



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 N.º 508/2023/CCJR

Referente à Mensagem N.º 68/2023 - Projeto de Lei N.º 1269/2023 que "Dispõe sobre o valor a ser considerado para contratações de grande vulto no âmbito do Estado de Mato Grosso."

Autor: Poder Executivo

Relator (a): Deputado (a)

### I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 10/05/2023 (fls. 02), sendo colocada em 1ª pauta na mesma data, tendo seu devido cumprimento em 24/05/2023 (fls. 06/v). Na sequência a proposição foi encaminhada para Comissão de Mérito.

A proposta do Poder Executivo, levando em consideração as disposições da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), pretende considerar como de grande vulto, a contratação de obras, serviços e fornecimentos no âmbito do Estado de Mato Grosso, cujo valor estimado supere **RS 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais)**.

O Autor em justificativa informa:

No exercício da competência estabelecida no art. 39 da Constituição do Estado de Mato Grosso, tenho a honra de me dirigir a Vossas Excelências para submeter à apreciação dessa Casa de Leis o Projeto de Lei anexo, que "*Dispõe sobre o valor a ser considerado de grande vulto para contratações no âmbito do Estado de Mato Grosso*".

A presente minuta tem como finalidade específica a fixação do valor para a classificação das contratações como sendo de "grande vulto" no âmbito do Estado de Mato Grosso.

A União, no uso de sua competência constitucional para o estabelecimento de normas gerais de licitação e contratos, inovou ao editar a Lei nº 14.133/2021 e



## ESTADO DE MATO GROSSO

### ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



estabelecer parâmetros a serem aplicados para as contratações consideradas de grande vulto.

Evidentemente, ao fixar o valor para contratações de grande vulto como sendo mais de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), o legislador estabeleceu uma norma federal, levando em consideração o contexto da União, que tem um orçamento consideravelmente maior do que os demais entes.

Notadamente, aplicar essa norma para todos os entes federativos tem o potencial de gerar distorções indesejadas. Dessa forma, torna-se necessário o estabelecimento de um valor para contratações de grande vulto que seja adequado para o contexto do nosso Estado.

Como é cediço, com o estabelecimento de uma norma de caráter geral, a Constituição Federal naturalmente abre margem para as adaptações necessárias, por meio da competência legislativa concorrente.

É importante ressaltar que a adaptação do valor de grande vulto tem efeitos benéficos, não negativos.

Em primeiro lugar, a contratação de grande vulto necessariamente contempla uma matriz de alocação de riscos, nos termos do art. 22, §3º, da Lei nº 14.133/2021. Na maioria dos demais contratos, por outro lado, ela é facultativa. Nesse sentido, tem-se uma segurança maior acerca dos riscos contratuais e as responsabilidades das partes.

Além disso, as contratações de grande vulto também devem prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, de acordo com o art. 25, §4º, da Lei nº 14.133/2021. Com isso, o contratado terá um fortalecimento institucional e dará mais segurança na organização interna e na capacidade de execução do objeto do contrato.

Por fim, em contratações de grande vulto, é possível exigir a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia, com cláusula de retomada e em percentual equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor inicial contratado, segundo o art. 99 da Lei nº 14.133/2021. Ou seja, tem-se uma garantia ainda maior para a Administração Pública em relação ao cumprimento das obrigações contratuais.

Todos esses pontos aplicáveis à contratação de grande vulto tornam a adaptação do valor para a realidade estadual uma grande vantagem para a Administração Pública, que terá mais segurança em seus contratos. Ganha, assim toda a população mato-grossense, que terá mais garantias de uma adequada prestação de serviços.

Dessa maneira, o presente projeto de lei pretende corrigir distorções que seriam geradas pela aplicação de uma norma federal, pensada para o contexto da União, no âmbito do Estado de Mato Grosso.



Estas, portanto, são as razões que me conduzem a submeter o presente projeto de lei à apreciação deste Parlamento, contando com colaboração de Vossas Excelências para a sua aprovação.

Seguindo a tramitação, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Trabalho e Administração Pública - CTAP em 25/05/2023 (fls. 06/v), a qual exarou parecer de mérito favorável (fls. 07/11), tendo sido aprovado em 1.<sup>a</sup> votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 31/05/2023.

Ainda na sessão do dia 31/05/2023, fora aprovado o requerimento de dispensa da segunda pauta. Com efeito, os autos foram encaminhados imediatamente para esta Comissão, tendo a esta aportado em 01/06/2023.

No âmbito desta Comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, a Proposta de Emenda à Constituição, apta para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

## **II – Análise**

### **II. I. – Da (s) Preliminar (es);**

Não há preliminares a serem analisadas, sejam elas na modalidade de substitutivos, emendas ou apensos.

