



Parecer N.º 886/2024/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 1468/2023 que “Institui a Política Estadual de Assistência Integral à pessoa em situação de acumulação – Síndrome de Diógenes – no âmbito do Estado de Mato Grosso e dá outras providências”.

Autor: Deputado Paulo Araújo

**Apensos:**

**PL N.º 1968/2023 – Autor: Deputado Wilson Santos**

**PL N.º 863/2024 – Autor: Deputado Valdir Barranco**

Relator (a): Deputado (a)

*Julio Lammes*

**I – Relatório**

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 21/06/2023 (fl. 02), sendo cumprida a 1ª pauta no período do dia 21/06/2023 ao dia 05/07/2023 (fl. 07v).

A proposição em referência institui a Política Estadual de Assistência Integral à pessoa em situação de acumulação – Síndrome de Diógenes – no âmbito do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

O Autor em justificativa informa:

“A Síndrome de Diógenes, nome popular para o Transtorno de Acumulação (TA), é compreendido como um comportamento compulsivo em que as pessoas não conseguem controlar o ímpeto de adquirir e guardar objetos, materiais inservíveis ou animais (principalmente cães e gatos), mantendo-se em condições insalubres, com viabilidades de gerar riscos à moradia e a própria vida.

Trata-se de um fenômeno social, e, apesar de haver na mídia vários programas televisivos sobre a temática, há pouco conhecimento e divulgação nas esferas de saúde pública.



Como supracitado, a situação de acumulação refere-se a um transtorno de comportamento, caracterizado pela necessidade excessiva de aquisição de pertences, materiais inservíveis ou animais (domésticos). Dentre os inservíveis, encontra-se: jornais, revistas, livros, papéis em geral, roupas e acessórios sem uso, restos de entulhos de construção, maquinário quebrado, entre outros, misturados a objetos de valor, sem nenhuma ordem de armazenamento ou diferenciação.

A esses pertences é atribuído alguma utilidade no futuro, uma relutância ou obstinação diante de alguma proposta de descarte, gerando de imediato uma alteração de humor como irritabilidade e agressividade. Os itens são empilhados e obstruem os espaços físicos da casa, criando condições de insalubridade e riscos à moradia e à própria saúde.

Os cães e gatos são os animais preferidos para acumulação, e sob o discurso de que são abrigados para serem protegidos, reflete-se uma projeção do inconsciente, como mecanismo de defesa no qual atribui aos animais o próprio desejo de ser protegido, desvelando uma situação mais agravante, pois se detecta duas emergências no cuidado à saúde: das pessoas no seu entorno e do próprio animal.

A síndrome recebeu este nome em alusão ao filósofo grego Diógenes de Sínope (404 a.C – 323 a.C.), adepto da corrente filosófica do Cinismo, que representava o desapego aos bens materiais, apontando que a felicidade não estava nas coisas e sim na simplicidade, ou seja, a pobreza era vista como uma virtude. Logo, Diógenes não era um acumulador e pregava justamente o contrário, que o homem se tornava virtuoso quando conseguisse sobreviver com o mínimo possível.

Segundo o Artigo Síndrome de Diógenes: Relato de Casos1, publicado em 2017, estima-se que este transtorno tenha a prevalência de 2 a 5% da população, com tendência a predomínio no sexo feminino (39 a 72%), possivelmente explicada pela maior longevidade das mulheres. Entretanto, segundo estudo recente, as taxas de prevalência em idosos ultrapassam 6%, de modo que não parece haver diferença entre os gêneros.

Ainda de acordo com a publicação, a evidência sugere que a gravidade dos sintomas de acúmulo aumenta com a idade, já que o comportamento de acumulação em idosos foi observado concomitantemente às seguintes condições: transtornos de ansiedade, depressivos, de personalidade, de estresse pós-traumático e do uso de substâncias, sendo as duas primeiras as mais frequentemente relatadas e que o tratamento é difícil, principalmente pela baixa adesão dos pacientes, e envolve intervenção principalmente psicológica — dentre as quais encontram-se: terapia cognitivo-comportamental, reabilitação cognitiva, intervenções familiares e farmacoterapia.

