



**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 491/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 84/2022 que “Dispõe sobre a Política Estadual de Fortalecimento de Vínculos Familiares e Garantia de Convivência Familiar.”.

Autor: Deputado Dr. Eugênio

Relator (a): Deputado (a)

*Júlio Campos*

### **I – Relatório**

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 09/02/2023 (fl. 02), sendo cumprida a 1ª pauta do dia 16/02/2022 ao dia 09/03/2022 (fl. 09/verso).

A proposição em referência “Dispõe sobre a Política Estadual de Fortalecimento de Vínculos Familiares e Garantia de Convivência Familiar.”.

O Autor em justificativa informa:

#### **JUSTIFICATIVA:**

O presente Projeto de Lei tem o objetivo de estabelecer princípios e diretrizes para a implementação de políticas públicas de fortalecimento de vínculos familiares e para a efetivação do direito à convivência familiar no âmbito do Estado de Mato Grosso.

A Constituição Federal, em seu art. 226, preconiza a “proteção especial à família”, ao reconhecê-la como “base da sociedade”, em linha com o exposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu art. 16, §3: “A família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado.” Dentre os vários desdobramentos dessa proteção jurídica da família no texto constitucional, está a garantia da “convivência familiar” como direito da criança, prevista no art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como sua definição como princípio da Assistência Social na LOAS.

Além disso, é relevante destacar que ações com foco no fortalecimento de vínculos familiares pressupõe uma ação intersetorial, pois frequentemente irão envolver saúde, educação e assistência social. Programas de atenção à primeira infância, como o Criança Feliz, já são marcadamente intersetoriais.



A adoção da intersetorialidade na concepção e implantação de políticas públicas pode, sem dúvida, promover maior racionalidade no uso dos recursos e melhores resultados dos programas e outras ações. A intersetorialidade pressupõe o trabalho conjunto de pessoas de diferentes áreas e por isso deve-se pensar também na realização de atividades que possam promover uma mudança de postura por parte de componentes dos órgãos públicos.

Além dos ganhos de eficiência promovidos por ações intersetoriais, ações de fortalecimento de vínculos familiares trazem ganhos ao Estado e à sociedade por terem um caráter preventivo e protetivo.

Considerando os desafios inerentes de ações intersetoriais, a criação de uma Política de Fortalecimento de Vínculos Familiares, por meio deste Parlamento, é ação necessária para fornecer diretrizes adequadas ao Poder Executivo.

De acordo com a proposição, a Política Estadual de Fortalecimento dos Vínculos Familiares será implementada de forma descentralizada e articulada entre o Estado de Mato Grosso e a sociedade civil. Ademais, caberá a aquele, por ato do Poder Executivo, criar Comitê Gestor da Política Estadual de Fortalecimento dos Vínculos Familiares, constituído por representantes do Executivo Estadual que desenvolvam programas, serviços e ações relacionados à atenção às famílias.

A proposta estabelece diretrizes para a atuação, de forma integrada, dos entes federados e de outras políticas públicas na consecução dos objetivos da Política Estadual de Fortalecimento dos Vínculos Familiares.

Igualmente, o projeto enumera uma série de princípios, diretrizes e objetivos a serem observados e perseguidos pela referida política. Tais princípios primam pela promoção da convivência familiar e comunitária e pelo respeito às decisões privadas de cada família.

Portanto, resta evidente a relevância de direcionar a atenção do Estado para ações de fortalecimento de vínculos familiares, tendo como alvo a prevenção de vulnerabilidades sociais.

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão dos Direitos Humanos, Defesa dos Direitos da Mulher, Cidadania e Amparo à Criança, ao Adolescente e ao Idoso em 09/03/2022 (fl. 09/verso). A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 10-21), tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 10/05/2023 (fl. 25/verso).

Na sequência a proposição cumpriu a 2ª pauta da data de 17/05/2023 ao dia 24/05/2023 (fl. 25/verso), sendo que na data de 25/05/2023, os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data (fl. 25/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 - 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 Esta Lei estabelece princípios e diretrizes para a implementação de políticas públicas de fortalecimento de vínculos familiares e para a efetivação do direito à convivência familiar.

Art. 2º É dever do Estado de Mato Grosso estabelecer políticas, planos, programas e serviços que atendam às especificidades e necessidades das famílias e possibilitem a efetivação do direito à convivência familiar.

