



Parecer do Relator

Referente ao Projeto de Lei N.º 180/2023 que “Dispõe sobre a proibição de interrupção do fornecimento de energia elétrica aos consumidores que mantiverem Serviço de Assistência Doméstica (home care) enquanto durar o tratamento.”.

Autor: Deputado Max Russi

Relator: Deputado Elizeu Nascimento

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 08/02/2023 (fl. 02), sendo cumprida a 1ª pauta do dia 08/02/2023 ao dia 08/03/2023 (fl. 07/verso).

A proposição em referência “Dispõe sobre a proibição de interrupção do fornecimento de energia elétrica aos consumidores que mantiverem Serviço de Assistência Doméstica (home care) enquanto durar o tratamento.”.

O Autor em justificativa informa:

JUSTIFICATIVA:

Já há algum tempo os tratamentos na modalidade Serviço de Assistência Domiciliar - SAD ('home care') tem se tornado mais comuns, sendo de importância fundamental tanto para evitar o superpovoamento dos hospitais, eliminando filas para pacientes em quadros de urgência e de gravidade maior, quanto para um tratamento mais humanizado, em ambiente familiar e com custos menores à família. Dentre as modalidades de SAD, temos desde situações de alto risco e com necessidade de profissionais altamente qualificados, até situações de acompanhamento de casos mais amenos.

Temos como exemplo de possíveis qualificações de SAD:

Assistência 24 horas - Pacientes de alta complexidade - São pacientes que requerem cuidados intensivos e podem necessitar de equipamentos de suporte de vida. Ex:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



pacientes em uso de ventilação mecânica, pacientes com doenças crônicas degenerativas, pacientes totalmente dependentes e terminais.

Assistência 24 horas - Pacientes de média complexidade - São pacientes que requerem cuidados por longo período e necessitam de intervenções em um curto intervalo de tempo. Ex: pacientes em antibioticoterapia de longa permanência, com administração a cada 6 horas.

Assistência 12 horas - Pacientes de média complexidade - São pacientes que já receberam alta da assistência 24 horas e serão preparados, através de treinamento com a família para o cuidado independente. Ex: pacientes com sonda de gastrostomia, traqueostomia sem necessidade de aspiração, pacientes sequelados de AVC, pós traumas, outros...

Cuidado Domiciliar - Pacientes de baixa complexidade - São pacientes com desconhecido risco de morte, com indicação de tratamento ambulatorial. Ex: pacientes com oxigenioterapia, curativos, medicações com período menor que 3 horas de aplicação e ou de 12/12 horas.

Gerenciamento à Saúde Domiciliar - Pacientes de baixa complexidade - São pacientes portadores de doenças crônicas com alto índice de re-internações, necessitando de atendimento convencional. Ex: pacientes com Mal de Alzheimer, Diabéticos, Hipertensos, outros.

Pacientes que optam por esses serviços ficam, muitas vezes, necessitados do uso de equipamentos que, se desligados, podem ocasionar a sua morte, sendo literalmente vital que se permaneça com fluxo contínuo do fornecimento de energia elétrica.

No mais, o Código de Direitos do Consumidor já tem a previsão da obrigatoriedade de prestação continuada dos serviços, na seguinte forma:

"Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos. Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código."

Desta forma, como medida de promoção da vida e fazendo justiça ao consumidor é que apresento o presente projeto, na certeza de sua aprovação pelos nobres pares.

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte em 16/03/2023 (fl. 07/verso). Em seguida, a Comissão opinou por sua aprovação (fls. 08-12), tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 17/05/2023 (fl. 12/verso).



Na sequência a proposição cumpriu a 2ª pauta da data de 17/05/2023 ao dia 31/05/2023, sendo que na data de 01/06/2023, os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data, tudo conforme à fl. 12/verso.

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.

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.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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 proibida a interrupção do fornecimento de energia elétrica no Estado de Mato Grosso aos consumidores que mantiverem Serviço de Assistência Domiciliar - SAD (home care) em suas residências enquanto perdurar o tratamento.

