas cuja iniciativa é reservada a autoridade ali estabelecida, por traduzirem matéria de exceção, não podem ser ampliadas por via hermenêutica, sob pena de ocasionar o esvaziamento da atividade legislativa autônoma no âmbito dos entes federados.

Assim é o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria



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



ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. 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. Precedentes. (grifamos)

(ADI 3394, Relator(a) : Min. 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).”

(ADI 2875, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2008, DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-01 PP-00215 RTJ VOL-00205-03 PP-01137 RT v. 97, n. 876, 2008, p. 111-114 LEXSTF v. 30, n. 360, 2008, p. 39-45)”

Ademais, a pretensa norma, não viola o disposto na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A Advocacia Geral da União, por meio da Consultoria-Geral da União, aprovou o Parecer nº 8/2021/CNCIC/CGU/AGU da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da Consultoria-Geral da União, entendendo que a modificação na LDO não possui o condão de afastar a obrigatoriedade de comprovação de requisitos fiscais estabelecidos por lei complementar ou pela Constituição Federal, na medida em que esta exceção estaria prevista em lei ordinária.

Eis um excerto da manifestação:

1. Aprovo o Parecer nº 8/2021/CNCIC/CGU/AGU da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da Consultoria-Geral da União, com fundamento no regular exercício das incumbências de que cuida o art. 28, inciso I, e parágrafo único do art. 30, ambos da Portaria Normativa AGU nº 24, de 2021 [1].
2. Com efeito, extrai-se da instrução destes autos que resta caracterizada uma divergência de ordem jurídica a respeito da incidência, ou da abrangência, do que dispõe o art. 84, § 2º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 – Lei nº 14.116, de 2020, com a redação conferida pela Lei nº 14.143, de 2021, segundo o qual: “A emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos a que se refere o caput, bem como a doação de bens, materiais e insumos, não dependerão da situação de adimplência do Município de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais”.
3. A celeuma se refere, em síntese e essencialmente, à identificação da natureza da espécie legislativa que deve disciplinar os requisitos e as hipóteses de dispensa de adimplência de condições para repasse de transferências voluntárias, uma vez 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



após definido se a temática é ou não objeto reservado à lei complementar, é possível delimitar com precisão a incidência ou abrangência das exceções de adimplência que são previstas no patamar da legislação ordinária.

4. Na espécie, como já consignado, o § 2º do art. 84 da LDO 2021 dispensa que os municípios que tenham até cinquenta mil habitantes demonstrem a adimplência de requisitos previstos “em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais” para fins de repasse de transferências voluntárias, assim, cabe uniformizar se esta exceção prevista em sede de legislação ordinária pode dispensar o cumprimento de requisitos que estão dispostos em lei complementar e na Constituição Federal.

5. Em reforço às robustas e bem lançadas razões do Parecer nº 8/2021/CNCIC/CGU/AGU, ora acolhido em sua integralidade, **cumpre, de logo, concluir que a Constituição Federal não reservou explicitamente à lei complementar o estabelecimento de requisitos, e das correspondentes exceções, para fins de formalização de transferências voluntárias.**

6. Desta maneira as leis ordinárias, além de disciplinarem requisitos, também podem excepcionar o cumprimento de condições previstas genuinamente em sede de lei complementar e de outras leis de patamar ordinário, uma vez que (a) neste específico campo temático não há estrita reserva constitucional para lei complementar; e (b) não há hierarquia entre leis ordinárias e leis complementares, de forma que ambas extraem seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal.

7. Prevalece na doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que as leis complementares se distinguem das leis ordinárias em razão do quórum exigido para sua aprovação (maioria absoluta do Parlamento – art. 69 da CF/1988), e em razão do campo temático de incidência, já que são reservados à lei complementar apenas os assuntos que a Constituição explicitamente determina. Ou seja, no silêncio da Constituição, incluindo as hipóteses em que a Carta comanda a disciplina do tema “nos termos da lei”, “na forma da lei”, ou expressões homólogas, a matéria pode ser tratada em sede de leis ordinárias.

8. Desta compreensão se extrai necessariamente que não há hierarquia entre leis ordinárias e leis complementares, mas apenas campo de incidência material que são distintos, uma vez que para determinados assuntos a Constituição foi expressa ao determinar que a sua disciplina deve se efetivar mediante edição de lei complementar, que demanda quórum qualificado para aprovação. Desta premissa relacionada à ausência de hierarquia entre as leis ordinárias e complementares também se extrai que o fundamento de validade das leis ordinárias não decorre de uma lei complementar, mas diretamente da Constituição Federal.

