NCCJR
Fls 13
Rub

Parecer n.º 568/2021/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 14/2020 que Autoriza o Governo do Estado a criar o *"Programa Estadual Permanente para Prevenção de Acidentes Domésticos de Crianças e Idosos"* no âmbito do Estado de Mato Grosso e da outras providências.

Autor: Deputado Dr. Gimenez

Relator (a): Deputado (a) Dilmar Dal Bosco

I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 08/01/2020, sendo colocada em segunda pauta no dia 23/02/2021, tendo seu devido cumprimento no dia 17/03/2021, após, foi encaminhada para esta Comissão e nela aportada em 18/03/2021, tudo conforme as folhas n.º 02, 11v e 12v.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 14/2020, de autoria do Deputado Dr. Gimenez, conforme ementa acima. No âmbito desta Comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos.

O projeto em referência visa, em linhas gerais, visa autorizar o Governo do Estado a criar o "Programa Estadual Permanente para Prevenção de Acidentes Domésticos de Crianças e Idosos" no âmbito do Estado de Mato Grosso.

O Autor da propositura apresenta a seguinte justificativa:

> *"O presente projeto de lei tem como escopo a prevenção de acidentes domésticos, especialmente com crianças e idosos, que muitas vezes levam a óbito ou causam graves lesões, algumas irreversíveis.*
>
> *No caso das crianças, o elevado número de acidentes domésticos envolvendo as mesmas levou a Sociedade Brasileira de Pediatria a criar, já em 1966, o Comitê de Prevenção de Acidentes na Infância e, em 1990, o problema passou a ser tratado no âmbito legal, com a adesão do Brasil à Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU).*
>
> *De acordo com estudos da Organização Mundial de Saúde (OMS), os acidentes na infância representam uma importante causa de mortalidade, ao lado das doenças gastrintestinais, das infecções respiratórias e da desnutrição, devendo ser considerada, portanto, um problema de saúde pública.*

NCCJR
Fls 14
Rub

As quedas, queimaduras e ingestão de produtos tóxicos estão entre os acidentes domésticos mais comuns envolvendo crianças. Estudos mostram que as crianças não têm um completo domínio de noções como distância, velocidade, espaço e tempo, ao mesmo tempo em que sentem necessidade de descobrir o mundo ao seu redor e gastar toda a sua energia. Isso predispõe a criança a acidentes, sobretudo, quedas, o que exige cuidados preventivos por parte dos adultos para tentar evitar tais ocorrências, que, em muitos casos; podem provocar traumatismos, gerando internações hospitalares e até óbitos.

Também a cozinha doméstica é um grande fator de risco para as crianças. Muitas mães se dividem entre o preparo das refeições e o cuidado com as crianças, muitas vezes, num ambiente exíguo, uma vez que a maioria das residências hoje, mesmo quando não são apartamentos, já não dispõem de amplos quintais como no passado. Com isso, são frequentes os casos de queimaduras, como informa um estudo científico das pesquisadoras Christine Baccarat de Godoy Marfins e Selma Maffei de Andrade, da Universidade. Estadual de Londrina, publicado em 2007.

Afirma o referido estudo: "A grande ocorrência de queimadura em crianças menores de cinco anos chama a atenção pelo sofrimento físico e psicológico produzido, além do elevado custo econômico e social, incluindo gastos hospitalares. Estudo acerca das internações em hospitais privados ou conveniados com o Sistema Único de Saúde (SUS), no ano de 2000, revelou um gasto médio das internações por queimaduras de R$ 649,43 para os casos não fatais e de R$ 1.620,27 para os casos que foram a óbito".

*Diante desses dados, percebe-se a necessidade urgente de desencadear ações preventivas dos acidentes domésticos, **em caráter permanente e não apenas uma vez ao ano**, sobretudo aqueles que envolvem crianças, sem descuidar de outras faixas etárias, notadamente os idosos, que também são muito sujeitos a quedas no ambiente doméstico".*

(...).