§ 1º Para a efetivação do disposto no caput, o consumidor deverá informar à concessionária de energia elétrica tão logo inicie a instalação dos equipamentos.

§ 2º A proibição da interrupção do fornecimento de energia elétrica não suspende qualquer iniciativa de cobrança das faturas de consumo.

Art. 2º No caso de descumprimento do disposto no artigo 1º, a concessionária estará sujeita à multa de 50 (cinquenta) UPF, sendo cobrada em dobro a cada reincidência, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

Art. 3º Esta Lei será regulamentada nos termos do Art. 38-A da Constituição Estadual.

Art. 4º Esta lei entra em vigor 90 (noventa) dias após sua 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 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. Isso, tanto no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) quanto no que respeita às competências materiais (competências de ordem administrativa).



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
 Comissão de Constituição, Justiça e Redação

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) (...) ¹

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

É formalmente inconstitucional a lei estadual que dispõe sobre as matérias enumeradas no art. 22, se não houver autorização adequada a tanto. ²

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

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

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

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. ³

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo : Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933) Destacamos.

² *Idem*, p. 934.

³ *Idem*, p. 936-937 (Destacamos).



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

Quando da análise da Constitucionalidade da Proposta Legislativa, deve-se verificar sua submissão tanto sob o quesito formal quanto o material.

Sobre vícios quanto à Constitucionalidade Formal, diz a doutrina:

A inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados. (...)

em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto poder ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados (...).

De tudo se vê, por conseguinte, que inconstitucionalidade formal tem duas dimensões: uma atrelada às diferentes fases do processo legislativo de formação das espécies normativas (fase de iniciativa, fase de deliberação parlamentar, fase de deliberação executiva, fase de promulgação e fase de publicação) e a outra vinculada ao pacto federativo e suas regras de competência, edificadas sob a égide do princípio da predominância do interesse, sem nenhum tipo de hierarquização entre os entes federados. (...)

Assim, quando se trata de inconstitucionalidade formal propriamente dita (refere-se aos vícios do processo legislativo) e quando se trata de inconstitucionalidade formal orgânica (está a se falar dos vícios da repartição de competências dos entes federativos. (...))

Em essência, o vício formal decorre das circunstâncias que desrespeitam as normas referentes à elaboração das espécies normativas, bem como das normas que regulam a distribuição de competência no âmbito do federalismo pátrio.⁴

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

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



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Procedendo à análise do tema, inicialmente vislumbra-se que o ponto de partida para discussão do tema é a Constituição Federal, pois apesar do art.22 da Constituição Federal, no inciso IV, relacionar como competência privativa da União legislar sobre águas, **energia**, informática, telecomunicações e radiodifusão nesta proposição entendemos que trata de matéria inserida no art. 24, inciso V da Carta Magna, que traz como competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, a questão da **energia**, conforme disposto abaixo.

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

(...)

V- produção e consumo;

Portanto, com base no dispositivo supracitado cabe aos Estados legislar concorrentemente sobre a produção e o consumo, neste caso sobre o consumo de energia.

Além disso, é entendimento do Supremo Tribunal Federal-STF, que matéria sobre corte, fornecimento de serviço básico é respaldado por este dispositivo, conforme consta no julgamento da ADI 5961/PR, que não trata especificamente sobre o tema, mas que pode ser aplicado de forma analógica à matéria em questão.

Outrossim, o Código de Defesa do Consumidor estabelece que órgãos públicos, por si ou por suas empresas concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros, e, quando **essenciais, contínuos**.

