



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer nº 711/2019/CCJR

Referente à Proposta de Emenda Constitucional nº 21/2019, que
“Altera o artigo 47, I, da Constituição do Estado.”

Autora: Deputada Dr. João

Relator: Deputado

Silvanival Bosco.

I – Relatório

A Proposta de Emenda Constitucional foi lida no expediente, recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 21/08/2019 (fl. 02).

Em obediência ao disposto no artigo 340 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, formou-se a Comissão Especial de Reforma Constitucional; os seus membros são os seguintes Deputados Estaduais: JANAINA RIVA, VALMIR MORETTO, PAULO ARAÚJO, ROMOALDO JÚNIOR e SILVIO FAVERO (fl. 16-verso).

O Projeto de Emenda Constitucional foi colocada sobre a Mesa Diretora em 27/08/2019 pelo tempo de duração de 10 (dez) sessões, cujo prazo foi cumprido em 12/09/2019, segundo informação da Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora datada de 11/09/2019, conforme consta de fl. 16-verso (artigo 341 do RIALMT), porém a PEC não recebeu qualquer emenda, por isso desnecessária a observância do artigo 342, 1ª parte, do RIALMT concernente ao envio dos autos à primeira sessão ordinária.

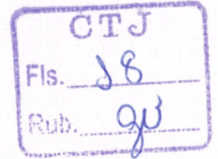
Em sua justificativa, faz constar seguinte:

“Apresentamos a presente emenda constitucional alterando o artigo 47, I, da Constituição do Estado, aumentando o prazo de 60 dias para 120 dias para elaboração do parecer prévio das contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, a contar de seu recebimento e enviado à Assembleia Legislativa para julgamento;

Esta alteração foi uma das recomendações do Tribunal de Contas em relação as contas do Governador de 2018 (...)” (fl. 02; sic).

Os autos do Projeto de Emenda Constitucional vieram, então, para esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, a fim de ser colhido o seu parecer quanto à legitimidade da Proposta (artigo 342, *in fine*, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Mato Grosso).

É o relatório.



II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36, *caput*, da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 342 combinado com o 369, inciso I, ambos do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar previamente à 1ª (primeira) votação do Plenário desta Casa de Leis acerca da legitimidade da proposição que vise alterar a Carta Estadual por meio de proposta de emenda constitucional.

De proêmio, é preciso informar que a presente Proposta de Emenda Constitucional objetiva alterar o inciso I do artigo 47 da Constituição Estadual, a fim de dobrar o prazo para que o Tribunal de Contas confeccione seu parecer prévio quanto às contas da autoridade que chefie o Poder Executivo. De forma mais específica, PEC visa ampliar para 120 (cento e vinte) dias o prazo de 60 (sessenta) dias fixado pelo artigo 47, inciso I, da Constituição Estadual; o mencionado dispositivo define o prazo que o Tribunal de Contas do Estado tem para apresentar seu parecer prévio acerca das contas apresentadas pela Governadoria do Estado.

Muito embora a PEC apresente Justificativa de relevo para a sua aprovação, a Proposta não merece prosperar.

Antes do mais, é preciso deixar assente que toda e qualquer proposta de emenda constitucional (PEC) de iniciativa parlamentar dependente da iniciativa de pelo menos **1/3 (um terço)** dos membros da Assembleia Legislativa; isto está estabelecido pelo artigo 38, inciso I, da Constituição Estadual:

“Art. 38 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

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

Traduzindo em números, uma proposta de emenda constitucional somente poderá tramitar e ser aprovada quando assinada por no mínimo **08 (oito)** Deputados Estaduais.

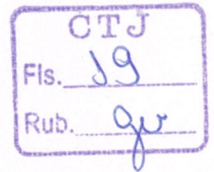
A presente PEC preenche esse requisito, pois foi apresentada por mais de uma dezena de Deputados Estaduais.