Cumprida a primeira pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Amparo à Criança, ao Adolescente e ao Idoso, que exarou parecer de mérito favorável à aprovação, tendo sido aprovado por este Parlamento em 1.ª votação na Sessão Plenária do dia 23/02/2021.

Após, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

NCCJR
Fls 15
Rub

II – Análise

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 e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

O presente projeto de lei objetiva, nos termos do seu art. 1º, *'autorizar o Governo do Estado a criar o "Programa Estadual Permanente para Prevenção de Acidentes Domésticos de Crianças e Idosos" no âmbito do Estado de Mato Grosso'.*

Pela leitura dos dispositivos, não resta dúvida que a proposta padece do vício de inconstitucionalidade, pois se enquadra no conceito de **lei meramente autorizativa, que, segundo José Afonso da Silva é a lei que "não tem mais do que o sentido de uma indicação ao chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio"** (Processo constitucional de formação das leis. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 333).

No âmbito desta Casa de Leis é prevista no Regimento Interno (Resolução n.º 677 de 20 de dezembro de 2006) em seu art. 154, inciso VII, a indicação que é o instrumento regimental adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo.

Com efeito, impede destacar aqui o real sentido de Lei, conforme ensinamentos de **Miguel Reale**:

> *Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo, com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito*[1].

A lei é um instrumento de constituição de direito, a proposta em si não institui direito, mas confere apenas ao Poder Executivo um autorização, também não possui a obrigatoriedade, uma das características da Lei, sob pena de ser uma lei inócua. A lei, enquanto norma genérica, abstrata, imperativa e coercitiva, não admite simples concessões.

Frisa-se, não é necessário que a lei autorize ou determine ao Poder Executivo fazer aquilo que, naturalmente, encontra-se dentro de sua esfera de decisão e ação.

Para clarear, ainda mais, a questão, transcreve-se importante trecho de estudo produzido no âmbito da Câmara dos Deputados:

---

[1] **REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.163.**

NCCJR
Fls 16
Rub

"Nesse sentido, a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, ***contornar tal inconstitucionalidade****, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrige, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar determinada ação."*[2]

O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que as normas autorizativas padecem de vício de inconstitucionalidade, conforme demonstrado na ADI n.º 2.721/ES, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, em que foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual, de iniciativa parlamentar, que autorizava o Executivo a instalar circunscrições regionais de trânsito em determinados municípios.

No âmbito estadual, o Tribunal de Justiça possui o mesmo entendimento, conforme exposto na ADI 137443/2009:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - TRANSPORTE COLETIVO URBANO - GRATUIDADE A DETERMINADOS SEGUIMENTOS - INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIO FORMAL - SANÇÃO - VÍCIO MANTIDO - DISTINÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - ENCARECIMENTO TARIFÁRIO - DETERIORAÇÃO DO SERVIÇO - RESSALVA - LEIS AUTORIZATIVAS - NATUREZA INCONSTITUCIONAL - EMENDA MODIFICATIVA 03/94 - GRATUIDADE A MAIORES DE 65 ANOS - BENEFÍCIO JÁ ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de relevante gravidade, cuja ocorrência reflete a hipótese de inconstitucionalidade formal. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando seja dele a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de iniciativa. A benesse concedida a determinadas categorias da população pode vir a refletir em substancial desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão de serviço público, além de criar despesas ao Município, sem previsão orçamentária e, de outro lado, gera o encarecimento tarifário aqueles não contemplados pela gratuidade do serviço público, bem como seu sucateamento. ***Ainda que se trate de leis autorizativas, o vício de forma se mantém, portanto, a inconstitucionalidade, porque a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa privada implicam em verdadeira imposição.*** *Se o dispositivo legal repete a norma constitucional garantidora do direito, não há eiva de invalidade jurídica.*
(TJ/MT, ADI 137443/2009, DES. GUIOMAR TEODORO BORGES*, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/11/2011, Publicado no DJE 05/12/2011)."*

