



Parecer do Relator

Referente ao Projeto de Lei N.º 86/2023, que “Dispõe sobre a criação de uma linha de crédito especial para Pessoas Físicas de baixa renda e Micro Empreendedor Individual - MEI, com a finalidade de financiar implantação de Energia Solar, no âmbito da Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso S/A DESENVOLVE MT”.

Autor: Deputado Thiago Silva

Apenso:

Projeto de Lei N.º 1126/2023 – Autor: Deputado Wilson Santos

Relator: Deputado Fabio Tardin - Fabinho

I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 08/02/2023, sendo cumprida a 1ª pauta do dia 08/02/2023 ao dia 08/03/2023, conforme fls. 02 e 06v.

A proposição em referência “*Dispõe sobre a criação de uma linha de crédito especial para Pessoas Físicas de baixa renda e Micro Empreendedor Individual - MEI, com a finalidade de financiar implantação de Energia Solar, no âmbito da Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso S/A DESENVOLVE MT*”.

O Autor em sua justificativa informa:

A crise decorrente da pandemia causada pela Covid-19 impactou, significativamente, inúmeros setores da economia nacional, prejudicando de maneira estrutural a cadeia de produção e serviços, com reflexos nefastos para o mercado de trabalho.

O vilão que castiga o bolso dos brasileiros este ano e, provavelmente, em 2022, é a alta inflação nos alimentos, nos combustíveis e na energia elétrica.

Os dois últimos itens responderam, sozinhos, por 10% do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) divulgado em agosto, e a 30% da alta registrada na prévia da inflação de setembro, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O diretor do Centro Brasileiro de Infraestrutura (CBIE), Pedro Rodrigues, explica que a alta de preços na conta de luz e nos postos de gasolina impacta a economia nacional como um todo, sobretudo no atual cenário de retomada econômica e de recuperação dos efeitos causados pela pandemia da covid-19. “Para as famílias, o aumento da energia elétrica e dos combustíveis corrói a renda, reduzindo o poder de



compra. Há, ainda, o efeito indireto do aumento desses energéticos para toda a sociedade”, afirma o doutor em Economia.[1]

O presente projeto de lei objetiva assegurar condições para que os cidadãos de baixa renda e microempreendedores contenham uma linha especial de financiamento que possa socorrê-los em suas necessidades, independente de sua situação cadastral perante os órgãos de proteção ao crédito. Ademais, verifica-se que a presente proposição encontra escopo na LEI COMPLEMENTAR Nº 140, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2003, que estabelece quais são as ações que podem ser promovidas pelo Desenvolve/MT, vejamos:

Art. 2º A Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso S.A. - MT FOMENTO tem por objetivo social contribuir para a aceleração do desenvolvimento sustentável do Estado, estimulando a realização de investimentos, a criação de emprego e renda, a modernização das estruturas produtivas, o aumento da competitividade estadual e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Art. 3º A Agência, para realização das atividades que lhe são conferidas, promoverá ações de interesse do desenvolvimento estadual relacionadas com:

III - concessão de financiamentos e empréstimos, inclusive para o microcrédito.

Portanto, a presente proposição está prescrita nas atividades da referida Agência, que, certamente, auxiliará diversas famílias que, com a crise causada pela COVID-19, atualmente sobrevivem. Convicto de que a relevância da proposta, especialmente neste momento de enfrentamento à pandemia, será reconhecida, por isso conclamo o apoio dos nobres pares para a sua aprovação.

[1] <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/10/4953150-gasolina-e-conta-de-luz-sao-itens-que-mais-pesam-para-o-consumidor-indica-pesquisa.html>.

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária em 16/03/2023 (fl. 06v).

Ato contínuo, na data de 22/05/2023 a proposição recebeu o apensamento do Projeto de Lei Nº 1126/2023, de autoria do Deputado Wilson Santos.

Desta feita, tendo os autos retornado a Comissão de Mérito, esta opinou pela aprovação do Projeto de Lei Nº 86/2023, bem como pela prejudicialidade do Projeto de Lei Nº 1126/2023 (fls. 07-14), tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 03/07/2024 (fl. 14v).

