



Parecer N.º 381/2025/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 1118/2024 que “Altera dispositivo da Lei n.º 12.523, de 17 de maio de 2024, que dispõe sobre a transparência e acessibilidade das leis orçamentárias do Estado de Mato Grosso.”.

Autor: Deputado Max Russi

Relator (a): Deputado (a) Sebastião Rezende

### I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 05/06/2024 (fl. 02), sendo colocada em 1ª pauta no dia 05/06/2024, tendo seu devido cumprimento no dia 19/06/2024, conforme fl. 05v.

Em seguida a proposição foi encaminhada à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação (fls. 06-11), tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 12/02/2025 (fl. 11v).

O projeto em referência possui a seguinte justificativa:

“O presente projeto de lei visa modificar o caput do art. 2º da Lei n.º 12.523, de 17 de maio de 2024, que trata da transparência e acessibilidade das leis orçamentárias do Estado de Mato Grosso, incluindo uma referência explícita ao art. 4º, inciso I, alínea "e" da Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

O art. 4º, inciso I, alínea "e" da LRF estabelece a obrigatoriedade do Relatório da Ação Governamental (RAG), um instrumento fundamental para o ciclo de gestão PDCA (plan, do, check, act, ou seja, planejar, executar, monitorar e avaliar) das políticas públicas. O RAG desempenha um papel crucial na avaliação dos programas de governo e na mensuração das metas físicas, ou seja, dos bens e serviços entregues à população.

A inclusão desta referência na Lei n.º 12.523/2024 fortalece a estrutura de avaliação e prestação de contas das ações governamentais. Atualmente, o RAG é uma exigência da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Estado de Mato Grosso, que obriga a sua elaboração e divulgação como parte do processo de prestação de contas



do governo estadual. No entanto, esta obrigatoriedade pode ser alterada ou removida da LDO estadual.

Ao incorporar a referência ao art. 4º, inciso I, alínea "e" da LRF diretamente na Lei nº 12.523/2024, garantimos uma base legal mais robusta e duradoura para a exigência do RAG, minimizando o risco de inexecução ou alterações por parte do poder executivo. Esta alteração legislativa não só reforça a transparência e a accountability (responsabilização) do governo, mas também assegura a continuidade e a consistência na avaliação dos programas e ações governamentais, independentemente de eventuais mudanças na LDO.

Ademais, ao remeter diretamente à LRF, o projeto de lei abrange não apenas o RAG, mas qualquer outro instrumento de avaliação que venha a ser implementado futuramente, proporcionando uma maior flexibilidade e adaptabilidade às inovações na gestão pública.

Portanto, a alteração proposta no caput do art. 2º da Lei nº 12.523/2024 é de extrema relevância e oportunidade, pois fortalece o arcabouço legal da transparência e acessibilidade das informações orçamentárias no Estado de Mato Grosso, assegurando a avaliação contínua e rigorosa das ações governamentais, em consonância com os princípios da responsabilidade na gestão fiscal preconizados pela Lei Complementar Federal nº 101/2000.”

Na sequência a proposição foi colocada em 2ª pauta no dia 19/02/2025, com seu cumprimento ocorrendo em 26/02/2025, sendo que na data de 27/02/2025 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado no mesmo dia, tudo conforme fl. 11v.

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. - 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.



O PL proposto visa alterar a Lei nº 12.523/2024 do Estado de Mato Grosso, que trata da transparência e acessibilidade das leis orçamentárias estaduais. A principal modificação consiste em incluir uma referência explícita ao art. 4º, inciso I, alínea "e", da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que exige a elaboração do Relatório da Ação Governamental (RAG). O objetivo é consolidar a obrigatoriedade do RAG na legislação estadual, tornando-o menos suscetível a alterações via Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que é revisada anualmente.

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.

Consta da proposta, em seu texto:

**Art. 1º** Fica alterado *caput* do art. 2º da Lei nº 12.523, de 17 de maio de 2024, que “Dispõe sobre a transparência e acessibilidade das leis orçamentárias do Estado de Mato Grosso”, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º** As informações prestadas em atendimento ao disposto nos arts. 4º, inciso I, alínea "e", 48, 48-A e 49 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, devem ser:

(...)”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor 60 (sessenta) dias após a data de sua publicação.



