



Parecer N.º 378/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei Complementar N.º 30/2023 que
“ACRESCENTA DISPOSITIVO NA LEI COMPLEMENTAR N.º
746, DE 25 DE AGOSTO DE 2022 - DO 26.08.22.”.

Autora: Deputada Janaina Riva
Coautor: Deputado Elizeu Nascimento

Relator (a): Deputado (a) _____

Julio Campos

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 15/03/2023 (fl. 02), sendo colocada em primeira pauta na data de 15/03/2023, com o devido cumprimento na data de 12/04/2023, tudo conforme à fl.06/verso. Na sequência os autos foram enviados para Comissão de Mérito.

O projeto em referência visa acrescentar o Art. 4º-A a Lei Complementar nº 746 de 25/08/2022 que “Estabelece normas relativas ao cálculo dos Índices de Participação dos Municípios do Estado de Mato Grosso no produto da arrecadação do ICMS - IPM/ICMS e dá outras providências.”, para adequar o repasses de valores ao Município-sede de usina hidrelétrica.

Os Autores apresentam a seguinte justificativa:

O Projeto de Lei Complementar busca estabelecer orientação mais equânime para a atribuição do valor adicionado relativo à produção das usinas hidrelétricas, ao determinar a barragem como critério fixador do Município-sede. Ao longo dos anos, os Municípios vêm pleiteando junto aos Tribunais critérios mais justos de repartição da receita do ICMS, levando-se em conta a produção de energia elétrica, uma vez que a Lei Complementar nº 746/2022, não tratou sobre o tema.

Uma usina hidrelétrica é um complexo arquitetônico, um conjunto de obras e equipamentos, que tem por finalidade produzir energia elétrica por meio do aproveitamento do potencial hidráulico existente em um rio. De forma arbitrária, a jurisprudência elegeu a localização da casa de força, ou casa de máquinas, onde estão



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 geradores, como critério para determinar a sede da usina. Assim, os Municípios, onde estão situados o vertedouro, a estação elevatória, a barragem, ou seja, o complexo arquitetônico da usina, imprescindível para a geração de energia, são excluídos da repartição do ICMS.

O objetivo do Projeto de Lei Complementar é regular a matéria, a fim de que a sede da usina hidrelétrica seja efetivamente o Município, ou Municípios, onde sua estrutura física, arquitetônica esteja localizada. Se cada parte da usina hidrelétrica concorre, a seu modo, para a produção de energia, não é correto que apenas o Município, em que esteja localizada a casa de força, seja beneficiado na repartição do tributo estadual. A barragem é justamente o elemento arquitetônico que congrega todas as partes de uma usina hidrelétrica e, portanto, merece ser o referencial legal para determinação da sede.

Vale ressaltar que esses municípios muitas vezes sofrem com a perda de terras e recursos naturais devido à construção e operação de hidrelétricas. Além disso, os municípios que são afetados por essas barragens frequentemente não recebem uma compensação adequada pelo uso de seus recursos naturais.

Com a igualação do valor adicionado do ICMS, os municípios que possuem áreas inundadas por hidrelétricas podem receber uma compensação justa pelo uso de seus recursos naturais, o que ajudaria a diminuir os impactos negativos das hidrelétricas nessas áreas, além de proporcionar uma fonte de renda adicional para os municípios.

Além disso, a igualação do valor adicionado do ICMS também poderia incentivar a construção de hidrelétricas em áreas que são menos impactadas, o que poderia ajudar a preservar os recursos naturais e a biodiversidade das áreas inundadas. Isso seria benéfico para as comunidades locais e para o meio ambiente em geral.

Em resumo, o presente projeto Lei Complementar visa igualar o valor adicionado do ICMS aos municípios que possuem áreas inundadas por hidrelétricas com objetivo de desfazer uma injustiça com os municípios que não possuem casa de máquina, mas são afetados pelas áreas inundadas, ajudando a proporcionar uma compensação justa pelo uso de recursos naturais e incentivar a construção de hidrelétricas em áreas menos impactadas.

Ato contínuo, os autos foram enviados a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação (fls. 07 a 10), tendo sido aprovado em 1ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis, na sessão do dia 19/04/2023 (fl.10/verso).

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



II – Análise

II.I – 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. II. - Atribuições da CCJR

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

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

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.



Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

A proposição visa acrescentar o Art. 4º-A a Lei Complementar N.º 746/2022. Para melhor compreensão da proposta, vejamos o quadro comparativo:

