



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 nº 351/2026/CCJR

Referente ao Projeto de Lei nº 2228/2023 que “Institui as Campanhas de incentivo às visitas aos Asilos, Abrigos e Instituições de Longa Permanência de Idosos, no âmbito do Estado de Mato Grosso.”.

Autor: Deputado Paulo Araújo

Apensos:

Projeto de Lei nº 1607/2024 - Autor: Deputado Valdir Barranco

Projeto de Lei nº 1062/2025 - Autor: Deputado Valdir Barranco

Relator (a): Deputado (a) Nilma da Rocha

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 22/11/2023 (fl. 02), sendo colocado para cumprimento da 1ª pauta na mesma data, tendo seu cumprimento em 06/12/2023 (fl. 04v).

A proposição em referência institui as Campanhas de incentivo às visitas aos Asilos, Abrigos e Instituições de Longa Permanência de Idosos, no âmbito do Estado de Mato Grosso.

O Autor em sua justificativa informa em síntese (fls. 03-04):

“O envelhecimento populacional é uma marca de países que conseguem ofertar melhor qualidade de vida aos seus habitantes, algo que está cada vez mais comum pelo mundo e que representa uma conquista significativa da humanidade. “A população idosa necessita de cuidados mais específicos”.

Ao envelhecermos, nosso corpo não possui a mesma energia de antes, nem os órgãos funcionam com a mesma eficiência. Com isso, são necessárias políticas de saúde para esse segmento da população entanto, essa mudança demográfica traz consigo desafios que precisam ser abordados tanto pela sociedade como pelos formuladores de políticas.

A proporção de pessoas com 60 anos ou mais está aumentando rapidamente, e é esperado que até 2050 haja dois bilhões de idosos em todo o mundo, com 80% deles vivendo em países em desenvolvimento. Além disso, a população de 80 anos ou mais está em crescimento, e sua proporção poderá passar dos atuais 11% para 19% em 2050.





A sociedade brasileira também passa por mudanças significativas, influenciadas pela modernização e pelas transformações sociais. A crescente demanda por internações em instituições para idosos é impulsionada não apenas por essas mudanças nas famílias, mas também pela falta de alternativas para manter os idosos em casa, bem como pela situação dos idosos que não têm familiares para cuidar deles.

(...)

Semelhante proposição foi apresentada anteriormente pela Deputada Paula Titan (MDB), pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará.

Diante do exposto, solicito o apoio dos Nobres Pares para a aprovação da presente proposição, certa da importância e conveniência que o projeto de lei apresenta.

Após o cumprimento da primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Direitos Humanos, Defesa do Direitos da Mulher, Cidadania e Amparo à Criança, ao Adolescente e ao Idoso que emitiu parecer favorável à aprovação da proposição (fls. 05 a 18), tendo sido aprovado em 1ª votação na 41ª Sessão Ordinária no Plenário desta Casa de Leis em 09/07/2024 (fl. 18v).

No período do dia 09/07/2024 a 14/08/2024 a proposição cumpriu a 2ª pauta, sendo posteriormente encaminhada a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise quanto a constitucionalidade em 15/08/2024, tendo aqui aportado na mesma data (fl. 18v).

Em 23/10/2024, tendo em vista a localização de proposição com matéria análoga, foi apensado a estes autos o PL nº 1607/2024 de autoria do Deputado Valdir Barranco, tendo sido novamente encaminhado em 31/10/2024 à Comissão de Direitos Humanos, Defesa do Direitos da Mulher, Cidadania e Amparo à Criança, ao Adolescente e ao Idoso, para análise.

O parecer exarado foi favorável à aprovação do Projeto de Lei nº 2228/2023 e pela rejeição do Projeto de Lei nº 1607/2024, de autoria do Deputado Valdir Barranco (fls. 20 a 30).

Sendo enviada, novamente a esta Comissão em de 18/06/2025, e diante da localização de outra proposição com matéria análoga, em 14/07/2025 foi realizado o apensamento do PL nº 1062/2025, de autoria do deputado Valdir Barranco, e reencaminhado a Comissão de Mérito, onde foi analisada e recebeu manifestação favorável à **aprovação** do Projeto de Lei nº 2228/2023 e pela **rejeição** das matérias constantes do Projeto de Lei nº 1607/2024 e do Projeto de Lei nº 1062/2025 (fls. 30 a 41), ambos de autoria do Deputado Valdir Barranco.