Ultrapassada essa análise, que é parte da análise da legitimidade da PEC, é preciso apreciar outra sutileza, a qual é o primeiro obstáculo para a autorização de entrada em vigor da redação projetada: fala-se aqui do Princípio Constitucional da Simetria e o Princípio Federativo.

A Constituição Federal (CF/88) apresenta regras que devem ser de observância obrigatória pelas demais Constituições Estaduais, ou seja, o tratamento dado ao Tribunal de Contas da União no artigo 70 até o artigo 74 da CF/88 deve servir de parâmetro para os Tribunais de Contas de todos os Estados brasileiros, conforme dispõe o artigo 75 da Carta Magna; vejamos o seu teor:



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. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros”.

Assim, o critério deve ficar intimamente vinculado ao modelo federal por força do Princípio da Simetria, tanto que o Supremo Tribunal Federal deixou isto bem claro na respeitável decisão monocrática do Ministro JOAQUIM BARBOSA abaixo transcrita (a decisão traça um breve histórico sobre a temática relacionada com os Tribunais de Contas; vejamos os pontos que interessam à conclusão deste parecer):

“(…) no julgamento plenário da ADI 4.416-MC/PA, de minha relatoria, ressaltei os seguintes aspectos no voto que proferi pelo deferimento da cautelar, plenamente aplicáveis ao caso sob exame:

“Como se sabe, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, afirmou que o modelo federal de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas, fixado pela Constituição, é de observância compulsória pelos Estados, nos termos do caput do artigo 75 da Carta da República.

Nesse sentido, destaco das seguintes ementas:

'Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Tocantins. Emenda Constitucional nº 16/2006, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembléia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§ 5º do art. 33) e atribuiu à Assembléia Legislativa a competência para sustar não apenas os contratos, mas também as licitações e eventuais casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (art. 19, inciso XXVIII, e art. 33, inciso IX e § 1º). 3. A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Precedentes. (...)’ (ADI 3.715-MC/TO, Rel. Min. Gilmar Mendes) (...).

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES POR MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. SIMETRIA OBRIGATÓRIA COM O MODELO NACIONAL.

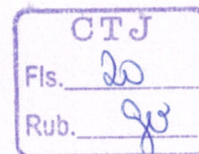
(...)

3. É obrigatória a adoção, pelos Estados, do modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público que perante ele atua. Aplicação do princípio da simetria.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão ‘exercício privativo das funções do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas’, constante do art. 106, inc. VIII, da Constituição do Mato Grosso e do art. 16,



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



§ 1º, inc. III, da Lei Complementar n. 27/1993 daquele mesmo Estado' (ADI 3.307/MT, Rel. Min. Cármen Lúcia).

(...)

A Carta Federal, ao delinear o modelo de organização do Tribunal de Contas da União, extensível, de modo cogente e imperativo, à organização e composição dos Tribunais de Contas locais (...)" (Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4812, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 23/12/2014, publicado em 02/02/2015 no Diário de Justiça eletrônico nº 021 e divulgado em 30/01/2015) – grifamos.

Assim, todo e qualquer critério que busque definir o processo de julgamento de contas da Chefia do Poder Executivo do Estado deve respeitar as regras insculpidas na Carta Magna.

A Carta Estadual não pode alterar o estabelecido na Constituição Federal, mas apenas reproduzir de forma obrigatória as que nela existem.

Caso a opção do Parlamento Estadual for contrariar o que dispõe a Carta Magna, o Princípio Federativo também será atingido negativamente, pois colocará em discussão a aliança existente entre os integrantes da República Federativa do Brasil, prevista no artigo 1º da CF/88, que estabelece de forma imperativa o seguinte:

"Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)" - grifamos.

É por isso que o Princípio da Simetria incide sobre a questão também; não é só por ser princípio constitucional, mas por exigir que os entes federados comportem-se sem discrepância, a fim de reforçar os laços que os une mediante a atuação uníssona (artigo 1º da CF/88) naquilo que é constitucionalmente previsto como necessário.