### **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.



**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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.

Assim consta da proposta, em seu corpo:

Art. 1º No Estado de Mato Grosso, para os fins da Lei nº 14.133/2021, considera-se como de grande vulto a contratação de obras, serviços e fornecimentos cujo valor estimado supera R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **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



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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) (...) <sup>1</sup>

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. 2

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. (...)

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 934.



**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Idem, p. 936-937 (Destacamos).

<sup>4</sup> MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade - 2ª edição. Rio de Janeiro: Processo 2021, fls 96-97, Destacamos.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Inconstitucionalidade por ação, positiva ou por atuação	
Inconstitucionalidade Material	Inconstitucionalidade Formal
Vício de matéria: Violação ao conteúdo do texto constitucional.	Vícios de forma: Iniciativa; Repartição de competência; Processo Legislativo
Vício <b>insanável</b>	Vício <b>Sanável</b> .

5

Com relação ao objeto da matéria em questão, cumpre informar que a União no âmbito de sua competência privativa (art. 22, XXVII, CF), estabeleceu normas gerais de licitação e contratação, sancionando recentemente a **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021** que trata da “**Lei de Licitações e Contratos Administrativos**” a qual estabelece como valor de grande vulto, aquele que superar R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), vejamos o teor do art. 6º, inciso XXII:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

**XXII - obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais);**

Ante as normas gerais estabelecidas pela União na referida “Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, compete aos Estados complementar a legislação (art. 24, §2º, CF), levando em consideração os aspectos locais e a realidade econômica dos entes federados.

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

**I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;**

(...)

§ 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 complementar dos Estados.**

<sup>5</sup> Tabela trazida por: MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021. pg. 90



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



No caso em questão o Poder Executivo, levando em consideração as disposições da Lei nº 14.133/2021, pretende considerar como de grande vulto a contratação de obras, serviços e fornecimentos no âmbito do Estado de Mato Grosso, cujo valor estimado supere **R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais)**.

Neste sentido, a proposta encontra fundamento tanto nos referidos dispositivos da Constituição Federal, bem como nos termos do artigo 39 e 66, V da Constituição Estadual de Mato Grosso, os quais transcrevemos abaixo:

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.

Art. 66 Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

V - dispor sobre a organização e funcionamento da Administração do Estado, na forma da lei

Em face do disposto no Ordenamento Jurídico Nacional, a análise é pela conclusão da **constitucionalidade formal** da proposição.

#### **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





ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente.<sup>6</sup>

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).<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306

<sup>7</sup> MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.Fls. 90/92). Grifos nossos.

<sup>8</sup> Idem, p. 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



Do ponto de vista material, ressalta-se que a proposição coaduna-se com os princípios constitucionais estampados no artigo 37 da Constituição Federal, os quais norteiam as formas de contratação da Administração Pública, em especial a licitação (art. 173, III e 175 da CF).

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

(...)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Em razão da ausência de vícios relativos à matéria ou conteúdo do texto constitucional, imperioso se faz reconhecer a proposição como **materialmente constitucional**.

## **II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.**

Quanto à **Juridicidade**, verifica-se que o ordenamento jurídico infraconstitucional é, como um todo respeitado, não se identificando qualquer conflito que venha gerar ilegalidade contra a proposição.

Quanto à **Regimentalidade**, deve constar registrado que, a proposição legislativa, está em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno.

Acerca do regramento constante do Regimento Interno da Casa de Leis, no que diz respeito à **Iniciativa das proposições**, verifica-se que são devidamente observados os Artigos 165, 168, e 172 a 175 do mencionado Regimento Interno.



**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Em face de todo o exposto, **não** vislumbramos questões atentatórias à Constituição Federal, Estadual, ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional ou ao Regimento Interno desta Casa de Leis que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação da presente proposição legislativa.

É o parecer.

**III – Voto do (a) Relator (a)**

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 1269/2023 – Mensagem N.º 63/2023, de autoria do Poder Executivo.

Sala das Comissões, em 14 de junho de 2023.

**IV – Ficha de Votação**

Projeto de Lei N.º 1269/2023 – Mensagem N.º 63/2023 – Parecer N.º 508/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 14 / 06 / 2023
Presidente: Deputado (a) Justino Gonçalves
Relator (a): Deputado (a) Justino Gonçalves

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto <b>favorável</b> à aprovação do Projeto de Lei N.º 1269/2023 – Mensagem N.º 63/2023, de autoria do Poder Executivo.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	[Signature]
Membros (a)	[Signatures]