



Parecer N.º 365/2024/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 93/2024 que “Altera dispositivo da Lei n.º 12.286, de 05 de outubro de 2023, que Dispõe sobre o Programa CNH Social, incluindo os Povos Originários como beneficiários no âmbito do Estado de Mato Grosso.”.

Autor: Deputado Dr. Eugênio

Relator (a): Deputado (a)

*Julio Campos*

### **I – Relatório**

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 07/02/2024 (fl. 02), sendo aprovado o requerimento de dispensa de pauta, conforme à fl. 05-A.

A proposta em questão visa alterar dispositivo da Lei n.º 12.286, de 05 de outubro de 2023, que dispõe sobre o Programa CNH Social, incluindo os Povos Originários como beneficiários no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Proposição assim expõe sua justificativa:

A Lei n.º 12.286, de 05 de outubro de 2023, foi aprovada e entrou em vigor no mês de outubro de 2023 no Estado de Mato Grosso, trazendo grandes benefícios às pessoas de baixa renda, que tinham deveras dificuldades em arcar com os custos e taxas elevados para a aquisição da sua CNH, documento importantíssimo na vida de qualquer cidadão, tanto para a sua locomoção, quanto para ascensão profissional em diversas áreas. Contudo, verificamos que devido a nossa realidade Estadual, pois nosso território gigante é formado por inúmeras etnias de povos indígenas, povos esses, com uma realidade muito desigual, entendemos ser justo a inclusão dos povos originários como beneficiários desta Lei. No Brasil, povos originários são aqueles que estavam aqui antes da chegada dos europeus, nesse caso, os indígenas. A desigualdade vivida pelos povos originários está na "completa ausência de efetividade" das políticas públicas, pois após a Constituição de 1988, os indígenas adquiriram direitos civis, porém houve uma interrupção nas últimas décadas do processo de demarcação de terras e o sucateamento das políticas voltadas à educação e à saúde desse público. O Estado de Mato Grosso tem 45.065 pessoas indígenas vivendo em territórios originários, número que corresponde a 77% da população



total. Esse é o maior percentual do Brasil, conforme o recorte do Censo Demográfico 2022, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Segundo o levantamento, 131 municípios de Mato Grosso têm população indígena residente. Diante do exposto e pela importância da matéria aludida, solicitamos o apoio dos nobres parlamentares para a aprovação desta alteração da presente Lei nº 12.286, de 05 de outubro de 2023, para que se inclua os povos originários como beneficiários da CNH Social no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Em seguida a proposição foi encaminhada a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, a qual por meio do parecer encartado nos autos, opinou por sua aprovação, tendo sido aprovado em primeira votação pelos membros desta Casa de Leis.

Na sequência os autos foram enviados para esta Comissão em 28/02/2024, tendo a esta aportado na mesma data.

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

É o relatório.

## **II – Análise**

### **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 RIALMT.

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



## **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 proposição, 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 proposta em questão visa alterar dispositivo da Lei nº 12.286, de 05 de outubro de 2023, que dispõe sobre o Programa CNH Social, incluindo os Povos Originários como beneficiários no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Art. 1º Fica alterado o art. 1º, da Lei nº 12.286, de 05 de outubro de 2023, que passa a ter a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituído o Programa CNH Social, destinado às pessoas de baixa renda e aos povos originários, com finalidade de possibilitar acesso gratuito à primeira Carteira Nacional de Habilitação - CNH.



Parágrafo primeiro: Considera-se pessoa de baixa renda, para os fins desta Lei:

I - ter renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou;

II - ter renda mensal familiar total de até três salários mínimos.

Parágrafo segundo: Considera-se povos originários, para fins desta Lei, todas as etnias de povos indígenas que habitam o Estado de Mato Grosso.”

Art. 2º 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.

Analisando a propositura, observa-se que adentra no tema de competência legislativa concorrente entre a União, Estados e o Distrito Federal, pois versa sobre matéria tributária, ao incluir os povos originários (os indígenas) como beneficiários de isenção das taxas, de forma que tanto o legislativo quanto o Poder Executivo são competentes para iniciar o processo legislativo, conforme dispõe o artigo 24, inciso I da Constituição Federal, *in verbis*:

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

**I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;**

Em relação à iniciativa de Lei, não obstante a propositura tenha o objetivo de incluir como beneficiários da política pública os povos originários (todas as etnias de povos indígenas que habitam o Estado de Mato Grosso) não remodela ou cria novas atribuições aos órgãos do Poder



Executivo, motivo pelo qual a proposição não possui reserva de iniciativa, podendo os integrantes do Parlamento de 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 esta para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

**I - sistema tributário**, arrecadação e distribuição de rendas estaduais, anistia ou remissão envolvendo matéria tributária;

Por fim, destacamos recente entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Não ofende o art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal **lei oriunda de projeto elaborado na Assembleia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária**, uma vez que a aplicação desse dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais.” (ADI 2304, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 03/05/2018)

Ante o exposto, 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.

