



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 1115/2024/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 734/2024 que “Dispõe sobre o uso de materiais didáticos digitais no ensino fundamental, no âmbito do Estado de Mato Grosso.”.

Autor: Deputado Wilson Santos

Relator (a): Deputado (a)

Selostião Rezende

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 10/04/2024 (fl. 2), com a 1ª pauta cumprida entre os dias 10/04/2024 e 24/04/2024 (fl. 04v).

A proposição trata do uso de materiais didáticos digitais no ensino fundamental, no âmbito do Estado de Mato Grosso.

O Autor, em sua justificativa, destaca:

“A educação é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal, e o acesso ao material didático adequado é essencial para o pleno exercício desse direito. No entanto, a crescente digitalização dos recursos educacionais têm levantado preocupações quanto à garantia de acesso, qualidade do ensino e impactos pedagógicos.

A presente proposta se justifica por diversas razões, das quais destacam-se o risco à garantia de acesso ao material didático, pois muitos alunos não têm acesso a dispositivos eletrônicos ou conexão à internet adequada em suas residências, o que os coloca em desvantagem na obtenção dos materiais necessários para o aprendizado e os impactos pedagógicos da adoção de obras apenas digitais, uma vez que a utilização excessiva de tecnologia na sala de aula pode prejudicar o desenvolvimento cognitivo e social dos alunos, além de dificultar a concentração e a absorção do conteúdo.

Para além disso, deve-se levar em consideração os prejuízos associados ao uso excessivo de tecnologia na infância e adolescência, pois já vem sendo discutido que o uso prolongado de dispositivos eletrônicos pode causar danos à saúde física e mental dos estudantes, além de contribuir para o sedentarismo e isolamento social.

Portanto, a vedação do uso exclusivo de materiais didáticos digitais é medida necessária para garantir o acesso equitativo ao material educacional, preservar a



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



qualidade do ensino e proteger o bem-estar dos estudantes, independentemente de sua situação socioeconômica.

Diante disso, solicito o apoio dos meus nobres colegas parlamentares para a aprovação desta proposta legislativa” (fls. 02-03)

Cumprida a primeira pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura e Desporto (fl. 04v), que opinou por sua aprovação (fls. 05-13). Foi aprovado em 1ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 09/10/2024 (fl. 14v).

Na sequência, cumpriu a 2ª pauta de 09/10/2024 a 23/10/2024, sendo os autos encaminhados à CCJR em 24/10/2024, na mesma data em que aportaram nesta Comissão (fl. 14v).

No âmbito desta CCJR, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ou substitutivos, estando, portanto, o projeto apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

II.I - Atribuições da CCJR

Compete à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso e o artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental de todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim, no âmbito desta CCJR, o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta está incluída entre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-membros, evitando a ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência exclusiva da União ou dos Municípios.

Em seguida, será analisada a constitucionalidade formal da proposição à luz das disposições estabelecidas na Constituição Federal e na Constituição Estadual, com o objetivo de verificar eventuais vícios formais subjetivos, decorrentes da inobservância de regras de iniciativa reservada, ou vícios formais objetivos, relacionados às demais fases do processo legislativo.



Além disso, a Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, averiguando sua compatibilidade com os princípios e regras da ordem jurídica constitucional.

Por fim, será realizada a análise da juridicidade, legalidade e conformidade da proposta com o Regimento Interno desta Casa, assegurando sua adequação ao ordenamento jurídico, às decisões dos Tribunais Superiores e às formalidades regimentais da ALMT.

O texto da proposta apresenta o seguinte conteúdo:

Art. 1º Fica proibido o uso de materiais didáticos exclusivamente digitais nas escolas públicas e particulares do Estado de Mato Grosso, assegurando a diversidade de recursos educacionais disponíveis.

Art. 2º As escolas que optarem pelo uso de livros didáticos digitais deverão:

I - Disponibilizar, sem custos adicionais, versões físicas dos mesmos para os alunos que solicitarem;

II - Garantir que todos os estudantes tenham acesso igualitário a materiais didáticos digitais, especialmente para aqueles que não possuem dispositivos apropriados ou têm dificuldades de acesso à tecnologia.

Parágrafo único. Os materiais didáticos impressos devem atender aos padrões de qualidade estabelecidos pelo órgão responsável pela educação no Estado.

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

II.II – Da (s) Preliminar (es)

Inexistem questões preliminares a serem enfrentadas, tais como emendas, substitutivos, projetos apensos ou matérias prejudiciais constantes do rol previsto no art. 194 do Regimento Interno desta Casa de Leis (Resolução n.º 677, de 20 de dezembro de 2006).

Passa-se à análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição.

II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal

A repartição de competências na Constituição de 1988 foi delineada mediante uma distribuição horizontal e vertical, aplicável tanto às competências legislativas quanto às competências materiais (administrativas).



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



“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) ” (Destacou-se) MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional* / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 933).

O parágrafo único do art. 22 prevê que uma lei complementar federal pode autorizar os Estados-membros a legislarem sobre questões específicas das matérias relacionadas no referido artigo.

“É formalmente inconstitucional a lei estadual que dispõe sobre as matérias enumeradas no art. 22, se não houver autorização adequada a tanto.” (*Op cit*, p. 934)

Quanto à terminologia, a competência privativa distingue-se da competência exclusiva. A doutrina diverge sobre a diferenciação: enquanto as competências exclusivas são consideradas indelegáveis, as competências privativas poderiam sê-lo (art. 21, competência exclusiva da União; e art. 22, competência privativa). Parte da doutrina, contudo, utiliza os termos como sinônimos.