Como vemos, a SD é uma condição grave que requer uma abordagem multiprofissional, já que está associada a um comportamento paranóico, com um descuido significativo com a higiene pessoal, negligência com o asseio da própria moradia, isolamento social e marcado pela ausência de crítica para a situação, tornando-se uma demanda de saúde pública, pelas consequências que a ela estão associadas principalmente aos sintomas, condutas adotadas e distúrbios envolvidos.

Podemos citar como um notório exemplo da SD uma matéria jornalística de 2018 apresentada pelo Programa Domingo Show da Record TV que expôs o caso da cantora paraguaia Perla, de 71 anos de idade.



A cantora, que já sofria de depressão, foi diagnosticada com transtorno de acumulação compulsiva e precisou do suporte de uma psicóloga durante a gravação, que a convenceu a abrir mão dos objetos acumulados. Em princípio, ela não queria que jogassem fora nem mesmo algumas garrafas térmicas quebradas, mas a equipe conseguiu persuadi-la e foi preciso utilizar cinco caçambas de lixo e oito caminhões carregados de entulho.<sup>2</sup>

Com base nessas informações é que apresento o presente Projeto de Lei, cujo objetivo é a criação de política pública e ambiental sob a égide legal que permita o enfrentamento da SD de forma ativa para que haja reinserção social, tratamento humanizado dos pacientes nesse estado de vulnerabilidade dupla (idade avançada e saúde mental afetada), contribuindo para evitar danos aos bens jurídicos mais caros que nossa legislação pátria visa tutelar: vida, saúde, meio ambiente equilibrado, proteção das espécies.

Há um projeto de conteúdo semelhante na Assembleia Legislativa de Minas Gerais de autoria do Deputado Delegado Christiano Xavier (PSD).

Diante do exposto, solicito o apoio dos Nobres Pares para a aprovação da presente proposição, dada a relevância que a matéria apresenta em elaborar uma lei de utilidade indiscutível, pois promove o tratamento da SD através da inserção nas rotinas das equipes de acompanhamento nas unidades de saúde do Estado e auxilia na detecção dos casos e na interrupção dos muitos malefícios que merecem resolução e cessação”.

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social em 07/07/2023 (fl. 07v), que emitiu parecer no mérito favorável (fls. 08-20). Com efeito, a proposta foi colocada em votação, tendo sido aprovada em 1.<sup>a</sup> votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 27/09/2023 (fl. 20v).

Na sequência a proposição cumpriu a 2.<sup>a</sup> pauta no período do dia 04/10/2023 a 18/10/2023 (fl. 20v), sendo que na mesma data os autos foram encaminhados e aportaram nesta Comissão (fl. 20v).

Posteriormente foi identificado o Projeto de Lei N.<sup>o</sup> 1968/2023 que trata de matéria análogas e interdependentes, sendo, portanto a este apensado, retornando à Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social que emitiu novo parecer às fls. 22-32, pela aprovação do PL N.<sup>o</sup> 1468/2023 e pela rejeição do projeto de lei apenso.

Ato continuo, identificou-se o Projeto de Lei N.<sup>o</sup> 863/2024, que também trata de matérias análogas e interdependentes, ao que foi a este apensado e encaminhado novamente à Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social que emitiu novo parecer às fls. 33-44, pela aprovação do PL N.<sup>o</sup> 1468/2023 e pela rejeição dos Projetos de Lei N.<sup>o</sup> 1968/2023 e N.<sup>o</sup> 863/2024, ambos apensos.



No dia 08/08/2024 retornou a esta Comissão de Constituição e Justiça para análise quanto a constitucionalidade.