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

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 contudístico 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.fl.s. 91-92)

A propositura, ao incluir o acesso aos povos originários a Carteira Nacional de Habilitação (CNH), sem o pagamento de taxas, afim de que facilitem, ainda, a inserção destas pessoas no mercado de trabalho, assegura, também, o direito social ao trabalho, conforme preconiza o artigo 6º, da CFRB, *in verbis*:

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)

Além disso, a proposta de Lei assegura norma que visa o resguardo de promoção da dignidade da pessoa humana, (art. 1º da CF/88), constituindo típica norma de direitos fundamentais.

Sobre a dignidade da pessoa humana, o STF em exemplar lição destaca:

(...) a dignidade da pessoa humana precede a Constituição de 1988 e esta não poderia ter sido contrariada, em seu art. 1º, III, anteriormente a sua vigência. A arguente desqualifica fatos históricos que antecederam a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei 6.683/1979. (...) A inicial ignora o momento talvez mais importante da luta pela redemocratização do País, o da batalha da anistia, autêntica batalha. Toda a gente que conhece nossa história sabe que esse acordo político existiu, resultando no texto da Lei 6.683/1979. (...) Tem razão a arguente ao afirmar que **a dignidade não tem preço. As coisas têm preço, as pessoas têm dignidade.** A dignidade não tem preço, vale para todos quantos participam do humano. Estamos, todavia, em perigo quando alguém se arroga o direito de tomar o que pertence à dignidade da pessoa humana como um seu valor (valor de quem se arrogue a tanto). É que, então, o valor do humano assume forma na substância e medida de quem o afirme e o pretende impor na qualidade e quantidade em que o mensure. Então o valor da dignidade da pessoa humana já não será mais valor do humano, de todos quantos pertencem à humanidade, porém de quem o proclame conforme o seu critério particular. Estamos então em perigo, submissos à tirania dos valores. (...) Sem de qualquer modo negar o que diz a arguente ao proclamar que a dignidade não tem preço (o que subscrevo), tenho que a indignidade que o cometimento de qualquer crime expressa não pode ser retribuída com a proclamação de que o instituto da anistia viola a dignidade humana. (...) O argumento descolado da dignidade da pessoa humana para afirmar a invalidade da conexão criminal que aproveitaria aos agentes políticos que praticaram crimes comuns contra opositores políticos, presos ou não, durante o regime militar, esse argumento não prospera. [ADPF 153, voto do rel. min. Eros Grau, j. 29-4-2010, P, DJE de 6-8-2010.]

Por fim, a Constituição Federal impõe ao Estado como um dos seus objetivos fundamentais do Estado, o dever de erradicação da marginalização e redução das desigualdades sociais. Nesse sentido, a norma jurídica constante deste Projeto visa consagrar preceitos constitucionais, bem como encontra esteio, no princípio da igualdade, conforme prevê o artigo 5º, inciso I da Constituição, já que busca a minimização das desigualdades sociais.

O insigne doutrinador, Alexandre de Moraes, ao comentar o princípio da igualdade constante na Carta Magna, assim assevera:



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
Fis. 19
Rub. JB

“A Constituição Federal de 1998 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois, o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se igualam, é a exigência tradicional do próprio conceito de justiça, pois o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito”.<sup>1</sup>

Assim, ao dispor de um tratamento diferenciado aos menos favorecidos, incluindo os povos originários volta-se a diminuir as desigualdades sociais, visando proteger parcelas da sociedade que costumam ao longo da história figurar em situação social de desvantagem. Sendo assim, cabem ao legislador, por meio de certos aspectos ou características pessoais, fornecer mecanismos de diminuição das desigualdades sociais presentes.

Dessa forma, a presente propositura, não acarreta atribuições e despesas extras não previstas no orçamento do Poder Executivo, estando em consonância com os objetivos delineados em sua programação orçamentária, sendo, portanto possível à iniciativa parlamentar, conforme jurisprudência pacificada pelo Supremo Tribunal Federal.

Na análise da proposta não vislumbramos afronta a princípios ou as regras constitucionais, sendo, portanto **materialmente constitucional**.

## II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à **Juridicidade**, verifica-se que o ordenamento jurídico infraconstitucional é, como um todo respeitado, não se identificando qualquer conflito que venha gerar ilegalidade contra a proposição.

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 do mencionado Regimento Interno.

<sup>1</sup> MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 11ª Edição. Editora Atlas. 2002. p. 64.



Em face de todo o exposto, **não** vislumbramos questões atentatórias à Constituição Federal, Estadual, ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional ou ao Regimento Interno que caracterizem 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 N.º 93/2024, de autoria do Deputado Dr. Eugênio.

Sala das Comissões, em 06 de 03 de 2024.

**IV – Ficha de Votação**

Projeto de Lei N.º 93/2024 – Parecer N.º 365/2024/CCJR
Reunião da Comissão em <u>06 / 03 / 2024</u>
Presidente: Deputado (a) <u>Julio Campos</u>
Relator (a): Deputado (a) <u>Julio Campos</u>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto <b>favorável</b> à aprovação do Projeto de Lei N.º 93/2024, de autoria do Deputado Dr. Eugênio.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	<u>Julio Campos</u>
Membros (a)	<u>Paulo Roberto</u>
	<u>Julio M. Costa</u>