



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 85/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 762/2022 que “INSTITUI O PROGRAMA DE PREVENÇÃO À SAÚDE DO CAMINHONEIRO (A) NO ÂMBITO DO ESTADO DE MATO GROSSO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”.

Autor: Deputado Eduardo Botelho.

Relator (a): Deputado (a)

Julio Campos

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 24/08/2022 (fl.02), sendo colocada em 1ª pauta no dia 24/08/2022, tendo seu devido cumprimento no dia 19/10/2022 (fl. 05/verso).

O presente Projeto de Lei visa, em síntese, instituir o Programa de Prevenção à Saúde do Caminhoneiro (a) no âmbito do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

O Autor em justificativa assim informa:

“A Constituição Federal de 1988 foi “a primeira Constituição brasileira que reconheceu o direito à saúde expressamente como direito fundamental” (SARLET, 2007, p. 3). Eis que a Saúde é um bem precioso do ser humano, por isto recebe a tutela protetiva do Estado, uma vez que está indissociável do direito fundamental à vida. Dessa forma a Constituição Federal ao elevar o Direito a Saúde como um direito efetivamente fundamental e como um direito social, visto que o mesmo está esculpido no artigo 6º40. Assim, ao incorporar a saúde aos direitos sociais significa que o Estado tem a obrigação de fornecer benefícios positivos por meio de políticas públicas e ações governamentais, a fim de ser capaz de prevenir, reparar e promover a saúde. (SCHIEBELBEIN; COSTA, 2020).

A perspectiva de que o Estado é obrigado a proporcionar benefícios positivos para sua efetivação por meio de políticas públicas, fortalecer os aspectos positivos do direito à saúde e reafirmar que o artigo 6º da Constituição Federal incorpora o direito à saúde aos direitos sociais, chamados direitos de primeira geração, os direitos sociais como o direito à saúde (considerado como a segunda geração) dão às pessoas



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 maior compreensão das características que precisam ser consideradas, levando a um comportamento estatal positivo, sendo que os direitos sociais estipulam a particularidade de alcançar a igualdade. Por outro lado, a saúde no trabalho precisa proporcionar aos trabalhadores condições favoráveis para que possam realizar as suas atividades com segurança para que não sofram no futuro, sendo que a falta de medidas preventivas de longo prazo tem causado problemas nesta área.

Em termos de boas condições físicas e mentais, o trabalho do caminhoneiro é uma das tarefas mais difíceis, visto que as viagens são cansativas e podem fazer com que os motoristas de caminhão invertam seus ciclos de sono, eis que muitos laboram em jornada noturna, com essa reversão pode causar sobrecarga física, cognitiva e psicológica.

Os caminhoneiros estão expostos a situações nocivas à saúde o que favorece a elevada prevalência de morbimortalidade.

O entendimento sobre a relação entre saúde e trabalho mostrou-se associado aos determinantes do risco laboral, embora percebessem sua influência na saúde, mostraram-se pouco estimulados quanto ao autocuidado e apontaram como incompatível às rotinas laborais.

Conhecer a percepção dos caminhoneiros sobre suas condições de trabalho possibilita o enfrentamento da vulnerabilidade da saúde laboral, viabilizando levantar discussões sobre a necessidade de reformulação e cumprimento das políticas de saúde intuito de reduzir os impactos ocupacionais.

Pelas razões expostas, solicitamos aos nobres colegas parlamentares a aprovação do presente Projeto de Lei.”.

Após o cumprimento da primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social que, pelo parecer encartado nos autos (fls. 06 a 12), manifestou pela aprovação do projeto de lei, tendo sido aprovado em 1ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 09/11/2022 (fl. 12/verso).

Na sequência, seguiu para colocação em 2ª pauta no dia 16/11/2022, com seu cumprimento ocorrendo em 07/12/2022 (fl.12/verso), sendo que no dia 13/12/2022 os autos receberam encaminhamento a esta Comissão, tendo a esta aportado no mesmo dia.

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR, 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, jurídico e regimental.

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.

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 Fica instituído o Programa de Prevenção à Saúde do Caminhoneiro (a) no âmbito do Estado de Mato Grosso.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Art. 2º O Programa de Prevenção à Saúde do Caminhoneiro (a), consiste na implementação de ações específicas realizadas gratuitamente por uma equipe multidisciplinar para o tratamento da saúde dos caminhoneiros (as) nas rodovias do Estado de Mato Grosso.