9. Em igual sentido, observa-se que estas premissas basilares de distinção entre as leis ordinárias e as leis complementares revelam que uma lei ordinária será inconstitucional, por vício formal, caso discipline assunto reservado pela Constituição para a lei complementar.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



10. Por outro lado, uma lei complementar que discipline matéria que está fora do campo temático que lhe foi reservado pela Constituição, a despeito de não ser considerada inconstitucional, possui natureza material de lei ordinária, e assim por outras leis formalmente ordinárias pode ser alterada. Esta lei complementar que porventura discipline tema estranho àqueles que lhe foram expressamente reservados pela Constituição também não revogará lei ordinária que lhe seja anterior e especial, na forma da teoria da resolução das aparentes antinomias entre as normas que compõem o ordenamento jurídico (art. 2º, § 2º, da LINDB [2]).

11. Para melhor compreensão destes pilares conceituais que particularizam as leis ordinárias e as leis complementares, segue doutrina constitucionalista de escol, extraída da obra “Curso de Direito Constitucional”, de autoria de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (Editora Saraiva. 15ª Edição. São Paulo 2020, p. 1020/1021), segundo a qual estão reservadas à lei complementar apenas as matérias em que a Constituição “de modo expresso e inequívoco” determinou, em tudo o mais corroborando o entendimento ora exposto: “A lei complementar se peculiariza e se define por dois elementos básicos. Ela exige quórum de maioria absoluta para ser aprovada (art. 69 da CF) e o seu domínio normativo ‘apenas se estende àquelas situações para as quais a própria Constituição exigiu – de modo expresso e inequívoco – a edição dessa qualificada espécie de caráter legislativo’. Onde, portanto, o constituinte não cobrou a regulação de matéria por meio de lei complementar, há assunto para lei ordinária. Conquanto cientistas de nomeada entendam haver hierarquia entre lei ordinária e lei complementar, melhores razões parecem assistir a Michel Temer, quando aponta que ‘não há hierarquia alguma entre lei complementar e lei ordinária. O que há são âmbitos materiais diversos atribuídos pela Constituição a cada qual destas espécies normativas’. A lei ordinária que destoa da lei complementar é inconstitucional por invadir âmbito legislativo que lhe é alheio, e não por ferir o princípio da hierarquia das leis. Por outro lado, não será inconstitucional a lei ordinária que dispuser em sentido diverso do que estatui um dispositivo de lei complementar que não trata de assunto próprio de lei complementar. O dispositivo da lei complementar, no caso, vale como lei ordinária e pode-se ver revogado por regra inserida em lei ordinária. Nesse sentido é a jurisprudência do STF.”

12. Em sede de jurisprudência, seguem dois elucidativos precedentes do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria:

E M E N T A - ADIN - LEI N. 8.443/92 - MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU - INSTITUIÇÃO QUE NÃO INTEGRA O MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO - TAXATIVIDADE DO ROL INSCRITO NO ART. 128, I, DA CONSTITUIÇÃO - VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA A CORTE DE CONTAS - COMPETÊNCIA DO TCU PARA FAZER INSTAURAR O PROCESSO LEGISLATIVO CONCERNENTE A ESTRUTURAÇÃO ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE PERANTE ELE ATUA (CF, ART. 73, CAPUT, IN FINE) - MATÉRIA SUJEITA AO DOMÍNIO NORMATIVO DA LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA - ENUMERAÇÃO EXAUSTIVA DAS HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS DE REGRAMENTO MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR - INTELIGÊNCIA DA NORMA INSCRITA NO ART. 130 DA CONSTITUIÇÃO - AÇÃO DIRETA IMPROCEDENTE. ... - Só cabe lei

9



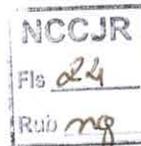
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



