



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR

Fls. 39

Rub. RC

Parecer nº 588/2026/CCJR

Referente ao Projeto de Lei nº 1995/2025 que “Altera a lei nº 12.599, de 05 de julho de 2024, que “ Dispõe sobre a criação da Carteira de identificação para portadores de fibromialgia no âmbito do Estado de Mato Grosso ” e dá outras providências.”.

Autor: Deputado Dr. João

Relator (a): Deputado (a)


I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 17/12/2025 (fl. 02), sendo cumprida a 1ª pauta no período de 17/12/2025 a 11/02/2026 (fl. 05v).

O projeto em referência visa alterar a Lei nº 12.599, de 05 de julho de 2024, que “Dispõe sobre a criação da Carteira de identificação para portadores de fibromialgia no âmbito do Estado de Mato Grosso ” e dá outras providências. O Autor em justificativa informa:

O presente Projeto de Lei tem por objetivo alterar a Lei nº 12.599, de 05 de julho de 2024, que instituiu a Carteira de Identificação para Portadores de Fibromialgia no âmbito do Estado de Mato Grosso, a fim de aprimorar sua aplicação e garantir maior eficiência na emissão do referido documento.

A alteração proposta incide sobre o artigo 2º da lei original, revogando seus incisos I, II, III, IV, V e VI, para estabelecer de maneira clara e objetiva que a Secretaria de Estado de Saúde será a responsável por expedir a Carteira de Identificação, seja ela em formato digital e/ou impresso. Essa modificação visa simplificar o processo, padronizar procedimentos e assegurar maior acessibilidade aos cidadãos diagnosticados com fibromialgia, evitando entraves burocráticos e garantindo que o serviço seja executado pelo órgão mais adequado e tecnicamente competente.

A centralização da emissão na Secretaria de Estado de Saúde também contribui para a confiabilidade das informações e para o controle adequado dos cadastros, proporcionando segurança jurídica e administrativa tanto ao poder público quanto aos beneficiários da lei. Além disso, a possibilidade de emissão digital acompanha a modernização dos serviços públicos, facilitando o acesso ao documento e reduzindo custos operacionais.

Diante do exposto, a presente alteração legislativa se mostra necessária para aprimorar a política pública de reconhecimento e proteção às pessoas com fibromialgia, assegurando-lhes mais agilidade, autonomia e dignidade no acesso aos seus direitos. Por tais razões, contamos com o apoio dos nobres parlamentares para a aprovação desta proposta.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR
Fls. 36
Rub. RC

Uma vez cumprida a primeira pauta, o PL foi encaminhado à Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social em 12/02/2026 (fl. 05v).

Na sequência, em 25/03/2026, foi aprovado requerimento de dispensa de pauta, conforme as folhas 06-07

Posteriormente, os autos retornaram à Comissão de mérito, que, ao se manifestar sobre a matéria, opinou por sua aprovação (fls. 08-14).

O projeto foi, então, aprovado em 1ª votação na 19ª Sessão Ordinária, realizada em 07/04/2026. Após isso, os autos foram encaminhados à Comissão de Constituição, Justiça e Redação na mesma data (fl. 14v)

Dispensada a pauta, 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);

Não há preliminares a serem analisadas, sejam elas na modalidade de substitutivos, emendas ou apensos.

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.

A proposição em referência visa a Lei nº 12.599, de 05 de julho de 2024, que “Dispõe sobre a criação da Carteira de identificação para portadores de fibromialgia no âmbito do Estado de Mato Grosso” e dá outras providências. Para melhor compreensão da alteração, vejamos o quadro comparativo:

<u>LEI Nº 12.599, DE 05 DE JULHO DE 2024.</u>	<u>PROJETO DE LEI Nº 1995/2025</u>
<p>Art. 1º Fica instituída a Carteira de Identificação para Portadores de Fibromialgia, destinada a conferir identificação à pessoa diagnosticada com fibromialgia, no âmbito do Estado de Mato Grosso.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 2º Para fins desta Lei, a Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania é competente para:</p> <p>I - expedir a Carteira de Identificação dos Portadores de Fibromialgia, a ser emitida por intermédio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAs), devidamente numerada, de modo a possibilitar a contagem dos portadores de fibromialgia, no Estado de Mato Grosso;</p> <p>II - administrar a política da Carteira de Identificação dos Portadores de Fibromialgia;</p> <p>III - adequar sua plataforma de serviços à expedição da Carteira de Identificação de Portadores de Fibromialgia;</p> <p>IV - disponibilizar, para efeito de estatística e epidemiologia, o número atua-</p>	<p>Art.1º Fica alterada o artigo 2º da lei nº 12.599, de 05 de julho de 2024, revogando os incisos I, II, III, IV, V, VI, passando a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art.2º Para fins desta lei, a Secretaria de Estado de Saúde é competente para expedir a Carteira de Identificação de portadores de Fibromialgia, podendo ser digital e/ou impressa.”</p> <p>Art.2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR
Fls. 28
Rub. RC

<p>lizado de carteiras emitidas por município, em portal específico na internet, inclusive para efeitos de pesquisa científica, de forma aberta, respeitando-se a Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD;</p> <p>V - realizar procedimentos inerentes à execução orçamentária e financeira da Carteira de Identificação de Portadores de Fibromialgia;</p> <p>VI - expedir atos necessários à execução desta Lei.</p> <p>(...)</p>	
---	--

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)



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR

Fls. 29

Rub. RC

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 art. 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**



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR
Fls. 20
Rub. RC

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.

Preliminarmente, constata-se que a matéria se insere na **temática de proteção e defesa da saúde**, sendo tema de competência comum e legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos termos dos artigos 23, inciso II e 24, inciso XII, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

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

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

No que tange à iniciativa, embora a matéria envolva a atuação da Secretaria de Estado de Saúde, observa-se que o projeto não cria nova estrutura administrativa, cargos ou despesas diretas, limitando-se a organizar e dar maior clareza à execução de política pública já instituída pela Lei nº 12.599/2024.

A definição do órgão responsável pela emissão da carteira de identificação configura medida de caráter organizativo e instrumental, compatível com a atuação do Poder Legislativo, não se verificando ingerência indevida na estrutura administrativa do Poder Executivo.

Assim, não se vislumbra vício de iniciativa, estando a proposição **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. (...)



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. *Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021, fls. 90/92*). 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.

(MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. *Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021, fls. 91-92*)



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR
Fls. 22
Rub. RC

Sob o aspecto material, a proposição encontra-se em consonância com os princípios constitucionais, especialmente aqueles relacionados à dignidade da pessoa humana, à proteção à saúde e à efetivação de políticas públicas inclusivas. O artigo 6º da CF dispõe que:

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)

A medida busca aprimorar a aplicação da norma vigente, promovendo maior eficiência, acessibilidade e segurança na emissão da Carteira de Identificação para pessoas com fibromialgia.

Além disso, a possibilidade de emissão em formato digital acompanha a modernização da Administração Pública, ampliando o acesso dos beneficiários.

Dessa forma, a proposta mostra-se **materialmente constitucional**.

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à juridicidade e regimentalidade, deve constar registrado que, em atenção à determinação dos artigos 25, 39 a 45 da CE/MT, está a proposição legislativa, em pleno acordo com o disposto na Constituição do Estado de Mato Grosso.

A proposição não contraria normas do ordenamento jurídico vigente, limitando-se a aperfeiçoar legislação já existente. A alteração promovida visa simplificar procedimentos e garantir maior efetividade à política pública, sem implicar criação de despesas obrigatórias relevantes ou renúncia de receita.

Ademais, a centralização da emissão na Secretaria de Estado de Saúde contribui para a padronização administrativa e maior confiabilidade das informações.

Acerca da iniciativa dos projetos, verifica-se que estão devidamente observados os artigos 172 a 175 do Regimento Interno da Casa de Leis.

Em face de todo o exposto, não vislumbramos questões constitucionais, legais e regimentais que caracterizam impedimento à tramitação e aprovação nos termos do Substitutivo 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 nº 1995/2025 de autoria do Deputado Dr. João.

Sala das Comissões, em 14 de 04 de 2026.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei nº 1995/2025 – Parecer nº 588/2026/CCJR
Reunião da Comissão em <u>14 / 04 / 2026</u>
Presidente: Deputado (a) <u>Wilmor Del Bosco</u>
Relator (a): Deputado (a) <u>Chico Guarnieri</u>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei nº 1995/2025 de autoria do Deputado Dr. João.

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