Tendo retornado a esta Comissão de Constituição Justiça e Redação em 09/02/2026 (fl. 41v), 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 os Projetos de Lei nº 1607/2024 e nº 1062/2025 ambos de autoria do Deputado Valdir Barranco, os quais foram apensados aos autos por tratarem de assunto semelhante, foram rejeitados pela Comissão de Direitos Humanos, Defesa do Direito da Mulher, Cidadania Amparo à Criança, ao Adolescente e ao Idoso, nos termos do art. 194, inciso I do RIALMT.

Portanto, considerando a prejudicialidade do projeto de lei em apenso, passamos à análise da constitucionalidade, legalidade e juridicidade do Projeto de Lei nº 2228/2023 de autoria do Deputado Paulo Araújo, aprovado 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.

Consta da proposta em seu corpo:

***Art. 1º** Fica instituída a Campanha de incentivo às visitas aos Asilos, Abrigos e Instituições de Longa Permanência de Idosos, no âmbito do Estado de Mato Grosso.*

***Parágrafo Único.** Para fins desta Lei, consideram-se idosos todas as pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos de idade.*



Art. 2º A Campanha de incentivo às visitas aos Asilos, Abrigos e Instituições de Longa Permanência de Idosos, tem como objetivos:

I. Conscientizar e informar a sociedade mato-grossenses acerca da importância das visitas às pessoas idosas residentes em Asilos, Abrigos e Instituições de Longa Permanência;

II. Promover a visitação como forma de melhoria da saúde e do bem-estar dos idosos residentes nos Asilos, Abrigos e Instituições de Longa Permanência do Estado de Mato Grosso;

III. Apresentar à sociedade, os Asilos, Abrigos e Instituições de Longa Permanência existentes e os trabalhos desenvolvidos no acolhimento de idosos no âmbito do Estado de Mato Grosso;

IV. Promover informações e debates a respeito da importância do cuidado com os idosos;

V. Incentivar parcerias institucionais e estratégicas com instituições da sociedade civil e órgãos governamentais.

Art.3º Durante a Campanha poderão ser realizadas Peças Publicitárias, Reuniões, Palestras, Cursos e Congressos, além de outras formas de informação da importância dos cuidados com os idosos, saúde, lazer e outras formas de acolhimento para idosos, para profissionais que atuem na atenção aos idosos, familiares e sociedade em geral.

Parágrafo Único. Para a consecução dos eventos da campanha de incentivo às visitas aos Asilos, Abrigos e Instituições de Longa Permanência, poder-se-á firmar parcerias ou convênios com Instituições Públicas, Órgãos Governamentais, Estabelecimentos de Ensino, Igrejas e outras entidades relacionadas ao tema.

Art.4º Esta lei entra em vigor na data de 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 desenvolvimento de direitos fundamentais - como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) (...)



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

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

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.

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

A proposição em análise, cujo objetivo precípuo é instituir Campanhas de incentivo às visitas aos Asilos, Abrigos e Instituições de Longa Permanência de Idosos, no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Preliminarmente, observa-se que a matéria é de competência comum e legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos termos do artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal.

O PL visa promover as visitas ao asilo atendendo as necessidades dos idosos, sendo tratada como prioridade tendo em vista a importância da família e amigos para a qualidade de vida do idoso sendo observada a melhora psicológica resultante do contato ativo. A ausência de visitas, conforme a Justificativa, afeta diretamente a saúde do idoso, o que confere ao Estado a competência para legislar sobre normas específicas, em conexão com o Art. 24, Inciso XII, da Constituição Federal (CF). Adicionalmente, o projeto estabelece a **proteção à saúde do idoso** como princípio e objetivo, enquadrando-se na competência concorrente para legislar sobre a matéria, conforme o Art. 24, Inciso XII, da CF.