A PEC em apreço, porém, está a sugerir que só as contas da Governadoria do Estado exigem uma análise mais demorada do que a análise das contas de outros Governadores,

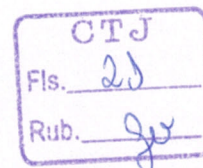
Isso fere a harmonia federativa, que só pode ser modificada pela União, representada pelas Casas do Congresso Nacional, e desde que o processo legislativo de alteração da Constituição Federal seja iniciado por quem é o titular do direito de formular referida Proposta (artigo 60 da CF/88) – não é o caso, pois a Assembleia Legislativa Estadual sozinha não pode iniciar o processo legislativo de alteração da Carta Magna, seja dentro do território em que tem autonomia, seja porque a sua parcela de legitimidade não é suficiente para que seja considerada titular do direito de propor PEC em âmbito federal.

O Constituinte Federal entendeu ser necessário e suficiente o prazo de 60 (sessenta) dias para a apresentação do parecer prévio pelo Tribunal de Contas; vindo o Estado de Mato Grosso a entender de modo diverso, estará rompendo com todos os princípios acima citados, pois quebra a unidade do sistema naquilo que a Carta Magna reputa como prazo suficiente e necessário para a





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



apresentação de parecer prévio – a suficiência e a necessidade são considerados como dois dos três subprincípios que atinem ao Princípio Constitucional da Proporcionalidade.

Esta certeza somente seria desfeita se o artigo 75 da CF/88 deixasse de vigorar, mas a sua higidez por enquanto perdura, sendo que o fortalecimento de sua redação compõe as proposta das PEC's-Câmara dos Deputados nºs 523/2002 (já arquivada) e 302/2017 (tramita com parecer favorável da Comissão Especial pela sua aprovação), respectivamente de autoria do Deputado Federal Euler Morais e Moses Rodrigues.

Os argumentos do Tribunal de Contas do Estado, mencionados na Justificativa desta PEC, é um reclamo que deve ser devidamente sopesado, mas não pelo Parlamento Estadual, mas, sim, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, instituições legitimadas a fazerem tramitar o devido processo legislativo de emendas à CF/88, sendo essa Constituição o diploma a ser observado para a promoção de qualquer alteração normativa.

Caso a Magna Carta seja desconsiderada, restará ferido também o Princípio Constitucional do Devido Processo Legal (*due process of law*) por conta da usurpação da competência processual legislativa das Casas Federais, as únicas que têm permissão constitucional para alterar o prazo para a apresentação do parecer prévio do Tribunal de Contas.

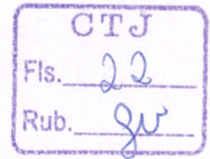
Cabível informar, ainda, que em uma pesquisa breve nos endereços eletrônicos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, foi possível encontrar alguns projetos de emendas constitucionais, que visam alterar o inciso I do artigo 71 da CF/88, porém nenhum deles altera a quantidade de dias do prazo para a apresentação do parecer prévio pelo Tribunal de Contas; abaixo são citados alguns deles:

(1) a PEC-Senado Federal nº 90/2007, de autoria da Senadora por Mato Grosso Senadora Serys Slhessarenko, a PEC-Câmara dos Deputados nº 227/2000, de autoria do Deputado Federal Luciano Pizzatto, a PEC-Câmara dos Deputados nº 229/2004, de autoria do Deputado Federal Eduardo Paes, a PEC-Câmara dos Deputados nº 282/2004, de autoria do Deputado Federal Roberto Jefferson, que tratavam do mencionado prazo, porém não o alteram, mas simplesmente abordam questões que o circundam; as PEC's foram arquivadas;

(2) a PEC-Câmara nº 346/2017, de autoria do Deputado Federal Rubens Pereira Júnior, que menciona o mesmo prazo para a apresentação do parecer prévio, porém o mantém inalterado; foi desarquivada;