Na sequência, a proposição cumpriu a 2ª pauta da data de 09/07/2024 a 07/08/2024 (fl. 14v), sendo que na data de 08/08/2024 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo aqui aportado no dia 12/08/2024 (fl. 14v).

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.



II – Análise

II. I. – Da (s) Preliminar (es);

Compulsando os autos, verifica-se que a proposta original recebeu o apensamento do Projeto de Lei N.º 1126/2023 de autoria do Deputado Wilson Santos por tratar de assunto semelhante, restando rejeitado pela Comissão de Mérito.

Considerando que a Comissão de Mérito rejeitou o apensamento do PL superacitado, passamos a análise da constitucionalidade, legalidade e juridicidade do PL 86/2023, de autoria do Deputado Thiago Silva.

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 regimentais.

Assim consta da proposta, em seu corpo: (...)

Art. 1º. Dispõe sobre a criação de uma linha de crédito especial para Pessoas Físicas de baixa renda e Micro Empreendedor Individual - MEI, com a finalidade de financiar implantação de Energia Solar, no âmbito da Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso S/A - DESENVOLVE MT.

Art. 2º. Para ter acesso à linha de crédito, às pessoas físicas e jurídicas passarão pela análise de crédito junto ao DESENVOLVE-MT, para financiamento do projeto de implantação de sistema de geração de energia fotovoltaica.



Art. 3º. O Poder Executivo regulamentará esta Lei em 30 dias, em especial quanto a valores, taxas e prazos do financiamento, contados da data de sua publicação, considerando a urgência da matéria, devido à crise econômica decorrente da pandemia causada pelo Coronavírus que trouxe consequências, não menos importante junto à cobrança dos serviços de energia elétrica.

Art. 4º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

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. Isso, tanto no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) quanto no que respeita às competências materiais (competências de ordem administrativa).

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). Destacamos.

O parágrafo único do artigo 22 prevê a possibilidade de lei complementar federal vir a autorizar que os Estados-membros legislem sobre questões específicas de matérias relacionadas no artigo. (...)

É formalmente inconstitucional a lei estadual que dispõe sobre as matérias enumeradas no art. 22, se não houver autorização adequada a tanto.

(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 934)

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 (Artigo 21 da C.F. exclusiva da União; e artigo 22 privativa). Parte da doutrina, porém, entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.

Quanto à **COMPETÊNCIA 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). Destacamos.

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

Sobre vícios quanto à Constitucionalidade Formal, diz a doutrina:

A inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados. (...)

Em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto poder ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados (...).

De tudo se vê, por conseguinte, que inconstitucionalidade formal tem duas dimensões: uma atrelada às diferentes fases do processo legislativo de formação das espécies normativas (fase de iniciativa, fase de deliberação parlamentar, fase de deliberação executiva, fase de promulgação e fase de publicação) e a outra vinculada ao pacto federativo e suas regras de competência, edificadas sob a égide do princípio da predominância do interesse, sem nenhum tipo de hierarquização entre os entes federados. (...)



Assim, quando se trata de inconstitucionalidade formal propriamente dita (refere-se aos vícios do processo legislativo) e quando se trata de inconstitucionalidade formal orgânica (está a se falar dos vícios da repartição de competências dos entes federativos. (...))

Em essência, o vício formal decorre das circunstâncias que desrespeitam as normas referentes à elaboração das espécies normativas, bem como das normas que regulam a distribuição de competência no âmbito do federalismo pátrio.
(MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade - 2ª edição. Rio de Janeiro: Processo 2021, fls. 96-97). Destacamos.

No que tange à **constitucionalidade formal**, verifica-se que a proposição legislativa encontra amparo no regime de competência concorrente para desenvolvimento econômico regional e incentivo a fontes alternativas de energia, previsto no art. 24, § 2º, da Constituição Federal, ao passo que o art. 18 da Constituição Estadual confere ao ente estadual a autonomia para editar leis e adotar medidas de interesse local e de bem-estar da população.