## II.II – 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, juridicidade e regimentalidade da proposição.

## 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 à competências materiais (i. é, competências de ordem administrativa).

Esclarecendo a matéria a doutrina assim explica a repartição constitucional de competências:

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*

O RAG é um instrumento previsto na LRF para monitorar e avaliar programas governamentais, alinhando-se ao ciclo PDCA (planejar, executar, verificar, agir). Atualmente, sua exigência no Mato Grosso está vinculada à LDO estadual, que pode ser modificada pelo Executivo a cada ano. Ao incorporar o RAG diretamente na Lei nº 12.523/2024, o PL busca:

- **Fortalecer a transparência** e a responsabilização (accountability) ao garantir continuidade na avaliação das políticas públicas.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR  
Fls. 16  
Rub. 821

- **Reduzir riscos** de alterações discricionárias pelo Executivo, já que a LDO é mais flexível que uma lei ordinária.
- Alinhar-se à LRF, ampliando a base legal para futuros instrumentos de gestão fiscal.

A Constituição Federal (CF, art. 24, § 1º) permite que estados legislem suplementarmente sobre finanças públicas, desde que respeitem as normas gerais da União. A LRF é uma lei complementar federal que estabelece diretrizes para a gestão fiscal, e o PL estadual a incorpora, o que é constitucional.

Além disso, o Artigo 25 da Constituição Federal de 1988 estabelece a estrutura organizacional dos Estados-membros no sistema federativo brasileiro, reforçando o princípio da autonomia federativa. Segue sua redação:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Já a Constituição do Estado de Mato Grosso confere à Assembleia Legislativa competência para legislar sobre matérias orçamentárias, reforçando a legitimidade da proposta.

Art. 25 Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no art. 26, 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;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública; [...]

Não há conflito com a **separação de poderes**, pois o Legislativo está exercendo sua função típica de fiscalização ao exigir relatórios do Executivo, dentro dos limites da LRF.

Nesse sentido, o artigo 39, parágrafo único, inciso II da CE/MT, estabelece as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo. Vejamos:

**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.

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR

Fls. 17

Rub. 02

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e indireta ou aumento de sua remuneração, observado o disposto na Seção III, Capítulo V, deste Título;
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
- c) organização do Ministério Público, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública, observado o disposto na Constituição Federal;
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.

Verifica-se que **a propositura não se enquadra em nenhuma das matérias de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo**, eis que não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública.

Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de Mato Grosso verifica-se ser a propositura é **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. (...)



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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)

No que tange a materialidade a propositura está alinhado ao **princípio da transparência** (CF, art. 37, *caput*) e ao **controle da administração pública** (CF, art. 70). Ao exigir divulgação detalhada de informações orçamentárias, fortalece o acesso à informação, um direito fundamental (CF, art. 5º, XXXIII).

A propositura em questão respeita integralmente o Art. 2º da CF/88, ao preservar a independência e harmonia entre os Poderes, e alinha-se ao Art. 9º da CE/MT, ao exercer a autonomia legislativa do Estado de Mato Grosso dentro dos limites constitucionais. Dessa forma, a proposta consolida-se como instrumento legítimo de atendimento às demandas regionais, em conformidade com o ordenamento jurídico nacional e estadual.



Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de Mato Grosso verifica-se ser a propositura é **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.

Em face de todo o exposto, **não** vislumbramos questões atentatórias à Constituição Federal e 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 1118/2024, de autoria do Deputado Max Russi.

Sala das Comissões, em 18 de 03 de 2025.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 1118/2024 – Parecer N.º 381/2025/CCJR
Reunião da Comissão em 18 / 03 / 2025
Presidente: Deputado (a) Eduardo Betulho
Relator (a): Deputado (a) Sebastião Rezende

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto <b>favorável</b> à aprovação do Projeto de Lei N.º 1118/2024, de autoria do Deputado Max Russi.

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