



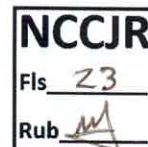
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer N.º 451/2025/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 238/2024 que “Dispõe sobre a inclusão dos itens que especifica nas cestas básicas distribuídas por programas governamentais”.

Autor: Deputado Valdir Barranco

Relator (a): Deputado (a)

Sebastião Rezende

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 28/02/2024, tendo cumprido a 1ª pauta no período do dia 28/02/2024 ao dia 13/03/2024 (fl. 04v).

O projeto em referência, dispõe sobre a inclusão dos itens que especifica nas cestas básicas distribuídas por programas governamentais.

O Autor em justificativa informa a respeito da importância de produtos de higiene bucal na cesta básica, sendo uma medida fundamental para promover a saúde bucal, tendo em vista, a qualidade de vida dos cidadãos mato-grossenses, gerando assim o bem-estar que ultrapassa a saúde física abrangendo também sua saúde mental.

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social em 14/03/2024 (fl. 04v). A Comissão opinou pela aprovação da propositura (fls. 07-18), tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 26/02/2025 (fl. 22v).

Na sequência a proposição cumpriu a 2ª pauta da data de 26/02/2025 a 19/03/2025, sendo que em 20/03/2025 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data (fl. 22v).

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.

7



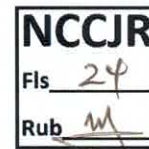
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



II – 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.

O projeto em referência “Dispõe sobre a inclusão dos itens que especifica nas cestas básicas distribuídas por programas governamentais”.

Assim consta a proposta em seu corpo:

Art. 1º Fica assegurada a inclusão de produtos de higiene bucal nas cestas básicas distribuídas por programas governamentais.

Art. 2º Os produtos de higiene bucal de que trata o art. 1º compreendem escova, creme e fio dental.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



II.II – Da (s) Preliminar (es);

Compulsando os autos, verifica-se que não há questões preliminares a serem analisadas, quais sejam: emendas, substitutivos ou projetos em apensos, entre outras matérias prejudiciais que integram o rol do art. 194 do Regimento Interno desta Casa de Leis – Resolução n.º 677 de 20 de dezembro de 2006.

Assim passaremos a análise da constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição.

II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal e Material;

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) (...) 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

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.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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

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

³ Idem, p. 936-937 (Destacamos).



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 .

A propositura, ao dispor sobre a inclusão dos itens que especifica nas cestas básicas distribuídas por programas governamentais, regulamenta direito fundamental e inalienável, promovendo a promoção e a proteção da saúde de seus cidadãos, enquadrando-se nessa temática, a qual se encontra inserida no artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal, sendo, portanto, de competência legislativa concorrente entre a União e Estados.

Vejamos:

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

(...)

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

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



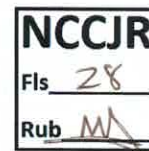
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Nesse contexto, frise-se, a competência para legislar sobre a matéria navega pela cobertura dada para União, e da mesma forma aos Estados, não havendo o que se falar em vício de competência legislativa, tendo em vista a prerrogativa que os Estados-membros assim detém.

Por via de consequência inexistente a ocorrência de competência privativa, ou seja, projeta-se no sentido de iniciativa geral ou comum, nos estreitos termos dos artigos 61, da Constituição Federal e artigo 39, da Constituição Estadual, assim vejamos:

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.

Constituição Estadual

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, à Procuradoria Geral do Estado e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (A expressão “à Procuradoria-Geral do Estado” foi declarada inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal, pela ADI nº 291-0, julgada em 07.04.2010, publicada no DJE em 10.09.2010)

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 esta para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

Portanto, a proposição se coaduna com as disposições constitucionais, sendo medidas relevantes para a manutenção da proteção da saúde pública. Nesse sentido, assim dispõem os artigos 6º e 196, da Constituição Federal:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Art.196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido **mediante políticas sociais** e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros



agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (Grifos nosso)

Em face do exposto, tendo por base os dispositivos pertinentes à Constituição Federal e a Constituição do Estado de Mato Grosso, fica evidente a **constitucionalidade formal** da proposição em debate.

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



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



da costumeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5) (grifos nossos).

(MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021, fls. 90/92) – negritos nossos.

Assim, analisando a propositura quanto à materialidade constitucional, percebe-se que ela está agasalhada pelas regras constitucionais, pois vem atender aos anseios dos mais carentes, garantindo-lhes mais saúde ao lhes dar acesso ao uso de escova, creme e fio dental relacionando-se diretamente com a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III, da Carta Magna). Portanto, a aprovação se justifica em razão da preponderância do direito à saúde da coletividade, devendo prevalecer o direito coletivo e difuso da saúde dos cidadãos.

Verifica-se, então, que a propositura está em conformidade com a determinação Constitucional relativa à materialidade da Carta Magna, sendo, portanto, **materialmente constitucional**.

II.V – Da Legalidade, Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à juridicidade e regimentalidade, está, a proposição legislativa, em perfeita sintonia com os princípios constitucionais, com o regimento interno desta Casa de Leis, além disso, a proposta atua em conformidade com os dispositivos constitucionais que garantem o direito universal e igualitário à proteção da infância e juventude e a sua saúde mental, que deve ser assegurado mediante políticas sociais.

Assim como visto anteriormente em tópicos específicos, os artigos de lei aqui citados convergem que a saúde é um direito fundamental do ser humano e que, portanto, deve ser preservada em toda a sua plenitude.

Dentre as normas gerais, a proposição ainda se coaduna com a preocupação do legislador nacional, conforme se observa na Lei n.º 8.080/1990, também conhecida como Lei Orgânica da Saúde, no artigo 2º, § 1º, que preceitua ser dever do Estado (União, Estados-membros e Municípios) garantir a saúde, o que consiste na formulação e execução de políticas sociais que visem à redução de riscos de doenças. Vejamos:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

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

Acerca do regramento constante do Regimento Interno da Casa de Leis, no que diz respeito à iniciativa das proposições, verifica-se que são devidamente observados os artigos 165, 168, e 172 a 175.

Em face de todo o exposto, não vislumbramos questões constitucionais, legais e regimentais que caracterizam impedimento à tramitação e aprovação do presente projeto de lei.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 238/2024, de autoria do Deputado Valdir Barranco.

Sala das Comissões, em 29 de 04 de 2025.



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 <u>32</u>
Rub <u>MA</u>

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 238/2024 – Parecer N.º 451/2025/CCJR	
Reunião da Comissão em	<u>29 / 04 / 25</u>
Presidente: Deputado (a)	<u>Eduardo Botelho</u>
Relator (a): Deputado (a)	<u>Sebastião Rezende</u>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei N.º 238/2024, de autoria do Deputado Valdir Barranco.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	<u>[Assinatura]</u>
Membros (a)	<u>[Assinatura]</u>
	<u>[Assinatura]</u>
	<u>[Assinatura]</u>
	<u>[Assinatura]</u>
	<u>[Assinatura]</u>
	<u>[Assinatura]</u>
	<u>[Assinatura]</u>