complementar, no sistema de direito positivo brasileiro, quando formalmente reclamada a sua edição por norma constitucional explícita. A especificidade do Ministério Público que atua perante o TCU, e cuja existência se projeta num domínio institucional absolutamente diverso daquele em que se insere o Ministério Público da União, faz com que a regulação de sua organização, a discriminação de suas atribuições e a definição de seu estatuto sejam passíveis de veiculação mediante simples lei ordinária, eis que a edição de lei complementar e reclamada, no que concerne ao Parquet, tão-somente para a disciplinação normativa do Ministério Público comum (CF, art. 128, par. 5.). ... (ADI 789, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/1994, DJ 19-12- 1994 PP-35180 EMENT VOL-01772-02 PP-00236) EMENTA: I. Recurso extraordinário e recurso especial: interposição simultânea: incoerência, na espécie, de perda de objeto ou do interesse recursal do recurso extraordinário da entidade sindical: apesar de favorável a decisão do Superior Tribunal de Justiça no recurso especial, não transitou em julgado e é objeto de RE da parte contrária. (...) III. PIS/COFINS: revogação pela L. 9.430/96 da isenção concedida às sociedades civis de profissão pela LC 70/91. 1. A norma revogada - embora inserida formalmente em lei complementar - concedia isenção de tributo federal e, portanto, submetia-se à disposição de lei federal ordinária, que outra lei ordinária da União, validamente, poderia revogar, como efetivamente revogou. 2. Não há violação do princípio da hierarquia das leis - *rectius*, da reserva constitucional de lei complementar - cujo respeito exige seja observado o âmbito material reservado pela Constituição às leis complementares. 3. Nesse sentido, a jurisprudência sedimentada do Tribunal, na trilha da decisão da ADC 1, 01.12.93, Moreira Alves, RTJ 156/721, e também pacificada na doutrina. (RE 419629, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 23/05/2006, DJ 30-06-2006 PP-00016 EMENT VOL-02239-04 PP-00658 RTJ VOL-00201-01 PP-00360 RDDDT n. 132, 2006, p. 220-221)

13. O STF já consolidou, pois, que não há hierarquia entre diplomas de natureza ordinária e complementar, diferenciando-se apenas pela matéria a ser tratada e quórum de aprovação. Já se pacificou, inclusive, que leis complementares materialmente ordinárias podem ser revogadas ou alteradas por lei formalmente ordinária (RE 377.457, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 19/12/2008).

14. Estas as premissas fundamentais para o escoeito deslinde da divergência e uniformização da jurisprudência administrativa, a quais determinam a adoção das conclusões postas no Parecer nº 8/2021/CNCIC/CGU/AGU da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da Consultoria-Geral da União.

15. Ora, é sabido e incontestado que vigoram atualmente uma série de requisitos ou condições para o repasse de transferências voluntárias que estão fixados em lei de patamar ordinário, e assim, caso prevalecesse a tese de que a disciplina da matéria é exclusiva de lei complementar, implicaria, sob pena de incoerência lógico-sistemática insustentável, o entendimento no sentido de que estas leis ordinárias deveriam ser declaradas inconstitucionais e descumpridas, por invadirem campo temático reservado pela Constituição Federal à lei complementar.

16. Merece prevalecer, pois, a interpretação que resguarda a presunção de constitucionalidade das leis e a possibilidade jurídica de serem estabelecidos

10



critérios e exigências por meio de legislação ordinária para fins de repasse de transferências voluntárias, como já se faz, por exemplo, por meio do art. 92 da Lei nº 13.303, de 2016; do art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004; do art. 1º da Lei nº 6.454, de 1977, com a redação conferida pela Lei nº 12.781, de 2013 (vide art. 22, incisos XIX, XXII e XXVIII da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, com a redação conferida pela Portaria Interministerial nº 414, de 2020); do art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993; do art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504, de 1997; e do art. 26-A, § 5º, 6º e 10 da Lei nº 10.522, de 2002 (redação conferida pela Lei nº 12.810, de 2013).

(...)

Logo, pela leitura do parecer exarado, é legítimo a exceção trazida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, visto que a Constituição Federal não reservou explicitamente à lei complementar o estabelecimento de requisitos e de hipóteses de dispensa de adimplência para fins de repasse de transferências voluntárias, desta maneira as leis ordinárias, além de disciplinarem requisitos, também podem excepcionar o cumprimento de condições previstas originariamente em sede de lei complementar.

Portanto, diante dos argumentos acima, não procedem às razões de veto, razão pela qual o mesmo deve ser derrubado com base no artigo 42, § 5º, da Constituição Estadual, mediante voto da maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, em escrutínio secreto.

É o parecer.

III – Voto do(a) Relator (a)

Diante do exposto, voto pela **derrubada** do Veto Total N.º 28/2023 – Mensagem N.º 39/2023, de autoria do Poder Executivo.

Sala das Comissões, em 33 de 04 de 2023.



IV – Ficha de Votação

Veto Total N.º 28/2023 - Projeto de Lei N.º 07/2023 - Parecer N.º 314/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 11 / 04 / 2023
Presidente: Deputado (a) Júlio Campos
Relator (a): Deputado (a) Júlio Campos

Voto Relator (a)
Diante do exposto, voto pela derrubada do Veto Total N.º 28/2023 – Mensagem N.º 39/2023, de autoria do Poder Executivo.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	Júlio Campos
Membros (a)	[Handwritten signatures]