NCCJR
Fls 23
Rub

Parecer n.º 166/2021/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 4/2020 que "Estabelece a realização de Auditoria Geral Quadrimestral da Dívida Pública no âmbito do Estado de Mato Grosso.".

Autora: Deputado Thiago Silva.

Relator (a): Deputado (a) Janaina Riva

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 07/01/2020, sendo colocada em segunda pauta no dia 02/09/2020, tendo seu devido cumprimento no dia 09/09/2020 e, então, foi encaminhada para esta Comissão e a esta aportado no dia 09/09/2020, tudo conforme as fls. 02 e 23/verso.

Com efeito, submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 4/2020, de autoria do Deputado Thiago Silva, conforme ementa acima. Durante o trâmite legislativo não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos.

O presente Projeto de Lei visa, em linhas gerais, estabelecer a realização de Auditoria Geral Quadrimestral da Dívida Pública no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Consta acostada nos autos a seguinte justificativa:

> *"O presente projeto de lei tem por finalidade assegurar a realização de auditoria da Dívida Pública Estadual pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE) e pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), em virtude das prerrogativas preconizadas nos artigos 70, 71 e 76 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.*
>
> *A relevância da realização de auditoria especial da Dívida Pública Estadual está materializada na situação fática atual do Estado ter consumido grande parcela da sua arrecadação no pagamento do serviço da dívida.*
>
> *Na prática, o contribuinte de hoje está sendo obrigado a pagar por investimentos feitos no passado e que, agora, também pela imposição da legislação, em especial da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tiveram que ser enfrentados.*
>
> *Cabe destacar que o peso do pagamento da dívida contratual, e do resíduo formado pela parcela não amortizada em face do limitador de 13% da Receita*

NCCJR
Fls 24
Rub

Líquida Real, seguirá exigindo um grande esforço dos cofres públicos estaduais, comprometendo, o cumprimento dos programas de governo, tanto para custeio e manutenção, como para suporte aos investimentos necessários ao estímulo do desenvolvimento econômico, à geração de empregos, às facilidades de acesso aos serviços públicos, etc.

As competências constitucionais da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Estado do Rio Grande do Sul, e do Tribunal de Contas do Estado (TCE) atribuem a esses órgãos o dever de zelar pela boa e regular gestão dos recursos públicos.

Após, cumprida a primeira pauta, o projeto foi remetido à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária-CFAEO que, pelo parecer encartado nos autos, opinou pela aprovação do Projeto de Lei, tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 26/08/2020.

Por fim, os autos foram remetidos 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.

Conforme mencionado, tal propositura objetiva estabelecer a realização de Auditoria Geral Quadrimestral da Dívida Pública no âmbito do Estado de Mato Grosso, nos seguintes termos:

Art. 1º - A Contadoria Geral do Estado (CGE) e o Tribunal de Contas do Estado (TCE), com base nas prerrogativas preconizadas nos artigos 47 e 52, §2º da Constituição do Estado de Mato Grosso, realizarão, em conjunto, uma Auditoria Geral da Dívida Pública Estadual, realizada quadrimestralmente.

Art. 2º - Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores da Contadoria Geral do Estado (CGE) e do Tribunal de Contas do Estado (TCE) no exercício das atribuições inerentes às atividades da auditoria.

§ 1º - O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos servidores da CGE e do TCE, no desempenho de suas funções institucionais de auditoria, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal, nos termos da Lei Federal de nº 8.429/92.

Av. André Antônio Maggi, n.º 06, Setor A – CPA – CEP: 78049-901 – Cuiabá – MT. (IS)

NCCJR
Fls. 23
Rub.

§ 2º – Em caso de sonegação, os servidores da CGE e do TCE estabelecerão prazo para a apresentação dos elementos desejados e, caso não atendidos, comunicarão o fato ao titular do órgão auditado ou seu superior hierárquico, conforme o caso, para as providências cabíveis no âmbito das respectivas competências.

Art. 3º - Os servidores da CGE e do TCE terão acesso a todos os dados necessários à realização da auditoria, inclusive aos sistemas e bases informatizados.

Art. 4º - O servidor da Contadoria Geral do Estado (CGE) e do Tribunal de Contas do Estado (TCE) deverão guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções na realização da auditoria, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

Art. 5º - O relatório final elaborado será disponibilizado no sítio próprio da Controladoria Geral do Estado (CGE) e do Tribunal de Contas do Estado (TCE), em aba própria.

Art. 6º - Esta Lei será regulamentada pelo Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 7º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Diante das disposições supramencionadas, constata-se que a proposta legislativa ao estabelecer para a Controladoria Geral do Estado (CGE), órgão vinculado do Poder Executivo, conjuntamente com o Tribunal de Contas, sobre o procedimento para a fiscalização da dívida pública, atuando no funcionamento dos órgãos jurisdicionais e administrativos, contraria a jurisprudência pacifica dos Tribunais Superiores, a qual define a iniciativa de Lei sobre organização e funcionamento dos Tribunais de Contas Estaduais seguem por simetria o definido na Constituição Federal ao Tribunal de Contas da União, bem como o disposto no art. 96 aos Tribunais.