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

## **II – Análise**

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

Compulsando os autos, verifica-se que o Projeto de Lei N.º 1968/2023 de autoria do Deputado Valdir Barranco e o Projeto de Lei N.º 863/2024 de autoria do Deputado Wilson Santos, foram apensados aos autos por tratarem de assunto semelhante, porém restaram prejudicados pela Comissão de mérito, nos termos do art. 194, parágrafo único do RIALMT (Resolução N.º 677/2006), que prevê o seguinte: “*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*”.

Portanto, considerando a rejeição dos projetos em apenso, reiteramos a prejudicialidade dos mesmos, passando a análise da constitucionalidade, legalidade e juridicidade do PL N.º 1468/2023, de autoria do Deputado Paulo Araújo, aprovada em 1ª votação pelos membros deste Parlamento.

### **II. II. - Atribuições da CCJR**

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de



inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.

Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

Assim consta da proposta, em seu corpo:

**Art. 1º** Fica instituída a Política Estadual de Assistência Integral à pessoa em situação de acumulação – Síndrome de Diógenes – no Estado de Mato Grosso.

**Parágrafo único** – Para os fins dessa lei considera-se como situação de acumulação o amontoado excessivo de objetos, resíduos ou animais, associados à dificuldade de organização e manutenção da higiene e salubridade do ambiente, com potencial risco à saúde individual e coletiva, o qual pode estar relacionado ao transtorno mental denominado Síndrome de Diógenes ou outras causas.

**Art. 2º** São objetivos da política de que trata esta lei:

**I** – garantir a atenção integral à saúde das pessoas em situação de acumulação, objetivando o seu bem-estar físico, mental e social e a adoção de medidas de prevenção de doenças e proteção da saúde individual e coletiva;

**II** – fortalecer a articulação das ações de vigilância e assistência à saúde e contribuir para a organização e qualificação dos serviços da rede de atenção à saúde, objetivando a integralidade do cuidado, bem como o apoio matricial para a gestão do trabalho em saúde;

**III** – estabelecer as medidas de intervenção necessárias e os órgãos competentes pela sua execução no atendimento às pessoas em situação de acumulação, visando ampliar a capacidade de intervenção e resolutividade, mediante uma atuação interdisciplinar, intersetorial e integrada;

**IV** – garantir a formação e educação permanente de profissionais e gestores para planejamento e execução das ações e serviços necessários ao atendimento às pessoas em situação de acumulação;



**V** – promover o engajamento da família e da comunidade próxima no apoio à pessoa em situação de acumulação, visando o fortalecimento de seus vínculos sociais e comunitários, bem como a adoção de medidas necessárias no âmbito domiciliar, a fim de intervir nas condições e fatores de risco à saúde individual e coletiva identificados nesse ambiente; e;

**VI** – orientar pessoas em situação de acumulação e vulnerabilidade social sobre benefícios assistenciais e programas de transferência de renda, na forma da legislação específica.

**Art. 3º** A Política Estadual de Atenção Integral às Pessoas em Situação de Acumulação observará os seguintes princípios e diretrizes:

**I** – universalidade;

**II** – acessibilidade;

**III** – fortalecimento do vínculo familiar e comunitário;

**IV** – continuidade do cuidado;

**V** – integralidade da atenção;

**VI** – responsabilização;

**VII** – humanização;

**VIII** – equidade; e;

**IX** – territorialidade.

**Art. 4º** As ações dos órgãos e entidades envolvidos no atendimento das pessoas em situação de acumulação devem ser planejadas e executadas de modo coordenado com o profissional da unidade básica de saúde responsável pela gestão do caso.

**Art. 5º** São objetivos específicos desta política:

**I** – realizar a busca ativa de pessoas em situação de acumulação na área de abrangência, a fim de inseri-las na rede de atenção à saúde;

**II** – realizar visitas domiciliares à pessoa em situação de acumulação a fim de avaliar sua condição de saúde e riscos sanitários;

**III** – elaborar Projeto Terapêutico Singular – PTS – do caso e designar um profissional de referência para acompanhá-lo durante o processo terapêutico;

**IV** – promover a articulação com as demais áreas de atuação para elaboração do PTS, sendo responsável pela gestão do caso e acionamento das demais equipes, conforme evolução do paciente;