Art. 3º A política pública de fortalecimento dos vínculos familiares devem obedecer aos seguintes princípios:

- I - respeito à dignidade da pessoa humana;
- II - proteção especial da família pelo Estado, nos termos do art. 226 da Constituição Federal;
- III - garantia do direito à convivência familiar e comunitária;
- IV - valorização da unidade familiar como espaço primordial de construção da identidade social;
- V - estímulo à solidariedade familiar, nas perspectivas material, afetiva e psicológica.

Art. 4º São objetivos da política pública de fortalecimento dos vínculos familiares:

- I - apoiar, fortalecer e articular as iniciativas existentes nas diversas áreas de atuação governamental para fortalecimento dos vínculos familiares, assim como propor ações e aprimoramentos baseados em evidências e melhores práticas;
- II - propor estratégias integradas que possam potencializar a articulação intersetorial, qualificar a atenção aos vínculos familiares no escopo das políticas públicas e potencializar os resultados;
- III - promover a avaliação do impacto familiar das políticas, dos programas e das ações em elaboração ou implementados pelo Poder Público, visando à adoção de medidas, inclusive legislativas, que aprimorem a atenção às famílias no âmbito das políticas públicas;
- IV - fomentar a pesquisa, a produção e a divulgação de conhecimento acerca da realidade das famílias mato-grossenses e da relação entre os vínculos familiares e o bem-estar da população;
- V - articular os esforços entre o poder público e a sociedade civil em prol da valorização, do apoio e do fortalecimento dos vínculos familiares.

Art. 5º Constituem diretrizes para a implementação da política pública de fortalecimento dos vínculos familiares:

- I - a valorização das funções sociais da família, baseada em relações de reciprocidade, responsabilidade e solidariedade entre os seus membros;
- II - o reconhecimento e o apoio às funções desempenhadas pela família:
  - a) na formação, no cuidado e na proteção de crianças, adolescentes e jovens; e
  - b) no cuidado e na proteção de pessoas idosas e de pessoas com deficiência.
- III - o fortalecimento do valor da maternidade e da paternidade responsáveis, do cuidado e da convivência familiar e comunitária;



**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 - a promoção do equilíbrio entre o trabalho e a família;

V - o esforço para que as ações governamentais respeitem o projeto familiar no que se refere ao acesso ao trabalho, ao planejamento familiar, à maternidade e à paternidade, inclusive por adoção, à parentalidade e à proteção de pessoas idosas e de pessoas com deficiência;

VI - a promoção de uma cultura de valorização da infância e da adolescência como fases peculiares do desenvolvimento, de reconhecimento e de apoio ao papel dos pais ou responsáveis em relação às necessidades e aos direitos da criança e do adolescente, a fim de fortalecer o papel parental e a centralidade da família;

VII - o reconhecimento do valor social do trabalho doméstico e de cuidado como essenciais para o desenvolvimento da família e da sociedade;

VIII - o fortalecimento das redes de apoio às famílias e dos vínculos comunitários e a valorização das iniciativas da sociedade civil na promoção da qualidade dos vínculos familiares e comunitários;

IX - a disseminação de informações e a capacitação dos agentes públicos acerca da formulação e da avaliação de políticas públicas na perspectiva do fortalecimento dos vínculos familiares.

Art. 6º O Poder Executivo Estadual regulamentará o disposto nesta Lei, estabelecendo os critérios para sua implementação e seu cumprimento.

Art. 7º 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 e regimentalidade da proposição.

## **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



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



(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) (...) <sup>1</sup>

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. <sup>2</sup>

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. <sup>3</sup>

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 934.

<sup>3</sup> *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



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.<sup>4</sup>

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 <b>insanável</b>	Vício <b>Sanável</b> .

<sup>4</sup> 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



Em relação ao conteúdo a ser examinado, por óbvio, este não está imune aos princípios constitucionais que norteiam e obrigam todo e qualquer procedimento do qual se extraiam consequências jurídicas.

De proêmio, cumpre destacar que a propositura em questão dispõe sobre a Política Estadual de Fortalecimento de Vínculos Familiares e Garantia de Convivência Familiar, no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Nesse contexto, não se vislumbra vício quanto a iniciativa, ou seja, competência privativa da União para legislar.