Art. 3º A Secretaria Estado de Saúde, deverá manter pontos de apoio permanentes nas rodovias no Estado de Mato Grosso destinados ao suporte dos profissionais de transporte de carga, devendo realizar as seguintes ações:

I - consultas médicas, exames clínicos de imagem e laboratoriais, com o objetivo de avaliar o estado geral de saúde e diagnosticar precocemente possíveis doenças;

II - atualização da carteira de vacinação, promovendo a regularização das que estiverem atrasadas;

III- tratamentos odontológicos;

IV- assistência oftalmológica com fornecimento de óculos;

V - ações itinerantes nos locais de concentração de caminhoneiros (as), como postos de combustível, empresas de transporte, agências de cargas, dentre outros locais que haja concentração desses profissionais;

VI - campanhas educativas, palestras, cursos, ações sociais e demais atividades voltadas ao tema;

VII - distribuição de material educativo e informativo sobre o Programa.

Parágrafo único. Para a obtenção dos direitos garantidos por esta Lei, o critério base para os atendimentos será a apresentação da CNH que contenha as categorias C, D ou E.

Art. 4º Em sendo diagnosticada patologia que necessite de encaminhamentos, este deverá ser regulado para rede referenciada de saúde pública mais próxima ao Ponto de atendimento ou da residência do Caminhoneiro (a).

Art. 5º O Poder Executivo fica autorizado a firmar convênio ou parceria com entidades organizadas a fim de ampliar os serviços ofertados por esta Lei.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias do Fundo Estadual de Saúde.

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, no que couber, para sua efetiva aplicação, definindo a localização dos pontos fixos nas rodovias.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”.



Em breves palavras a propositura vem com o objetivo de criar o Programa de Prevenção à Saúde do Caminhoneiro (a) no âmbito do Estado de Mato Grosso.

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. Assim, passaremos a análise da constitucionalidade, legalidade 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 a competências materiais (competências de ordem administrativa).

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



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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)".

Prima facie, a matéria tratada na propositura na medida que estabelece o Programa de Prevenção à Saúde do Caminhoneiro no Estado de Mato Grosso, se ocupa de questões de proteção e defesa da saúde, cuja matéria é de competência legislativa concorrente entre os Estados-membros, conforme determina o artigo 24, inciso XII da Constituição Federal:

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

(...)

XII - previdência social, **proteção e defesa da saúde**;

Neste prisma, a Carta Magna, estabelece que a competência dos Estados é suplementar, cabendo a União a edição de normas gerais, e na inexistência de normas gerais podem os Estados-membros exercer a sua competência plena, sempre para atender as peculiaridades regionais e/ou locais, nos termos do artigo 24, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, *verbis*:

“Art. 24 ...

(...)

§ 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 suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

Com efeito, em pesquisas as legislações federais e estaduais, não identificamos normas gerais que tratam do assunto, motivo pelo qual pode o Estado de Mato Grosso atuar no âmbito de sua competência plena para atender suas peculiaridades locais e/ou regionais (Artigo 24, inciso XII, § 3º da Constituição da República/88).



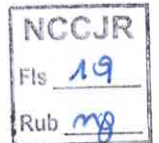
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Noutro giro, em relação à inconstitucionalidade subjetiva, relacionado a iniciativa de Leis, consta na Constituição Federal, assim como na Constituição Estadual, o princípio da separação dos Poderes, que asseguram a independência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário respectivamente em seus artigos 2^o e 9^o.

Nesse sentido, com fulcro em tal princípio, as Constituições Federal e Estadual, reservam a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos, como forma de subsidiar a conveniência e oportunidade em deflagrar o processo legislativo.

Dessa forma, a CF/88, no seu artigo 61, parágrafo único, inciso II da CF/88, bem como o parágrafo único, inciso II do artigo 39 da CE/MT, estabelecem as disposições normativas cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo. Vejamos:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1^o - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) **criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;**
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

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:

¹ Art. 2^o São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

² Art. 9^o São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



(...)

II - disponham sobre:

- 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.**

No presente caso, a despeito do mérito da proposta, ao criar um novo programa de prevenção na saúde do caminhoneiro, acaba criando uma série de novas atribuições aos órgãos da Administração Pública Estadual, *in casu*, na Secretaria de Estado de Saúde, como a criação de pontos de apoio, com equipes multidisciplinares das mais variadas espécies, incorrendo, desta forma, em vício de inconstitucionalidade formal, uma vez que dispõe acerca de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme as disposições acima supramencionadas (Art. 61, §1º, inciso II, alínea “e” da CF/88 e Art. 39, parágrafo único, inciso II, alínea “d” da CE/MT).

Portanto, a proposta legislativa caracteriza clara afronta ao Princípio da Separação dos Poderes (Artigo 2º da CF/88 e Artigo 9º da CE/MT), pela indevida ingerência administrativa em atos do Poder Executivo.