**V** – inserir metas no PTS, estabelecidas com o paciente para o desfazimento sistemático e contínuo dos objetos ou resíduos acumulados, bem como prever estratégias que busquem a ressignificação desses objetos pelo sujeito, considerando sua tipologia, natureza, finalidade e valor;

**VI** – garantir atendimento domiciliar, nos casos necessários, por meio de abordagem biopsicossocial construída em conjunto com a pessoa em situação de acumulação e sua família, a fim de que reconheçam que os comportamentos praticados oferecem risco à saúde e que é indispensável a adoção de medidas que almejem a redução dos bens acumulados e a melhor organização do ambiente;

**VII** – estimular a pessoa em situação de acumulação a utilizar equipamentos públicos esportivos, culturais,

sociais, dentre outros, visando à construção e resgate de vínculos sociais e comunitários e sua inserção ocupacional;

**VIII** – incluir no PTS informações e localização dos serviços públicos de coleta, tratamento e destinação dos resíduos próximos ao imóvel, a fim de estimular o uso de técnicas de reciclagem, reutilização ou reaproveitamento dos materiais, como



forma de agregar valor aos objetos acumulados, quando for o caso, bem como contribuir para o descarte correto de objetos ou materiais inservíveis;

**IX** – no caso de pessoa em situação de acumulação que possui animais, inserir no PTS ações e metas acordadas visando à manutenção dos animais em condições adequadas de alojamento, alimentação, saúde, higiene e bem-estar e a destinação adequada dos dejetos, bem como a redução do número de animais conforme critérios estabelecidos na legislação sanitária;

**X** – organizar o atendimento e desenvolver estratégias para fortalecer o cuidado ampliado e integral das pessoas em risco ou situação de violência, incluindo a notificação dos casos suspeitos ou confirmados de negligência, abandono ou outras formas de violência, bem como na ocorrência de acidentes, acionando as redes de cuidado e de proteção social existentes no Estado, de acordo com as necessidades identificadas;

**XI** – informar regularmente, ao órgão de saúde, os casos novos de pessoas em situação de acumulação identificados pela unidade, bem como a evolução dos casos atendidos, inclusive com notificação compulsória; e;

**XII** – acionar os serviços competentes, quando necessário, para planejamento e execução das estratégias cabíveis aos demais órgãos.

**Art. 6º** Deve ser utilizado um termo de autorização para registrar o consentimento de entrada no imóvel pelos agentes do Estado e do serviço de limpeza contratados pelo órgão competente dos municípios, a fim de promover as ações de prevenção e controle de animais sinantrópicos de relevância para a saúde pública e vacinação antirrábica quando indicada pela autoridade sanitária bem como a remoção dos objetos, materiais e resíduos acumulados.

**Art. 7º** Esta lei será regulamentada no que couber.

**Art. 8º** Esta lei entra em vigor noventa dias após a 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 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



## 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 52  
Rub [Signature]

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 Gonçalves Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933). Destacamos.

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

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

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

Em relação à terminologia, quando se diz Competência privativa difere-se - às vezes - do significado de competência exclusiva - parte da doutrina entende haver uma divisão, onde as competências exclusivas são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam- se-las (Artigo 21 da C.F. exclusiva da União; e artigo 22 privativa). Parte da doutrina, porém, entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.

Quanto à COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE pode-se dizer, de acordo com a doutrina especializada, que é um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estado-membros. O Art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente (...)

Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24§ 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. (...)

Quando da falta completa da lei com normas gerais, o Estado-membro pode legislar amplamente, para suprir, assim, a inexistência do diploma federal. (...)

Pode-se dizer que o propósito de se entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local.

(MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional* / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonçalves Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 936-937). 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

NCCJR  
Fls 53  
Rub

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 pário.