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

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;**

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

Cito ainda o Artigo 6º, da Constituição Federal, onde define 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 como direito social, assim vejamos:

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)

Neste sentido, compreensível a visão do legislador, onde consagrou que convergem a um fim comum as iniciativas desta proteção, mostrando-se de competência comum e concorrente legislar sobre o tema, este de responsabilidade também de cada ente federativo, portanto, **não há 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



**se falar em vício de competência legislativa, vez que a matéria está nos limites do poder a ser exercido pelo Estado-membro.**

Assim, é possível concluir que no âmbito da competência vertical, considerando que a finalidade principal do programa proposto é de garantir os direitos sociais em toda a sua universalidade, logo, a proposta integra o rol da competência legislativa concorrente.

Na competência horizontal, onde os Estados-membros atuam a proposta não está elencada entre as matérias de competências exclusiva de outros Poderes ou Órgãos constituídos. Complementando, a Constituição Estadual estabelece que o Parlamento possui também a prerrogativa de dar início ao processo legislativo, conforme dispõe o artigo 61 da Constituição Federal, cujo 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:

Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de Mato Grosso 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



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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.<sup>5</sup>

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).<sup>6</sup>

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. (...)

<sup>5</sup> Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306

<sup>6</sup> MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021. Fls. 90/92). Grifos nossos.



**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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.<sup>7</sup>

Ao contrário das concepções habituais em relação às propostas que visam concretizar os direitos, deveres e objetivos estipulados por Leis ou pela Constituição, a presente proposição não acarreta um impacto orçamentário, econômico ou financeiro efetivo ou consideravelmente significativo na execução das atividades do Poder Executivo.

Não se constata que a realização dos direitos e objetivos previstos no projeto normativo constitua uma situação passível de gerar ou aumentar despesas. A circunstância de o Poder Legislativo determinar medidas mínimas para assegurar o cumprimento da previsão normativa, a qual direciona as ações do poder executivo, não resulta, de maneira alguma, na geração de despesas.

Por essa mesma razão, o Supremo Tribunal Federal, em uma decisão recente, reconheceu a constitucionalidade de Leis que, mesmo ao gerar despesas para a administração pública, não dizem respeito à sua estrutura, atribuições dos seus órgãos ou ao regime dos servidores públicos. Veja-se as ementas das decisões:

Decisão Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado (fls. 2, Doc. 4): "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO – LEI MUNICIPAL Nº 11.568/2014, QUE ALTEROU ALGUNS ARTIGOS DA LEI Nº 5.493/94, PARA TORNAR OBRIGATÓRIA A EXISTÊNCIA DE BEBEDOUROS ADAPTADOS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS FÍSICAS NOS ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS – INICIATIVA PARLAMENTAR – INVASÃO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VÍCIO FORMAL RECONHECIDO – OFENSA DIRETA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, BEM COMO DOS ARTIGOS 5º, 47, II E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL – AÇÃO PROCEDENTE". No apelo extremo, interposto com amparo no art. 102, III, a, da Constituição Federal, o recorrente sustenta que o julgado violou o seguinte dispositivo constitucional: arts. 2º; 61, caput, § 1º, II. É o relatório. Decido. Assiste razão à parte recorrente. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade, entendeu que: "No caso em análise, o ato normativo impugnado implica em violação ao princípio da separação e independência dos Poderes, insculpido nos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e 144 da Constituição Estadual, haja vista que a Câmara Municipal extrapolou a competência do Legislativo Municipal, interferindo diretamente na administração pública