“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.” (*Op. Cit*, pp. 936-937).



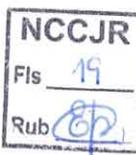
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



A propositura ao dispor sobre a proibição do uso exclusivo de materiais didáticos digitais, insere-se nas competências legislativa concorrente e administrativa comum da União, Estados e Distrito Federal, conforme disposto no art. 24, incisos IX e XV, da Constituição Federal:

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

(...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

XV - proteção à infância e à juventude;”

Ademais, a proposta encontra respaldo no art. 6º da Constituição Federal, que define a educação e a saúde como direitos sociais, e no art. 23, inciso V, que atribui competência administrativa comum aos entes federativos para proporcionar os meios de acesso à educação:

“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.

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

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

A vedação do uso exclusivo de materiais digitais reflete uma política pública que visa prevenir desigualdades educacionais e assegurar a inclusão digital, ao garantir condições de acesso equitativas a todos os estudantes, conforme os princípios da gestão pública eficiente.

Por outro lado, ao promover a diversificação dos recursos didáticos, a proposta favorece a adoção de metodologias pedagógicas híbridas e mitiga os efeitos negativos do uso excessivo de tecnologia na infância e adolescência, preservando a saúde mental e física dos estudantes.

Não há, portanto, que se falar em vício de competência legislativa, uma vez que os Estados-membros possuem prerrogativa para legislar sobre a matéria, nos termos dos artigos 61 da Constituição Federal e 39 da Constituição Estadual de Mato Grosso:

“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



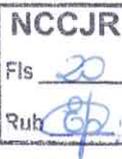
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Constituição Estadual

Art. 39 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, à Procuradoria Geral de Justiça, à Procuradoria Geral do Estado e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (A expressão “à Procuradoria-Geral do Estado” foi declarada inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal, pela ADI nº 291-0, julgada em 07.04.2010, publicada no DJE em 10.09.2010) ”

Dessa forma, à luz dos dispositivos constitucionais federais e estaduais pertinentes, conclui-se pela **constitucionalidade formal** da proposição, estando em perfeita harmonia com o ordenamento jurídico vigente.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à constitucionalidade material, a doutrina especializada faz as seguintes – e relevantes – considerações:

“O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É controle criativo, substancialmente político. (...)”

Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente. ” (Bonavides, Paulo. *Curso de Direito Constitucional* - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306)

Guilherme Sandoval Góes, em sua obra *Controle de Constitucionalidade*, citando Gilmar Ferreira Mendes, 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. (...)”



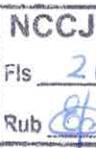
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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) (Grifou-se) (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021. Fls. 90/92).

Nesse sentido, assim define o Ministro do STF 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.”

A propositura, materialmente, encontra-se em conformidade com o previsto no art. 227 da Constituição Federal, que estabelece ser dever da família, da sociedade e do Estado garantir à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde e à dignidade, dentre outros:

“**Art. 227.** É dever da família, da sociedade e do **Estado** assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à **educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: ”

Nesse contexto, a proposta legislativa promove, com absoluta prioridade, a proteção da infância e juventude, alinhando-se aos princípios constitucionais fundamentais da dignidade, da



igualdade e do acesso amplo aos direitos sociais.

De sorte que, inexistindo vícios relativos à matéria ou ao conteúdo do texto constitucional, a propositura é **materialmente constitucional**, preservando os parâmetros e objetivos estabelecidos pela Constituição Federal.

II.V – Da Juridicidade e Regimentalidade

No que se refere à juridicidade e regimentalidade, verifica-se que a proposição legislativa se encontra em perfeita consonância com os princípios constitucionais, legais e regimentais aplicáveis. A proposta atende aos dispositivos previstos no Regimento Interno desta Casa de Leis, respeitando todas as etapas e exigências formais do processo legislativo.

Além disso, a matéria trata de direitos sociais fundamentais, como a saúde e a educação, os quais são garantidos pela Constituição Federal, destacadamente no art. 6º, que os define como direitos essenciais assegurados mediante políticas públicas inclusivas e igualitárias. Nesse sentido, a iniciativa fortalece o compromisso do Estado com a promoção da dignidade da pessoa humana e a igualdade de oportunidades, valores estruturantes do ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme demonstrado em itens anteriores, os dispositivos constitucionais invocados conferem robusto respaldo à propositura, que visa à proteção da infância e da juventude por meio de medidas que promovem o acesso igualitário a materiais didáticos e metodologias pedagógicas diversificadas.

Assim, não se identificam quaisquer vícios de natureza constitucional, legal ou regimental que possam obstar a 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, juridicidade e regimentalidade**, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 734/2024, de autoria do Deputado Wilson Santos.

Sala das Comissões, em 10 de 12 de 2024.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 734/2024 – Parecer N.º 1115/2024/CCJR
Reunião da Comissão em 10 / 12 / 2024
Presidente: Deputado (a) Julio Campos
Relator (a): Deputado (a)

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, onde se evidencia a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade , voto favorável à aprovação do Projeto de Lei N.º 734/2024, de autoria do Deputado Wilson Santos.

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