(3) as PEC's-Câmara dos Deputados nº 238/2016 e 245/2016, ambas de autoria do Deputado Federal Beto Rosado, que tratam do inciso I do artigo 71 da CF/88 também, mas não alteram o prazo de 60 (sessenta) dias; a primeira foi devolvida ao Autor por falta de número mínimo de assinaturas à instauração do processo legislativo e a segunda, foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

Apenas para constar, constatou-se durante a pesquisa que há a PEC-Câmara dos Deputados nº 544/2006, de autoria do Deputado Federal Francisco Escórcio, a qual sequer prevê prazo de parecer prévio e, aparentemente, retira do Tribunal de Contas a competência para analisar as contas do Chefe



do Poder Executivo. Aparentemente é um avanço (pois deixa para norma infraconstitucional definir o prazo) e um retrocesso (retira do Tribunal de Contas a competência para analisar as contas de governo do Chefe do Poder Executivo), porém foi arquivada.

O fato é que o prazo fixado pela Carta Magna só pode ser alterado se a própria Constituição Federal adotar tal providência.

Ademais, a ampliação de prazo pela PEC em análise foge ao Princípio Constitucional da Razoável Duração do Processo (artigo 5º, inciso LXXVIII, da CF/88), pois a Proposta simplesmente dobra o prazo de 60 (sessenta) dias, não havendo nos autos um estudo de que 120 (cento e vinte) dias para a apresentação do parecer prévio seriam suficientes ou se estariam além ou aquém do necessário, inclusive porque abre a possibilidade de alguém entender – sem qualquer estudo – que o prazo é passível de ser reduzido.

É preciso lembrar, então, que a sapiência do constituinte originário quis fixar prazo para garantir que o Princípio do Devido Processo Legal de prestação de contas pelo Chefe do Poder Executivo fosse auxiliado pelo Princípio da Duração Razoável do Processo, razão pela qual nenhuma norma infraconstitucional pode alterar prazo constitucionalmente fixado pelo constituinte, exceto o próprio constituinte na forma do artigo 60 da Carta Magna, desde que haja justificção plausível, com estudos realçando essa necessidade e a adequação dessa providência.

Sabe-se que o trabalho do Tribunal de Contas do Estado é hercúleo, mas a do Tribunal de Contas da União e dos demais entes federados também o é, porém inexistente no ordenamento jurídico quanto à temática em apreço qualquer regra diversa da que existe atualmente na Constituição de Mato Grosso, justamente porque só a Constituição Federal pode tratar do tema

Não se pode negar a importância do parecer prévio do Tribunal de Contas; isso é tão verdadeiro, que traz-se à baila trecho do Parecer da CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, emitido na PEC nº 58/2003, de autoria do Senador CÉSAR BORGES, relatado pelo Senador ANTONIO CARLOS VALADARES (<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4399538&ts=1553220784933&disposition=inline>):

“Ademais, como enfatizado pelo saudoso senador Antônio Carlos Magalhães, em voto prolatado na presente proposta, ‘o parecer prévio emanado do Tribunal de contas é mais do que um simples conselho. Tem a circunstância de ser emitido por um órgão constitucional da mais alta hierarquia administrativa, no qual os seus membros, que são Ministros, gozam das garantias constitucionais da magistratura. É uma peça processual da mais alta valia, que, embora não vinculando o órgão julgador, o Legislativo, tem o prestígio de sua origem, ou seja, de uma instituição superior. Tanto é assim que no caso das contas do Prefeito, o parecer do Tribunal de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal’.”

O reconhecimento à importância do trabalho desenvolvido pelo TCE é mais que obrigação desta Casa de Leis, pois, além de austero, é de interesse público superior, porém qualquer alteração que envolva normas da CF/88 que sejam de repetição obrigatória pelas Constituições Estaduais exige



a atuação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no respectivo processo legislativo de emenda constitucional, não sendo a vontade isolada de uma Assembleia Legislativa suficiente.