Dessa forma, o Estado de Mato Grosso está habilitado a suplementar normas gerais da União e a introduzir diretrizes próprias voltadas à democratização do acesso à energia solar, sem invadir competência exclusiva de qualquer outro ente federativo.

No que se refere à **iniciativa legislativa**, não há óbice à atuação do Poder Legislativo, pois a norma apenas estabelece parâmetros gerais da política de crédito — remete-se ao Poder Executivo a fixação de valores, taxas e prazos, nos termos do art. 3º da proposta —, respeitando-se, assim, a reserva de iniciativa que cabe ao Chefe do Executivo para a regulamentação específica de programas de fomento financeiro.

Ante o exposto, verifica-se ser a propositura formalmente constitucional.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à 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 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). Grifos nossos.

Nesse sentido, assim define 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 contudístico 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)

A Senhora Ministra Rosa Weber, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6074 / RR elucida o seguinte entendimento:



“O processo legislativo passou a ter um requisito imprescindível, sob pena de originar leis eivadas do vício de inconstitucionalidade formal. Para ser válida, a legislação deve, por conseguinte, conformar-se ao equilíbrio e à sustentabilidade financeira, aferíveis no bojo do processo legislativo que proporcione um diagnóstico do impacto: (i) do montante de recursos necessários para abarcar as despesas criadas ou (ii) da ausência de recursos em razão da renúncia de receitas. Ministra Rosa Weber (Relatora) - ADI 6074 / RR”

Em relação à **constitucionalidade material**, destaca-se o respeito ao princípio da separação de poderes: ao delegar ao Executivo a edição do decreto regulamentar, o projeto não invade atribuições do Judiciário ou do Legislativo, mas sim complementa a atuação administrativa no campo do fomento econômico.

Ademais, ao incentivar o uso de energia solar, a norma coaduna-se com os objetivos fundamentais da República – em especial o inciso III do art. 3º da Constituição Federal, que prevê a construção de uma sociedade livre, justa e solidária – e com os princípios do desenvolvimento sustentável, uma vez que promove inclusão social, redução de desigualdades e preservação ambiental.

No tocante ao **impacto orçamentário**, o art. 4º do projeto prevê que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações próprias, “suplementadas se necessário”, em estrita observância ao princípio da responsabilidade fiscal (art. 165, § 5º, da Constituição Federal) e aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000, art. 16), garantindo que eventual acréscimo de despesa seja objeto de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

É, portanto, materialmente constitucional.

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.

A iniciativa alinha-se à Lei Complementar Estadual nº 140/2003, que atribui à Desenvolve MT, em seu art. 2º, o objetivo social de estimular investimentos e à concessão de financiamentos (art. 3º, III), enquadrando-se perfeitamente no escopo da agência. O procedimento de análise de crédito, descrito no art. 2º do projeto, segue normas internas do órgão, assegurando critérios técnicos e transparência nas operações.

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

Diante do exposto, conclui-se que a propositura em análise **observa os requisitos de constitucionalidade formal e material, além de estar em conformidade com a legalidade e regimentalidade**, sendo, portanto, juridicamente viável.

É o parecer.



III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 86/2023, de autoria do Deputado Thiago Silva, e pela **prejudicialidade** do Projeto de Lei N.º 1126/2023, de autoria do Deputado Wilson Santos, em face do apensamento.

Sala das Comissões, em 10 de 06 de 2025.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 86/2023 (Apenso PL N.º 1126/2023) – Parecer do Relator
Reunião da Comissão em 10 / 06 / 25
Presidente: Deputado (a) Diego Guimarães (em exercício)
Relator: Deputado Fabio Tardin - Fabinho

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei N.º 86/2023, de autoria do Deputado Thiago Silva, e pela prejudicialidade do Projeto de Lei N.º 1126/2023, de autoria do Deputado Wilson Santos, em face do apensamento.

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