Dito isso, fica evidente que pode o Estado do Mato Grosso exercer sua competência legislativa para tratar da matéria alvo deste projeto, não havendo, portanto, que se falar em inconstitucionalidade por vício de competência.



Dessa forma, pela leitura das disposições da proposta de lei, verifica-se que esta não se enquadra no rol de matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, já que não remodela ou cria novas atribuições aos órgãos do Poder Executivo, razão pela qual não possui reserva de iniciativa, podendo os integrantes do Parlamento iniciar o processo legislativo, conforme dispõe o artigo 61, da Constituição Federal:

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.

Esse dispositivo é de reprodução compulsória pelos Estados-Membros da Federação, e, aqui no Estado de Mato Grosso, a Constituição o reproduziu em seu artigo 39:

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.

A Carta Estadual determina ainda que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, conforme dispõe seu artigo 25:

Art. 25 Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida está para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

Portanto, o projeto respeita os requisitos de competência, iniciativa e procedimento legislativo, sendo **formalmente constitucional**.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

No que tange à constitucionalidade material, percebe-se que projeto de lei efetiva um direito expresso no artigo 230, da CF/88, vejamos:

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

O controle de constitucionalidade material consiste na verificação da compatibilidade do conteúdo normativo com os princípios, regras e valores estabelecidos pelas Constituições Federal e pela Constituição Estadual de Mato Grosso (CEMT), especialmente no que tange à proteção de direitos fundamentais e à repartição funcional entre os Poderes.

Nessa senda, 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).

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. (...) 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.

As campanhas educativas de incentivo às visitas em instituições de longa permanência para idosos, proposta no PL, são uma maneira eficaz de combate ao abandono ao idoso, sendo uma solução prática e justa para uma situação onde a pessoa idosa por si só não tem capacidade para buscar o convívio com sua família e amigos. E por fim, a matéria não cria obrigação desmedida pois a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. (Estatuto da Pessoa Idosa) já disciplina sobre a responsabilidade da família em não abandonar o idoso em abrigos ou instituições de longa permanência, tendo o PL apenas garantido o incentivo à obtenção de um direito já garantido na lei - as visitas.

O conteúdo do projeto demonstra **razoabilidade e proporcionalidade** para alcançar seus objetivos, sendo a campanha de incentivo às visitas ao asilo, abrigos e instituições de longa permanência (*art. 1º*) um dever básico do Estado.

Em razão de todo o exposto, não vislumbramos questões constitucionais que sejam óbice para a aprovação do presente projeto de lei, sendo **materialmente constitucional**.



II.V – Da Juridicidade, Regimentalidade e Legalidade.

Quanto à juridicidade, a proposta respeita os princípios gerais do Direito e a técnica legislativa, apresentando coerência com o ordenamento jurídico vigente, bem como com os direitos e garantias fundamentais da pessoa idosa.

Quanto à regimentalidade, deve constar registrado que, a proposição legislativa, está em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno.

Quanto à legalidade, está em conformidade com a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto da Pessoa Idosa) que disciplina a respeito da proteção e garantias de direitos fundamentais da pessoa idosa.

Em face de todo o exposto, não vislumbramos questões atentatórias à Constituição Federal e Estadual, ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional ou ao Regimento Interno desta Casa de Leis que caracterizam impedimento à tramitação e aprovação da presente proposição legislativa

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei nº 2228/2023, de autoria do Deputado Paulo Araújo, restando **prejudicados** o Projeto de Lei nº 1607/2024 e o Projeto de Lei nº 1062/2025, ambos de autoria do Deputado Valdir Barranco.

Sala das Comissões, em 28 de 04 de 2026.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei nº 2228/2026 (Apensos PL nº 1607/2024 e PL nº 1602/2025)
– Parecer nº 351/2026/CCJR
Reunião da Comissão em <u>28/04/2026</u>
Presidente: Deputado (a) <u>Dilmar Dal Berto</u>
Relator (a): Deputado (a) <u>Dilmar Dal Berto</u>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei nº 2228/2023, de autoria do Deputado Paulo Araújo, restando prejudicados o Projeto de Lei nº 1607/2024 e o Projeto de Lei nº 1062/2025, ambos de autoria do Deputado Valdir Barranco

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