LEI COMPLEMENTAR N.º 746, DE 25 DE AGOSTO DE 2022.	PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 30/2023
<p>Art. 4º O valor adicionado corresponderá, para cada Município:</p> <p>I - ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil;</p> <p>II - nas hipóteses de tributação simplificada prevista na Lei Complementar Federal n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, bem como em outras situações, em que se dispensem os controles de entrada, será considerado como valor adicionado do estabelecimento o valor equivalente ao percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta do referido estabelecimento.</p> <p>§ 1º Os dados necessários à apuração do valor adicionado serão extraídos dos sistemas informatizados fazendários, observado o disposto no regulamento desta Lei Complementar e em normas complementares editadas pela SEFAZ.</p> <p>§ 2º Nas declarações prestadas pelos contribuintes, na respectiva escrituração fiscal, ou, quando for o caso, em documento próprio, relativamente às operações e prestações, será considerado o valor contábil.</p> <p>§ 3º Os dados relativos às operações e prestações terão origem exclusivamente em documentos e livros fiscais obrigatórios, na forma que dispuser o Regulamento do ICMS do Estado.</p> <p>§ 4º Para o cálculo do Índice Preliminar de Participação dos Municípios serão considerados os</p>	<p>Art. 1º Acrescenta o Art. 4º-A a Lei Complementar n.º 746/2022, com a seguinte redação:</p> <p>"Art. 4º-A O valor adicionado fiscal, em se tratando de usina hidrelétrica, será atribuído ao Município-sede ou aos Municípios-sede.</p> <p>§1º Municípios-sede, nos termos do caput, são aqueles cujas margens a barragem é construída e possuem áreas inundadas, independentemente da localização da casa de força, estação elevatória e vertedouro.</p> <p>§2º Se a barragem está situada em dois ou mais Municípios do Estado, o valor adicionado fiscal será dividido igualmente entre eles.</p> <p>Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.</p>



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



<p>dados constantes nos sistemas informatizados fazendários até o dia 15 de junho do ano da apuração.</p> <p>§ 5º Para o cálculo do Índice Definitivo de Participação dos Municípios serão considerados os dados constantes nos sistemas informatizados fazendários até o dia 30 de julho do ano da apuração.</p>	
---	--

Em breves palavras a proposta visa adequar o repasses de valores ao Município-sede de usina hidrelétrica.

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, porem entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.

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*)

Inicialmente convém ressaltar que a matéria em análise está afeta à competência legislativa dos Estados, no caso, competência concorrente, conforme artigo 24, inciso I, da Constituição Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

Sendo assim, no que atine à **iniciativa para a propositura**, a Constituição do Estado de Mato Grosso não inseriu o assunto no domínio da iniciativa reservada ou concorrente (em sentido



estrito), tratando-se, por exclusão, de projetos de lei de iniciativa geral ou comum, conforme dispõe o artigo 61 da Constituição Federal e 39 da Constituição do Estado, *in litteris*:

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

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 e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Além disso, a matéria é de competência da Assembleia Legislativa, *in verbis*:

Art. 25 - Cabe à Assembleia 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:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas estaduais, anistia ou remissão envolvendo matéria tributária;

Restando observadas as competências Constitucionais para a propositura, tramitação e objeto, dentre outras, resta **formalmente constitucional** a proposição.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

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

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

Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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)



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Convém destacar o Estado de Mato Grosso sancionou a Lei Complementar nº 746, de 25 de agosto de 2022 que “Estabelece normas relativas ao cálculo dos Índices de Participação dos Municípios do Estado de Mato Grosso no produto da arrecadação do ICMS - IPM/ICMS e dá outras providências.”, atendendo ao mandamento constitucional estabelecido na Emenda Constitucional nº 108/2020, promulgada em 26/08/2020, a qual previa o prazo de 02 (dois) anos da promulgação da emenda para que os Estados-membros aprovassem lei estadual que tratasse especificamente da repartição de receita, determinando que no mínimo 10% (dez por cento) seja com base em indicadores de melhoria no resultado de aprendizagem e de aumento da equidade, conforme prevê o inciso II, do Parágrafo único do art. 158, vejamos.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

(...)

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Visando estabelecer orientação mais equânime para a atribuição do valor adicionado relativo à produção das usinas hidrelétricas, ao determinar a barragem como critério fixador do Município-sede, os autores apresentaram a proposta, estabelecendo que os Índices de Participação dos Municípios no produto de arrecadação do ICMS IPM/ICMS que serão apurados com base na combinação do valor adicionado de cada município, estabelecendo quais critérios serão utilizados para esse cálculo.

Destaca-se ainda que a Constituição Estado de Mato Grosso determina o seguinte sobre Recursos Hídricos:

Art. 287 O Estado celebrará convênios com os Municípios para a gestão, por estes, das águas de interesse exclusivamente local, condicionada às políticas e diretrizes estabelecidas a nível de planos estaduais de bacias hidrográficas, em cuja elaboração participarão as municipalidades.

Logo, é possível inferir que a proposição é **materialmente constitucional**, pois a presente proposta que não colide com a Constituição Federal e a legislação em vigor.



II.V – Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à juridicidade e regimentalidade, deve constar registrado que, em atenção à determinação dos artigos 25, I, 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 30/2023, de autoria da Deputada Janaina Riva e coautoria do Deputado Elizeu Nascimento.

Sala das Comissões, em 02 de 05 de 2023.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei Complementar N.º 30/2023 - Parecer N.º 378/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 02/05/2023.
Presidente: Deputado (a) Janinho
Relator (a): Deputado (a) Felcio Campos

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei Complementar N.º 30/2023, de autoria da Deputada Janaina Riva e coautoria do Deputado Elizeu Nascimento.

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