

Parecer n.º 466/2019CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 206/2019 que “Fixa percentual mínimo, do repasse da verba de publicidade oficial do estado de divulgação na imprensa escrita, para serem destinados à divulgação por meio de jornais alternativos.”

Autora: Deputada Janaina Riva

Relator: Deputado

Silvio Fábio

### I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 27/02/2019, sendo colocada em segunda pauta no dia 08/05/2019, tendo seu devido cumprimento no dia 15/05/2019, após foi encaminhada para esta Comissão no dia 20/05/2019, tendo a esta aportada no dia 21/05/2019, conforme as fls.02/08v.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 206/2019, de autoria da Deputada Janaina Riva, conforme ementa acima. No âmbito desta comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Em justificativa a Autora informa:

*“A presente propositura visa enaltecer a importância da imprensa dita alternativa e, isto, é algo que devemos reconhecer. Levando informações relevantes a um grande número de leitores quase sempre distribuídos por regiões, bairros ou segmentos sociais dos mais variados. Seu desenvolvimento é sumamente necessário para o exercício pleno da cidadania.*

*A rigor, a democratização dos meios de comunicação, requer o fortalecimento dos veículos independentes e de circulação mais restrita, promovendo assim o legítimo, justo e saudável contraponto à grande imprensa e aos monopólios de linhas editoriais, o que, em suma, significa fundamentalmente a essência da liberdade de opinião e de comunicação. Por este motivo, muito terão a ganhar os cidadãos do estado de Mato Grosso com o prestígio desses importantes veículos de comunicação, o que acreditamos que ocorrerá caso seja aprovada esta proposição, pretendendo destinar para os jornais alternativos 10% das verbas de publicidade oficial do estado para divulgação na imprensa escrita. E não se trata de legislar sobre o instituto da licitação, cujas normas foram instituídas pela Lei Federal n.º 8666/93,*



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ  
Fls. 10  
Rub. GW

*assim como também não se altera lei estadual, mas apenas se cria mais uma condição para ser observada pela administração.*

(...)"

Cumprida a primeira pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público - CTASP, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação, tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 07/05/2019.

Após, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

## II – Análise

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

O presente projeto possui a finalidade de fixar o percentual mínimo, do repasse da verba de publicidade oficial do estado de divulgação na imprensa escrita, para serem destinados à divulgação por meio de jornais alternativos. O artigo 1º assim dispõe:

*Art. 1º Fica obrigado aos órgãos públicos das administrações direta e indireta do estado, na publicidade de suas obras, anúncios, editais, programas, serviços e campanhas em geral, que venham a veicular-se na mídia impressa, a utilizar-se de jornais alternativos, na proporção especificada por esta Lei, devendo serem observados os critérios específicos da lei 8666/93, bem como os preceitos constitucionais em relação à matéria.*

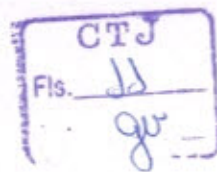
Da análise da proposição é possível constatar que ela adentra matéria cuja competência é do Poder Executivo, pois visa obrigar órgãos vinculados ao Poder Executivo ao cumprimento da norma, o que caracteriza uma afronta ao Princípio da Separação de Poderes.

A Carta da República, em seu art. 2º, afirma que os Poderes da União são harmônicos e independentes entre si, devendo assim respeitar a ordem jurídica e resguardar a divisão de poderes que lhes é apresentada.

Assim, segundo o jurista José Afonso da Silva, no livro Curso de Direito Constitucional Positivo (Malheiros, 2015), os trabalhos do legislativo, do Executivo e do Judiciário, só se



ESTADO DE MATO GROSSO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



desenvolverão a bom termo, se houver uma subordinação desses órgãos ao princípio da harmonia, que não denota nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a constatação de que entre eles, há uma consciente colaboração e controle recíproco.

Por outro lado, ao tratar de destinação de recursos aos jornais alternativos na proporção de 10% (dez por cento) do total de gastos previsto de publicidade oficial a proposta acaba por afrontar o disposto no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal que proíbe a vinculação de impostos a órgão, fundo ou despesa e os recursos da publicidade institucional possui em sua composição impostos, razão pela qual padece do vício material de inconstitucionalidade. Vejamos:

*Art. 167. São vedados:*

(...)

*IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (grifos nosso)*

O postulado constitucional supramencionado consagra o princípio da não afetação de receitas, que na lição de James Giacomoni, possui o sentido de garantir as funções essenciais do Estado. Vejamos:

*A vedação da vinculação de impostos e órgão, fundo ou despesa atende ao postulado básico do direito tributário que concebe os impostos como a fonte de recurso que viabiliza o funcionamento do Estado, principalmente de suas funções básicas<sup>1</sup>.*

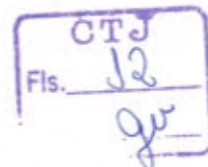
O fundamento da proibição da não afetação do produto da arrecadação de impostos está alicerçado na liberdade que deve balizar o agir do Poder Executivo na elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual, seguindo diretrizes pré-estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual, observando, apenas, as regras constitucionais referente às verbas destinadas à educação, à saúde, assim como a garantia de operação de crédito por antecipação de receita.