O Supremo Tribunal Federal tem firmado o posicionamento de que o vício por iniciativa é insanável, e que a criação de atribuição para órgãos do Poder Executivo somente deve se dar por lei cuja iniciativa foi deflagrada pelo Chefe do Poder Executivo; vejamos as ementas dos julgados da Suprema Corte:

“Ementa - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N.239/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. DISPOSIÇÕES CONCERNENTES A ÓRGÃOS PÚBLICOS E A ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL.
1. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (artigo 25, caput), impõe a observância compulsória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.
2. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.
(ADI 2750/ES, Relator Min. EROS GRAU, Julgamento: 06/04/2005, Órgão Julgador: Tribunal Pleno)”



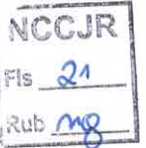
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. **Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes.** 4. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes. 5. Ação julgada procedente. (ADI 3178, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2006, DJ 02-03-2007 PP-00025 EMENT VOL-02266-01 PP-00091 LEXSTF v. 29, n. 341, 2007, p. 35-43)

“Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais. 2. **Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas “c” e “e”, da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais.** 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 4211, Relator (a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 21-03-2016 PUBLIC 22-03-2016)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. **A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada.**

(ADI 2857, Relator (a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2007, DJe-152 DIVULG 29-11-2007 PUBLIC 30-11-2007 PP-00025 EMENT VOL-02301-01 PP-00113) (Grifei e negritei).”



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Sendo assim, depreende-se que o projeto de Lei contém vício insanável de inconstitucionalidade formal, não sendo possível a deflagração do processo legislativo pelo Parlamentar Estadual.

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.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



1013-5) (grifos nossos). (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.fls. 90/92).

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)”.

Quanto ao aspecto material, verifica-se, na hipótese, a incompatibilidade entre o pretendido pela proposição e as normas da Constituição da República.

Neste viés, a despeito da Constituição estabelecer o direito da saúde, como um direito de ordem social (Art. 6º CF/88,) o legislador deve respeitar outras normas caráter constitucional, no caso, a proposta legislativa que cria e altera despesa obrigatória, deverá ser acompanhado do estudo de estimativa orçamentário e financeiro, conforme determina o artigo 113 do Ato de Disposições Transitórias da CF/88, *verbis*:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”.

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



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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”

Dito isso, não há um levantamento e ou estimativa dos custos gerados, pela implantação dos pontos de apoio permanentes nas rodovias, com equipes multidisciplinares das múltiplas áreas de saúde, contrariando, desta forma, o disposto no artigo 113 do ADCT, que exige que toda proposta legislativa que crie ou altere despesas obrigatórias o estudo de estimativa financeiro e orçamentário.

Sendo assim, a propositura ainda possui o vício de inconstitucionalidade material, por criar de despesas que gerarão custos muitos elevados a Administração Pública Estadual.

II.V - Da Juridicidade, Legalidade e Regimentalidade.

Quanto à juridicidade e legalidade, relacionado a conformidade com o sistema jurídico vigente, verifica-se que propositura, colide com o disposto na Lei Complementar nº 101 de 4 de maio e 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que, no seu art. 16, inciso I, traz como elemento que acompanha a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, a referida estimativa, e acrescenta ainda no inciso II, que a criação de ação governamental que gere despesas permanente, como é o caso, deve estar adequada com a Lei orçamentária, compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, sendo possível inferir que não possui nenhum desses elementos exigidos pela lei de responsabilidade fiscal. Vejamos o disposto no artigo 16 da LRF:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: *(Vide ADI 6357)*

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”

Face às considerações aduzidas é possível concluir que a proposta, além de possuir vícios de inconstitucionalidade formal e material, ela padece do vício de ilegalidade, por desrespeito a LC n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCCJR
Fls 25
Rub mg

Logo, em que pese o interesse público, a proposta legislativa colide com normas constitucionais e legais, que caracterizem impedimento à sua tramitação e aprovação.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, em face da **inconstitucionalidade por vício de iniciativa**, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 762/2022, de autoria do Deputado Eduardo Botelho.

Sala das Comissões, em 14 de 03 de 2023.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 762/2022 – Parecer N.º 85/2023/CCJR	
Reunião da Comissão em	14 / 03 / 2023
Presidente: Deputado (a)	Julio Campos
Relator (a): Deputado (a)	Julio Campos

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, em face da inconstitucionalidade por vício de iniciativa , voto contrário à aprovação do Projeto de Lei N.º 762/2022, de autoria do Deputado Eduardo Botelho.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	Julio Campos
Membros (a)	Julio Campos, Eduardo Botelho