Apenas para constar, todo e qualquer defeito (erro material e/ou de cálculo) que o parecer prévio vier a apresentar, poderá ser sanado, mesmo após sua entrega ao Poder Legislativo, via a elaboração de nova minuta do parecer prévio com as alterações necessárias. É o que informam os seguintes dispositivos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso:

“Art. 283-A. Constatada a existência de erro material e/ou de cálculo, poderá o Relator, de ofício, rever o parecer prévio, desde que o faça antes do seu julgamento pelo respectivo Poder Legislativo ou no limite do prazo de sessenta dias contados do recebimento do parecer prévio pelo Poder Legislativo respectivo (inciso III do art. 210 da CE/MT), elaborando nova minuta com as alterações necessárias” – grifamos.

O parecer prévio também pode ser objeto de revisão, desde que acolhido requerimento de reanálise do seu conteúdo na forma regimental do TCE; vejamos:

“Art. 283-B. A parte ou seu procurador constituído, poderá requerer a revisão de parecer prévio, desde que o faça no mesmo prazo mencionado no artigo anterior.

(...)

Art. 283-C. Ao admitir o requerimento, o Relator deverá determinar sua juntada ao processo original para a necessária instrução.

§ 1º. Se o parecer prévio já tiver sido encaminhado ao Poder Legislativo para julgamento, o Relator deverá oficiar ao Presidente do referido órgão, informando que as contas de governo do Poder Executivo estão sendo reanalisadas em face de fortes indícios de erro material ou de cálculo.

(...)

Art. 283-D. Após regular instrução, se entender procedente o requerimento, o Relator elaborará nova minuta de parecer prévio com as alterações que entender necessárias e a revogação expressa do parecer prévio anterior, e determinará a inclusão do processo na pauta de julgamento do Tribunal Pleno.

Art. 283-E. Se o Tribunal Pleno aprovar a minuta, novo parecer prévio será emitido, e depois de cumpridas as formalidades de praxe, será encaminhado ao Poder Legislativo competente para julgamento. Caso contrário, os autos serão arquivados, permanecendo válido o parecer prévio já aprovado” – grifamos.

Clara é, portanto, a possibilidade do Tribunal de Contas analisar as contas de governo do Chefe do Executivo estadual por um período maior, muito embora esta possibilidade se dê em sede de revisão, todavia isso é salutar também, pois amplia o direito constitucional ao contraditório na materialização de um ato tão importante no campo político e administrativo do Governo; além disso, na revisão, permite-se que aos elementos das contas de governo sejam acrescidos novas informações a serem conhecidas pelo respectivo Tribunal, ampliando o seu poder de convencimento.

Por tudo isso, é inconstitucional qualquer previsão que discrepe da previsão da Constituição Federal, razão pela qual a PEC em apreço deve ser rejeitada, visto que a mesma viola o disposto nos artigos 71, inciso I, e 75, *caput*, todos da Carta Magna de 1988, bem como os Princípios



Constitucionais do Federalismo, do Devido Processo Legal, da Duração Razoável do Processo e da Simetria.

É o parecer.

III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, devido à **inconstitucionalidade**, voto pela **rejeição** do Projeto de Emenda Constitucional nº 21/2019, de autoria do Deputado Dr. João.

Sala das Comissões, em 10 de 12 de 2019.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Emenda Constitucional nº 21/2019 – Parecer nº 711/2019	
Reunião da Comissão em	10 / 12 / 2019
Presidente: Deputado	Delmar Dal Bosco
Relator: Deputado	Delmar Dal Bosco.

Voto Relator	
Pelas razões expostas, devido à inconstitucionalidade , voto pela rejeição do Projeto de Emenda Constitucional nº 21/2019, de autoria do Deputado Dr. João.	

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	
Membros	
	(Contra o Relator) (Contra o Relator)