O Supremo Tribunal Federal já possui entendimento consolidado a esse respeito, conforme manifestação exarada na Ação Direta de Inconstitucionalidade a ADI 1.759/SC de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, cuja ementa transcrevo abaixo:

<sup>1</sup> Giacomoni, James. Orçamento Público/James Giacomoni. – 17. ed. revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2017. p. 75.



ESTADO DE MATO GROSSO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*Ação direta de inconstitucionalidade contra o inciso V do § 3º do art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação dada pela EC 14, promulgada em 10 de novembro de 1997. Vinculação, por dotação orçamentária, de parte da receita corrente do Estado a programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento. Inconstitucionalidade. Afronta à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo em tema de diretrizes orçamentárias. Precedentes. Violação ao art. 167, IV, da CF.*

*[ADI 1.759, rel. min. Gilmar Mendes, j. 14-4-2010, P, DJE de 20-8-2010.]*

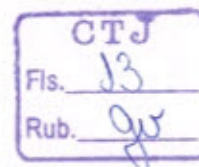
*Vide ADI 1.750, rel. min. Eros Grau, j. 20-9-2006, P, DJ de 13-10-2006*

No âmbito estadual, em Mato Grosso, o Tribunal de Justiça já se manifestou em caso semelhante, quando foi instituído o percentual de 0,5% (meio por cento) de impostos para a realização da política cultural do Estado, via Proposta de Emenda à Constituição por iniciativa do parlamento, no julgamento da **ADI N.º 101675/2006**, de relatoria do Desembargador José Ferreira Leite, que restou assim ementada, *verbis*:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 101675/2006 - Classe: II-1 COMARCA CAPITAL. REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO E OUTROS ADVOGADO: DR. JOÃO VIRGILIO DO NASCIMENTO SOBRINHO - PROC. DO ESTADO REQUERIDO: MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO ADVOGADOS: Dr. BENEDITO CESAR CORREA CARVALHO E OUTROS. Relator: Exmo. Sr. DES. JOSÉ FERREIRA LEITE** Decisão: *Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a eminente Turma Julgadora proferiu a seguinte decisão: À UNANIMIDADE JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DECLARANDO A INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 1º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45 DE 26.10.06, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR* EMENTA: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL POR INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO DE MATO GROSSO - INTRODUÇÃO DE PARÁGRAFO ÚNICO AO ART. 249 DA CARTA ESTADUAL PREVENDO A APLICAÇÃO DE MEIO POR CENTO DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS NA REALIZAÇÃO DA POLÍTICA CULTURAL DO ESTADO - IMPOSSIBILIDADE - INDEVIDA INTERFERÊNCIA NA INICIATIVA RESERVADA DO GOVERNADOR DO ESTADO E VINCULAÇÃO DE RECEITA DE IMPOSTOS A DESPESA PRÉ-DETERMINADA - OFENSA AOS ARTS. 162, I A III, E 165, IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIOS CARACTERIZADOS - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A emenda constitucional que, acrescentando parágrafo único a dispositivo constitucional (art. 249, da CE), estabelece a aplicação de meio por cento da receita resultante de impostos na realização da política cultural do Estado, ofende a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo Estadual para inaugurar o processo legislativo referente à matéria orçamentária e transgride a vedação constitucional de vinculação de impostos a despesas pré-determinadas, estando maculada, portanto, pelos vícios da inconstitucionalidade formal e material. 2. Hipótese em que, pela evidente ofensa aos arts. 162, I a III, e 165, IV, da Constituição Estadual, deve ser julgada procedente a ação, proclamando-se a**



ESTADO DE MATO GROSSO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*inconstitucionalidade do art. 1º da Emenda Constitucional nº 45, de 26-10-06, promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. (grifos nosso).*

Dessa forma, considerando que nas democracias constitucionais a divisão de poderes é base de sustentação para que um poder não se sobreponha a outro e assim os direitos e garantias individuais sejam respeitadas. Temos, portanto no presente projeto flagrante conflito com a norma constitucional.

É o parecer.

### III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, onde se evidência a **inconstitucionalidade**, voto **contra** a aprovação do Projeto de Lei n.º 206/2019, de autoria da Deputada Janaina Riva.

Sala das Comissões, em 24 de 06 de 2019.

### IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 206/2019 – Parecer n.º 466/2019
Reunião da Comissão em 24/06/2019
Presidente: Deputado <i>Adelmar Dal Berto</i>
Relator: Deputado <i>Silvino Roberto</i>

Voto Relator
Pelas razões expostas, onde se evidência a <b>inconstitucionalidade</b> , voto <b>contra</b> a aprovação do Projeto de Lei n.º 206/2019, de autoria da Deputada Janaina Riva.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	<i>[Signature]</i>
Membros	<i>[Signatures]</i> <i>J. Riva (contra)</i>