



Parecer N.º 431/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 33/2023 que “INSTITUI A POLÍTICA ESTADUAL PARA O ESTÍMULO DA ATIVIDADE DE CUIDADOR DE IDOSOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”.

Autor: Deputado Eduardo Botelho

Relator (a): Deputado (a)

Julio Campos

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. 08/verso).

A proposição em referência “INSTITUI A POLÍTICA ESTADUAL PARA O ESTÍMULO DA ATIVIDADE DE CUIDADOR DE IDOSOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”.

O Autor em justificativa informa:

Esta proposta visa a contribuir para uma das mais importantes camadas da sociedade, ou seja, a da pessoa idosa. Muitos são aqueles que atuam de maneira direta e dedicada aos idosos, proporcionando auxílio a essas pessoas.

A sociedade mato-grossense vem sofrendo profunda transformação na composição de sua população, no que diz respeito à faixa etária.

Essa modificação, que altera a realidade demográfica do País, ocorre nos dois extremos de sua composição, como constatado pelos censos realizados ao longo das últimas décadas.

No Brasil, estima-se que 85% dos idosos apresentam pelo menos uma doença crônica. Esse fato contribui para o aumento do número de idosos com limitações funcionais, o que exige a presença dos cuidadores profissionais.

O aumento do número de pessoas idosas com 60 anos ou mais, em todo o mundo, leva a maior demanda por serviços de atenção à saúde, decorrente do aumento na incidência de doenças crônicas não transmissíveis.

Entre os problemas que mais afligem os idosos estão: acidente vascular cerebral, hipertensão arterial, doenças do coração, diabetes, doenças da coluna, acidentes domésticos, quedas, artrites, reumatismos, doenças do aparelho circulatório,



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



depressão, neoplasias, bronquite asmática, doenças na próstata e doenças infecto-urinárias e outras.

Muitas vezes, os idosos passam a necessitar de auxílio para desenvolver ações que anteriormente realizavam sozinhos.

Para atender a tais necessidades, surge o profissional cuidador de idoso. O cuidador é o profissional que convive diariamente com o idoso, ajudando-o nos cuidados higiênicos, auxiliando-o na alimentação, administrando-lhe medicação e estimulando-o nas atividades reabilitadoras e interagindo com a equipe terapêutica. O cuidador pode ser uma pessoa da família ou amigo (cuidador informal) ou uma pessoa contratada para executar essas tarefas (cuidador formal), desde que preenchidos os requisitos necessários de formação.

A profissão de cuidador de idoso está amparada pela Lei Complementar nº 150/2015 e pela Classificação Brasileira de Ocupações - CBO 5162-10.

Com a Política Estadual de Incentivo dessa profissão, muitos profissionais serão beneficiados, inclusive estimulados a se profissionalizarem.

Em face dos argumentos mencionados e por entender que a medida se revela justa e oportuna, conto com o apoio dos nobres colegas para aprovação do projeto de lei.

Cumprida a primeira pauta, a proposição foi encaminhada para a Comissão de Direitos Humanos, Defesa do Direitos da mulher, Cidadania e Amparo à Criança, Adolescente e Idoso em 16/03/2023 (fl. 08/verso). A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 09-17), tendo sido aprovado em 1.^a votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 26/04/2023 (fl. 17/verso).

Na sequência a proposição cumpriu a 2.^a pauta da data de 03/05/2023 a 10/05/2023, sendo que na data de 11/05/2023 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na data de 11/05/2023, tudo conforme à fl. 17/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. - 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.

Assim consta da proposta, em seu corpo: (...)

Art. 1º Fica instituída a Política Estadual para o Estímulo da Atividade de Cuidador de Idosos, de acordo com a Lei Complementar nº 150/15 e a Classificação Brasileira de Ocupações - CBO 5162-10.

Art. 2º São princípios da Política de que trata esta Lei:

1 - proteção dos direitos humanos do idoso;



II- ética do respeito e da solidariedade;

III - melhoria da qualidade de vida do idoso em relação a si, à sua família e à sociedade;

IV - manutenção da convivência social do idoso.

Art. 3º São objetivos da Política de que trata esta Lei:

I - incentivar a formação de cuidadores de idosos no Estado;

II contribuir para o fortalecimento da profissão de cuidador de idoso como área específica de atuação e ampliar o número de profissionais qualificados nessa área;

III contribuir para a melhoria da atenção prestada ao idoso, com o auxílio de um profissional qualificado;

IV - promover a divulgação da profissão de cuidador de idoso;

V - estimular a realização de palestras e cursos com esclarecimentos a respeito da profissão de cuidador de idoso;

VI- incentivar a criação de fóruns de cuidadores de idosos como meio de fortalecer a profissão.

Art. 4º Esta Lei será regulamentada nos termos do art. 38-A da Constituição Estadual.

Art. 5º 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) (...) ¹

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.



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

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:

"Alexandre de Moraes diferencia a inconstitucionalidade formal subjetiva da objetiva, sendo que a primeira "[...] refere-se à fase introdutória do processo legislativo, ou seja, à questão de iniciativa. Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando àquele que

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
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



detinha o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.”⁴

Também se extrai dos estudos doutrinários, que:

A inconstitucionalidade formal ocorre na violação de regras constitucionais respeitantes à produção e à revelação de um ato jurídico-público.