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

Inicialmente, é necessário destacar que a proposição trata de tema voltado à defesa da saúde, sendo assim, estamos diante de matéria que se encontra no rol de competência legislativa concorrente entre a União e os estados, cabendo à União editar as normas gerais e aos estados suplementá-las, exercendo a competência legislativa plena (supletiva) em caso de ausência de norma geral federal, nos termos do artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal.

A nível infraconstitucional a União editou a Lei 8.080/1990 (Lei do SUS), que “*Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.*”.



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 54  
Rub [Signature]

Neste sentido, há repartição de competências da matéria entre a União e os Estados, de modo que a temática da proteção e defesa da saúde se mostra como de competência e responsabilidade de cada unidade da federação, portanto, **não há de se falar em vício de competência legislativa, vez que a matéria está nos limites do poder a ser exercido pelo Estado-membro**, conferindo aos Estados a competência suplementar.

Contudo, embora se reconheça aos Estados-Membros a competência para editar legislação suplementar em matéria de proteção à saúde (art. 24, XII, §§§ 1º, 2º e 3º, da CF), tem-se que a propositura revela uma série de atribuições ao Poder Executivo.

É louvável a intenção da proposição legislativa, porém há uma invasão de competência da matéria, pela sua inconstitucionalidade, por afronta a Constituição Federal.

Ao obrigar a disponibilização de atenção integral à saúde das pessoas em situação de acumulação, objetivando o seu bem-estar físico, mental e social e a adoção de medidas de prevenção de doenças e proteção da saúde individual e coletiva, está o Parlamento a tratar de temas concernentes ao funcionamento da máquina administrativa, providência essa que constitui “ato típico de Administração”, estando tal matéria reservada à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe exercer a “direção superior da Administração estadual”, com o auxílio dos Secretários de Estado, na esteira do que reza o artigo 39, parágrafo único, inciso II, letra “d”, da Carta Estadual. 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:**

(...)

**d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.**

Isto porque a obrigação da disponibilização de ações dos órgãos e entidades envolvidos no atendimento das pessoas em situação de acumulação devem ser planejadas e executadas de modo coordenado com profissionais de unidades básicas de saúde responsáveis pela gestão de casos demandará regulamentação e implementação pelo órgão do Poder Executivo, interferindo nas



prerrogativas inerentes ao Chefe da Administração, a quem compete dispor sobre a estrutura, ações, atribuições e deveres do Poder Público.

O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que os processos legislativos dos Estados-Membros devem seguir obrigatoriamente as linhas mestres definidas pela Constituição Federal; Vejamos:

“processo legislativo dos Estados-Membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal” (ADI 637. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 25.08.2004).

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OBRIGATORIEDADE DA REALIZAÇÃO DE CURSOS DE PRIMEIROS SOCORROS POR PROFESSORES E FUNCIONÁRIOS DE ESCOLAS E CRECHES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ/SP. INVAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO LOCAL. TEMA 917/STF. 1. Decisão recorrida que se alinha à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Tema 917), uma vez que a lei impugnada, ao estabelecer atribuições a órgãos da Administração Pública local, usurpou a competência privativa do chefe do Poder Executivo. 2. Agravo interno a que se nega provimento.

(RE 1405319 AgR, Relator (a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 22/02/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 28-02-2023 PUBLIC 01-03-2023)

À vista disso, constata-se que a referida proposição designa atribuições ao Poder Executivo, caracterizando clara intromissão na autonomia e no poder discricionário do referido Poder, notadamente ao órgão que ficará responsável pela definição de prioridades de implementação dessa obrigação.

Logo, diante das razões apresentadas, podemos avaliar que o presente projeto de lei é inconstitucional por víncio formal de iniciativa, por usurpar a competência material do Poder Executivo.

#### **II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;**

No que diz respeito à constitucionalidade material, a doutrina especializada faz as seguintes – e relevantes – considerações:



## 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 56  
Rub

O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É controle criativo, substancialmente político. (...)

Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente. (Bonavides, Paulo. *Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306*)

Guilherme Sandoval Góes, em sua obra *Controle de Constitucionalidade*, citando a obra de Gilmar Mendes e outro, traz a seguinte definição da doutrina quanto à (in) constitucionalidade material:

inconstitucionalidade material, também denominada de inconstitucionalidade de conteúdo ou substancial, está relacionada à "matéria" do texto constitucional, ao seu conteúdo jurídico-axiológico. (...)

A **inconstitucionalidade material** envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do **desvio de poder** ou do **excesso de poder legislativo**. Assim sendo, destaca o eminente jurista que a doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, que se revela mediante contrariedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao **princípio da proporcionalidade** ou ao **princípio da proibição de excesso**, qualidade de norma constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito. Dessa forma, para além da costumeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5) (grifos nossos). . (MELLO, Cleison 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 conteudístico da Carta Ápice, não podendo, por via de consequência, ser sanada. (...)



## 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 57  
Rub 10/1

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)

Dessa forma, a proposição legislativa é verticalmente incompatível com o princípio constitucional que consagra a separação dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal e reproduzido simetricamente no artigo 9º Constituição Estadual, assim como ofende o princípio da reserva da Administração. Vejamos:

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

“Art. 9º 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.”.

A não interferência entre os poderes é a garantia da ordem constitucional. Somente com a independência entre os poderes é que a ordem jurídica haverá de se fazer valer.

Ainda que assim não fosse, para tornar obrigatório as ações dos órgãos e entidades envolvidos no atendimento das pessoas em situação de acumulação, que devem ser planejadas e executadas de modo coordenado com profissionais de unidades básicas de saúde responsáveis pela gestão do caso, acabam por instituir obrigações que resultam em despesa pública, ações que demandam recursos financeiros e nos autos não foi possível vislumbrar o estudo de impacto orçamentário.

Neste viés, a despeito da Constituição estabelecer a garantia dos direitos fundamentais, individuais e coletivos, bem como, assegurar o acesso à informação, o legislador deve respeitar outras normas constitucionais, 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.”.



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 58  
Rub (Signature)

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

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

Desta forma, em que pese à relevância da matéria, a mesma fere normas constitucionais, atraindo para si a **inconstitucionalidade material**.

## II.V - Da Juridicidade 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 de 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.”.**

Nesse particular aspecto, a propositura cria despesas obrigatórias, sem estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes bem como sem a 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, em violação à Lei de Responsabilidade Fiscal.



Face às considerações aduzidas é possível concluir que a proposta, além de possuir vícios de constitucionalidade, padece do vício de ilegalidade, por desrespeito à LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Quanto à **Regimentalidade**, deve constar registrado que, a proposição legislativa, não está em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno, no que diz respeito à **Iniciativa das proposições**, verifica-se que não é observado o artigo 194, inciso II do RIALMT.

Sendo assim, em que pese o interesse público, por não guardar correspondência com as normas federais e estaduais aplicáveis à matéria e, principalmente, por possuir vício formal de constitucionalidade, a proposta em comento não merece prosperar.

É o parecer.

### III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 1468/2023, de autoria do Deputado Paulo Araújo e pela **prejudicialidade** do Projeto de Lei N.º 1968/2023, de autoria do Deputado Wilson Santos e do Projeto de Lei N.º 863/2024, de autoria do Deputado Valdir Barranco, ambos apensos.

Sala das Comissões, em 05 de 11 de 2024.



#### IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 1468/2023 – *Apensos PL N.º 1968/2023 e PL N.º 863/2024*  
Parecer N.º 886/2024/CCJR

Reunião da Comissão em

05/11/2024

Presidente: Deputado (a)

Júlio Campos

Relator (a): Deputado (a)

Júlio Campos

##### Voto Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 1468/2023, de autoria do Deputado Paulo Araújo e pela **prejudicialidade** do Projeto de Lei N.º 1968/2023, de autoria do Deputado Wilson Santos e do Projeto de Lei N.º 863/2024, de autoria do Deputado Valdir Barranco, ambos apensos.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	<i>Chave</i>
Membros (a)	<i>Min</i>
	<i>Apres</i>
	<i>WAN</i>