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



municipal, da gestão exclusiva do Prefeito e fora da alçada do Poder Legislativo. Isto porque fixa adequação para os estabelecimentos a ela sujeitos e estabelece sanções pecuniárias para seu descumprimento. Tais determinações são invasivas da esfera reservada de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. A imposição de obrigação de fiscalização e de aplicação de sanções administrativas aos particulares configura invasão de competência do Poder Executivo quanto ao critério de conveniência e oportunidade da ação de tais medidas, o que acarreta a incompatibilidade do aludido diploma com os princípios de independência, harmonia e separação dos poderes. A boa doutrina proclama que o Poder Legislativo não pode 'impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição' (Hely Lopes Meirelles, 'Direito Municipal Brasileiro', Ed. Malheiros, 16ª ed., 2008, p. 619)". No entanto, o presente acórdão contraria entendimento pacificado do Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Nesse sentido: "Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido" (ARE 878.911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016) (grifo nosso). Ainda, em caso semelhante ao dos autos, o Ministro DIAS TOFFOLI, em decisão monocrática no RE 868.636, assim destacou: "Por outro lado, a questão relativa à impossibilidade de criação ou aumento de despesa somente se verificaria se se tratasse de emenda parlamentar em projeto de lei proposto pelo Chefe do Poder Executivo relativo à matéria reservada à sua iniciativa. Essa limitação, contudo, não se verifica nas hipóteses não abarcadas pela iniciativa reservada, devendo o legislador, tão somente, guardar observância com as leis orçamentárias". Veja-se, por fim, importante precedente relatado pelo Eminentíssimo Decano de nossa CORTE, Ministro CELSO DE MELLO: "E M E N T A: ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS - COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA, MEDIANTE LEI, OBRIGAR AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS A INSTALAR, EM SUAS AGÊNCIAS, SANITÁRIOS PÚBLICOS E BEBEDOUROS - INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL - RECURSO IMPROVIDO. - O Município dispõe de competência, para, com apoio no poder autônomo que lhe confere a Constituição da República, exigir, mediante lei formal, a instalação, em estabelecimentos bancários, de sanitários ou a colocação de bebedouros, sem que o exercício dessa atribuição institucional, fundada em título constitucional específico (CF, art. 30, I), importe em conflito com as prerrogativas fiscalizadoras do Banco Central do Brasil. Precedentes. (AI 614510 AgR, Segunda Turma, DJe 22-06-2007) Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO para julgar improcedente o pedido inicial.



Publique-se. Brasília, 17 de abril de 2018. Ministro Alexandre de Moraes Relator  
Documento assinado digitalmente.<sup>8</sup>

No mesmo sentido:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (...) Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.<sup>9</sup>

Também dando sequência ao entendimento exposto:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. **Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da**

<sup>8</sup> STF - RE: 871658 SP - SÃO PAULO 2169084-77.2014.8.26.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 17/04/2018, Data de Publicação: DJe-077 23/04/2018

<sup>9</sup> ARE 878911 RG, Relator(a) : Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. 2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes. 3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88. 4. O disposto no inciso I consubstancia matéria de índole processual --- concessão definitiva do benefício à assistência judiciária gratuita --- tema a ser disciplinado pela União. 5. Inconstitucionalidade do inciso III do artigo 2º que estabelece a perda do direito à assistência judiciária gratuita do sucumbente na ação investigatória que tenha sido proposta pelo Ministério Público e que tenha como suporte o resultado positivo do exame de DNA. Violação do disposto no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição de 1.988. 6. Fixação de prazo para cumprimento da decisão judicial que determinar o ressarcimento das despesas realizadas pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade do inciso IV do artigo 2º. 7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas.<sup>10</sup>

Indubitavelmente, é possível afirmar a conformidade da proposta, alcançando o merecido reconhecimento de estar em consonância com os preceitos constitucionais, uma vez que, como observado, não contraria as normas relacionadas à geração de despesas para o Poder Executivo, em conformidade com as regras aplicáveis.

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

## II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à Regimentalidade (e também juridicidade), deve constar registrado que, em atenção à determinação dos artigos 39 a 45 da C. E., está, a proposição legislativa, em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno e Constituição Estadual.

Acerca da Iniciativa dos Projetos, verifica-se que estão devidamente observados os arts. 172 a 175 do Regimento Interno da Casa de Leis.

<sup>10</sup> (ADI 3394, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 REPUBLICAÇÃO: DJe-152 DIVULG 14-08-2008 PUBLIC 15-08-2008 EMENT VOL-02328-01 PP-00099 DJ 24-08-2007 PP-00023 RT v. 96, n. 866, 2007, p. 112-117) (grifei e negritei)



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

É o parecer.

### III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, onde se evidencia a **constitucionalidade formal e material**, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 84/2022, de autoria do Deputado Dr. Eugênio.

Sala das Comissões, em 29 de 08 de 2023.

### IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 84/2022 – Parecer N.º 491/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 29 / 08 / 2023
Presidente: Deputado (a) Julio Campos
Relator (a): Deputado (a) Julio Campos

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, onde se evidencia a <b>constitucionalidade formal e material</b> , voto <b>favorável</b> à aprovação do Projeto de Lei N.º 84/2022, de autoria do Deputado Dr. Eugênio.

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