Consta-se que a proposição é extremamente oportuna, pois garante a obrigatoriedade das concessionárias manterem fornecimento de energia elétrica, de forma contínua e sem interrupção, mesmo que haja falta de pagamento, em casos de necessidade de energia para tratamento de saúde, conforme o art. 4º do CDC preconiza:

*Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, **saúde e segurança**, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995);*

Vale ressaltar, que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça-STJ, possui entendimento que é **ilegítimo** o corte no fornecimento de energia elétrica quando puder afetar o direito **à saúde e à integridade física do usuário**. Julgados: *AREsp 452420/SP (decisão monocrática), Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/12/2013, DJe 05/02/2014; REsp 853392/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/09/2006, DJ*



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

05/09/2007.

Portanto, temos exemplos da aplicação desta matéria em alguns Estados como Rio de Janeiro, Paraíba, Goiás, São Paulo e Ceará, o que demonstra a real necessidade da população quanto a tutela deste direito, bem como jurisprudência em todos os Estados, de modo que a sociedade busca a Justiça para poder assegurar a vida de um parente, e que é concedido pelos magistrados. O nosso objetivo é de assegurar esse direito ao cidadão, de modo que ele consiga manter o fornecimento de energia elétrica de forma contínua, de forma rápida e sem burocracia, para que definitivamente o direito à vida seja resguardado.

Assim, cabe informar que a matéria disposta não possui reserva de iniciativa, sendo prerrogativa do Parlamento dar início ao processo legislativo, conforme dispõe o art. 61, da Constituição Federal, in verbis:

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."

Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal verifica-se que 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.⁵

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:

⁵ Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



(...)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).⁶

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 contencioso 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.⁷

Da análise do tema objeto da proposição em questão verifica-se que esta medida não visa, de forma alguma, estimular a inadimplência do consumidor, mas sim garantir o bem jurídico mais valioso, que é a vida. A dignidade da pessoa humana é um fundamento basilar da República Federativa do Brasil, tutelado no Art 1º, inciso III da Carta Magna, in verbis:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;”



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Muitas vezes, devido a problemas de saúde de um ente querido, o cidadão se depara com gastos excessivos e demasiados com remédios para o tratamento da doença, e o orçamento acaba ficando comprometido, gerando uma possível inadimplência. Mas uma situação que pode ser passageira, não pode impedir o enfermo de ter acesso ao seu tratamento que manterá sua vida. Hoje em dia, é cada vez mais comum, o uso do serviço de homecare pela sociedade. Tanto pelo maior alcance que esse serviço tem atingido, como pelo fato de que a sociedade aumentou a expectativa de vida, e sendo assim, a necessidade de aparelhos para tratamentos em idosos em suas residências, para que estes possam ficar mais perto de suas famílias.

Portanto, vislumbramos questões constitucionais, legais e regimentais que sejam óbice para a aprovação ao Projeto de Lei, sendo **materialmente constitucional**.

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à Juridicidade e regimentalidade, em atenção à determinação dos artigos 9º, 66, inciso II e 39, parágrafo único, II, “d” da Constituição do Estado de Mato Grosso e o artigo 155, VII do Regimento Interno desta Casa de Leis (Resolução n.º 677, de 20 de dezembro de 2006), está a proposição legislativa, de acordo com a Constituição Estadual e com as regras relacionadas aos princípios constitucionais e regimentais.

Logo, o projeto ora em questão deve ser considerado constitucional, merecendo prosperar por ser relevante interesse público, legal e jurídico.

É o parecer.



III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 180/2023, de autoria do Deputado Max Russi.

Sala das Comissões, em 21 de 11 de 2023.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 180/2023 – Parecer do Relator
Reunião da Comissão em 21 / 11 / 2023.
Presidente: Deputado <i>Guilherme Couceiro</i>
Relator: Deputado Elizeu Nascimento

Voto Relator
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei N.º 180/2023, de autoria do Deputado Max Russi.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	<i>Elizeu Nascimento</i>
Membros (a)	<i>Max Russi</i>
	<i>[Signature]</i>
	<i>[Signature]</i>
	<i>[Signature]</i>
	<i>[Signature]</i>
	<i>[Signature]</i>
	<i>[Signature]</i>