Nesse tipo de inconstitucionalidade ocorre vício nos elementos objetivos do ato a ser conhecido, antes da apreciação dos possíveis vícios materiais. Caracteriza-se por um defeito de forma, sendo desnecessário o confronto do ato (e.g., lei) com o conteúdo da CF. A inconstitucionalidade formal manifesta-se em três modalidades: a) vícios no procedimento produtivo do ato. Existem atos cujo processo de tramitação nas suas fases procedimentais de iniciativa, instrução e constituição, encontra-se regulado pela própria CF, como no caso das leis delegadas (CF 68), cuja elaboração é atribuída pela CF ao Presidente da República após solicitação da delegação ao Congresso Nacional. Assim, se ocorrer qualquer desvio nesse procedimento inicial fixado pela CF, a lei delegada final estará contaminada em razão da presença de vício de forma; b) vícios na revelação do ato, revelação essa que consiste no trâmite respeitante à colocação de um título jurídico na declaração de vontade produzida pelo órgão competente. Assim, a preterição total de titulação (carência absoluta de forma), a titulação indevida de um ato que não resulte de um erro material, ou a preterição de regras explícitas ou implícitas sobre os elementos dessa titulação geram vícios formais na fase de revelação, dos quais decorre a inconstitucionalidade do ato; c) vício de excesso ou abuso de forma, que se caracteriza quando um ato é submetido, sem necessidade, a um título mais solene ou a uma tramitação mais exigente do que aquela que, em razão do seu conteúdo, necessitaria para sua edição, como no caso de utilizar-se procedimento de Lei Complementar para a normatização de área do domínio legislativo de leis ordinárias, e não identifica a natureza jurídica comum destas últimas disposições. Isso implicaria dizer que lei que discipline matérias referentes à lei ordinária, ao ser aprovada pelo procedimento de lei complementar, apenas poderia ser derogada por outra lei complementar, ainda que sua disciplina dispusesse acerca de domínio de lei ordinária, razão pela qual decorre daí a inconstitucionalidade desse procedimento.⁵

⁴ THAMAY, Rennan. 4. Fundamentos do Controle de Constitucionalidade In: THAMAY, Rennan. Processo Constitucional - Ed. 2023. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/processo-constitucional-ed-2023/1858022322>. Acesso em: 4 de Julho de 2023. Referência à obra "MORAES, Alexandre de. Jurisdição Constitucional e Tribunais Constitucionais: garantia suprema da Constituição. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2013".

⁵ JÚNIOR, Nelson; ABOUD, Georges. 5. Poder Judiciário In: JÚNIOR, Nelson; ABOUD, Georges. Direito Constitucional Brasileiro. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-constitucional-brasileiro/1188259330>. Acesso em: 4 de Julho de 2023.



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 .

6

Verifica-se que a proposição observa as regras relativas à **iniciativa**, não violando as regras de **competência** para iniciativa, tanto no âmbito constitucional federal, como no estadual.

Também é o caso de proposição que observa a forma e o processo legislativo, inclusive as regras regimentais desta Casa De Leis.

Portanto, em razão da ausência de vícios relativos à iniciativa, forma, competência ou processo legislativo, imperioso se faz reconhecer a proposição como **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. (...)

⁶ Tabela trazida por: MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021, pg. 90



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.⁷

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).⁸

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

⁷ Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306

⁸ MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.Fls. 90/92). Grifos nossos.



proporcionalidade e seus subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.⁹

Há considerações relevantes que dizem respeito à

Os princípios, mesmo os implícitos, dispõem de funcionalidade. Prestam-se para alguma coisa. São, pois, funcionais. Eles cimentam a unidade da Constituição, indicam o conteúdo do direito de dado tempo e lugar e, por essa razão, fixam standards de justiça, prestando-se como mecanismos valiosos no processo de interpretação e integração da Constituição e do direito infraconstitucional. Mais do que isso, experimentam uma eficácia mínima, ou seja, se são, em algumas situações, insuscetíveis de aplicação direta e imediata, exigindo integração normativa decorrente da atuação do Legislador, pelo menos cumprem eficácia derogatória da legislação anterior e impeditiva da legislação posterior, desde que incompatíveis com seus postulados.¹⁰

Resumindo:

A inconstitucionalidade material reporta-se ao conteúdo do ato normativo. Importa verificar se ele é compatível com o conteúdo da Constituição. Em não o sendo, o ato normativo será materialmente inconstitucional.¹¹

Da detida análise da proposição legislativa, é possível concluir-se, unicamente, que ela observa os requisitos necessários quanto à materialidade, não havendo qualquer violação às regras relativas ao texto constitucional ou à matéria, segundo as regras da CF/88 ou da C.E.

Em razão da ausência de vícios relativos à matéria ou conteúdo do texto constitucional, imperioso se faz reconhecer a proposição como **materialmente constitucional**.

⁹ Idem, p. 91-92.

¹⁰ CLÈVE, Clèmerson. Capítulo 1. A Constituição e a Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade: Conceitos Operacionais In: CLÈVE, Clèmerson. A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro - Ed. 2022. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/a-fiscalizacao-abstrata-da-constitucionalidade-no-direito-brasileiro-ed-2022/1765408551>. Acesso em: 4 de Julho de 2023.

¹¹ Idem.



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.

Tratando-se de proposição destinada à criação de políticas públicas, que observa formal e materialmente a CF/88 e a C.E., é de se registrar que também, há a total observância do ordenamento jurídico infraconstitucional como um todo.

Já 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.

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

É o parecer.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 33/2023, de autoria do Deputado Eduardo Botelho.

Sala das Comissões, em 29 de 08 de 2023.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 33/2023 – Parecer N.º 431/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 29 / 08 / 2023
Presidente: Deputado (a) <i>Julio Campos</i>
Relator (a): Deputado (a) <i>Julio Campos</i>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei N.º 33/2023, de autoria do Deputado Eduardo Botelho.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	<i>Julio Campos</i>
Membros (a)	<i>Emerson</i>
	<i>Paulo</i>