Estas inferências vêm do teor do artigo 70 e 73 da CF/88, que estabelecem o seguinte:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

*"**Art. 73.** O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96"* – grifamos.

Av. André Antônio Maggi, n.º 06, Setor A – CPA – CEP: 78049-901 – Cuiabá – MT. (IS)

NCCJR
Fls 25

O artigo 96 da CF/88 estabelece o seguinte:

> *"**Art. 96.** Compete privativamente:*
> *I - **aos tribunais**:*
> *a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;*
> *b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;*
> *c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;*
> *d) propor a criação de novas varas judiciárias;*
> *e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei;*
> *f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados"* – negrito e grifos nossos.

Ademais, a Constituição da República, em seu artigo 71, estabelece que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com auxílio do Tribunal Contas da União, como a competência de realização de inspeções e auditorias, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e entidades da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, *ipsis litteris*:

> *Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:*
> *(...)*
> *IV - **realizar**, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, **inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II**; (Grifou-se)*

Dispositivo este com teor semelhante é trazido na Lei Complementar n.º 269, de 22 de janeiro de 2007, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, senão vejamos:

> *Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta lei, em especial, compete:*
> *(...)*
> *VIII. **proceder**, por iniciativa própria ou do Poder Legislativo ou de comissão técnica ou de inquérito, **inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos***

Av. André Antônio Maggi, n.º 06, Setor A – CPA – CEP: 78049-901 – Cuiabá – MT. (IS)

NCCJR
Fls 27
Sub.

***Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais entidades referidas nos incisos II e IV**;(grifamos)*

Dessa forma, dentre as competências instituídas ao Tribunal de Contas, já há previsão de auditorias nas unidades administrativa dos poderes constituídos, especialmente o controle sobre o controle da dívida publica, devendo, dessa forma, estar afeto exclusivamente a Lei que seja de iniciativa do próprio TCE, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal.

Em decisões recentes o Supremo Tribunal Federal tem reiterado tal entendimento, conforme demonstrado:

> *"EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 53, §§ 3º, 6º e 7º, e 55, §1º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 13/2014. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. EXEGESE DOS ARTS. 73, 75 E 96, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DESVIO DO MODELO FEDERAL DE CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA NOS ESTADOS. ART. 75, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1.* ***Na linha da jurisprudência pacífica e reiterada do Supremo Tribunal Federal****, estende-se aos Tribunais de Contas,* ***como corolário das prerrogativas de independência e autonomia asseguradas às Cortes de Contas pela Lei Maior do país (arts. 73 e 75)****, a reserva de iniciativa para deflagrar o processo legislativo que tenha por objeto alterar a sua organização ou o seu funcionamento (art. 96, II, da Constituição da República).* A promulgação de emenda a constituição estadual não constitui meio apto para contornar a cláusula de iniciativa reservada, que se impõe seja diante do texto original seja do resultante de emenda. *A inobservância da regra constitucional de iniciativa legislativa reservada acarreta a inconstitucionalidade formal de norma resultante. Precedentes. 2. Inconstitucionalidade formal dos arts. 53, §§ 6º e 7º, e 55º, § 1º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, tanto em seu texto original quanto na redação dada pela Emenda Constitucional nº 13/2014. 3. O art. 75, caput, da Constituição da República contempla comando expresso de espelhamento obrigatório, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, do modelo nela estabelecido de controle externo da higidez contábil, financeira e orçamentária dos atos administrativos,* ***sendo materialmente inconstitucional a norma de regência da organização ou funcionamento de Tribunal de Contas estadual divorciada do modelo federal de controle externo das contas públicas****. 4. Inconstitucionalidade material da expressão "e com o reconhecimento da boa-fé, a liquidação tempestiva do débito ou multa atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade na apreciação das contas", no art. 53, § 3º, bem como dos arts. 53, §§ 6º e 7º, e 55, §1º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5323, Relatora Ministra ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2019, Processo Eletrônico – Diário da Justiça eletrônico 092, divulgado em 03-05-2019 e publicado em 06-05-2019) – grifamos e negritamos.*

NCCJR
28

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 142/2011 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISCIPLINA QUESTÕES RELATIVAS À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. MATÉRIA AFETA A LEIS DE INICIATIVA PRIVATIVA DAS PRÓPRIAS CORTES DE CONTAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, ao alterar diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, contrariou o disposto nos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa legislativa privativa daquela Corte. 2. As Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa privativa para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, como resulta da interpretação lógico sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. Precedentes. 3. O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, confirmados os termos da medida cautelar anteriormente concedida. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4643/RJ, Relator Ministro LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/2019, publicado no DJE em 03/06/2019).

*EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. TRIBUNAL DE CONTAS. **NORMA LOCAL QUE OBRIGA O TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A EXAMINAR PREVIAMENTE A VALIDADE DE CONTRATOS FIRMADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. REGRA DA SIMETRIA. INEXISTÊNCIA DE OBRIGAÇÃO SEMELHANTE IMPOSTA AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**. 1. Nos termos do art. 75 da Constituição, as normas relativas à organização e fiscalização do Tribunal de Contas da União se aplicam aos demais tribunais de contas. 2. O art. 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo Poder Público. Atividade que se insere no acervo de competência da Função Executiva. 3. É inconstitucional norma local que estabeleça a competência do tribunal de contas para realizar exame prévio de validade de contratos firmados com o Poder Público. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente. Medida liminar confirmada.*

NCCJR
29

> *(ADI 916, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 02/02/2009, DJe-043 DIVULG 05-03-2009 PUBLIC 06-03-2009 EMENT VOL-02351-01 PP-00014 RSJADV abr., 2009, p. 39-41)*

O aresto supra fala por si, sendo desnecessário qualquer adendo ao seu conteúdo.

Além de que, se há previsão na Lei orgânica do Tribunal de Contas, a proposição colide com o com as disposições da Lei Complementar 06/1990, que dispõe sobre o processo legislativo, a elaboração, a redação e a consolidação das leis e dá outras providências, a qual prevê no "*caput*" de seu artigo 18, a necessidade de a lei "*regular uma situação nova*" ou "*suprir lacuna na ordem legal existente*":

> ***Art. 18. Na elaboração de lei cujo propósito seja o de introduzir normas para regular uma situação nova ou para suprir lacuna na ordem legal existente, além da observância às prescrições contidas nas seções anteriores, deve o legislador:***

Ainda continua em seu artigo 7º, a saber:

> *Art. 7º O primeiro artigo da lei indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:*
> *...*
> *IV – O mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando subsequente se destine à complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.*

Convém ressaltar ainda que o Regimento Interno da Assembleia Legislativa assim prevê:

> *Art. 194...*
> *Parágrafo Único O mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando o subsequente se destine a completar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.*

Diante disso, o projeto em apreço, considerando que não haverá inovação no ordenamento jurídico, a proposta acaba por ferir os preceitos do artigo 18 da Lei complementar Estadual 06/90 e, também, o artigo 194, parágrafo único, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

Portanto, vislumbramos questões constitucionais e legais que caracterizam impedimento à aprovação do presente projeto de lei.

É o parecer.

Av. André Antônio Maggi, n.º 06, Setor A – CPA – CEP: 78049-901 – Cuiabá – MT. (IS)

NCCJR 30

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei nº 4/2020, de autoria do Deputado Thiago Silva.

Sala das Comissões, em 10 de 08 de 2021.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei nº 4/2020 – Parecer n.º 166/2021
Reunião da Comissão em 10 / 08 / 2021
Presidente: Deputado Wilson Santos
Relator (a): Deputado (a) Janaina Riva

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei nº 4/2020, de autoria do Deputado Thiago Silva.

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

Av. André Antônio Maggi, n.º 06, Setor A – CPA – CEP: 78049-901 – Cuiabá – MT. (IS)

NCCJR
Fls 31

FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

Reunião	**11ª Reunião Ordinária Remota**		
Data	**10/08/2021**	**Horário**	**08h00min**
Proposição	**Projeto de Lei nº 4/2020**		
Autor (a)	**Deputado Thiago Silva**		

VOTAÇÃO

DEPUTADOS TITULARES	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	AUSENTE
WILSON SANTOS – Presidente	X			
DR EUGÊNIO – Vice-Presidente	X			
DILMAR DAL BOSCO	X			
JANAINA RIVA	X			
SEBASTIÃO REZENDE	X			
DEPUTADOS SUPLENTES				
CARLOS AVALLONE				
FAISSAL				
EDUARDO BOTELHO				
DELEGADO CLAUDINEI				
XUXU DAL MOLIN				
SOMA TOTAL	**5**	**0**		

RESULTADO FINAL: Matéria relatada pela Deputada Janaina Riva, com parecer CONTRÁRIO, e lida presencialmente pelo membro suplente Deputado Delegado Claudinei. Votaram com a relatora os Deputados Wilson Santos presencialmente, Dilmar Dal Bosco, Dr. Eugênio e Sebastião Rezende por videoconferência. Sendo o projeto aprovado com parecer CONTRÁRIO.

Igor Souza Pereira
Consultor Legislativo em exercício – Núcleo CCJR