[2] **Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2007_16678.pdf**

NCCJR
Fls 17
Rub

Sobre o tema, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados editou a Súmula de Jurisprudência n.º 1, com a seguinte ementa:

> ***"Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional."***

Além disso, as leis autorizativas se caracterizam como clara intromissão ao princípio da separação de poderes e de competências entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, previsto no artigo 2º da Constituição Federal e 9º da Constituição Estadual. Alega-se que se o Poder Legislativo **pudesse autorizar**, de outro lado, **poderia não autorizar**, o que colocaria o Poder Executivo em situação de insegurança e sujeição.

Ademais, lei autorizativa gera uma falsa sensação de direito. Na sua maioria, os cidadãos não diferenciam a natureza jurídica das leis publicadas pelos entes federativos. Há um consenso de que toda lei deve ser cumprida – o que está correto, dada à força imperativa da lei.

A **lei autorizativa só é concebível quando**, por previsões constitucionais, **o Poder Executivo**, para realizar determinada atividade, deve **pedir autorização ao Legislativo, nos termos do artigo 25, inciso X, bem como do artigo 26, inciso III, XI, XII, XX e XXII da Constituição Estadual**, dentre outros casos.

Frise-se, ainda, que os projetos de lei autorizativos constituem mera sugestão e, por isso, são inconstitucionais e injurídicos, por tratarem de matéria cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo e por não conterem um comando obrigatório, nada acrescentando ao ordenamento jurídico.

Dessa forma, ao conceder "autorização" ao Poder Executivo para exercer ato de competência privativa do Governador do Estado torna a matéria inconstitucional, pois o fato de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade, pois esta invade a esfera a administrativa alcançando atos ligados à atividade típica da Administração Pública, logo de iniciativa privativa do Poder Executivo, conforme dispõe o parágrafo único, alínea "d", artigo 39, da Constituição do Estado de Mato Grosso. Vejamos:

> ***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.*
>
> ***Parágrafo único*** *São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*
>
> *(...)*
>
> ***d)*** *criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.*

Av. André Antônio Maggi, n.º 06, Setor A – CPA – CEP: 78049-901 – Cuiabá – MT. (AC)

NCCJR
Fls 18
Rub

Demais disso, projeto de lei de iniciativa parlamentar que trate de norma meramente autorizativa será considerado inconstitucional, de plano, por conter vício de iniciativa. Vício esse, que não pode ser sanado nem pela sanção do Poder Executivo, conforme jurisprudência do Excelso Supremo Tribunal Federal - STF:

> *"A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF." [**ADI 2.867**, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007.] = **ADI 2.305**, rel. min. Cezar Peluso, j. 30-6-2011, P, DJE de 5-8-2011*

Portanto, forte nas razões alhures declinadas, em que pese à relevância da matéria a proposta fere normas constitucionais, por vício de iniciativa.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, onde se evidência a **inconstitucionalidade por vício de iniciativa** voto **contrário** a aprovação do Projeto de Lei n.º 14/2020, de autoria do Deputado Dr. Gimenez.

Sala das Comissões, em 23 de 11 de 2021.

NCCJR
Fls 19
Rub

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 14/2020 – Parecer n.º 568/2021
Reunião da Comissão em 23 / 11 / 2021
Presidente: Deputado Wilson Santos
Relator (a): Deputado (a) Dilmar Dal Bosco

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, onde se evidência a **inconstitucionalidade por vício de iniciativa,** voto **contrário** a aprovação do Projeto de Lei n.º 14/2020, de autoria do Deputado Dr. Gimenez.

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

Av. André Antônio Maggi, n.º 06, Setor A – CPA – CEP: 78049-901 – Cuiabá – MT. (AC)

NCCJR
Fls 20
Rub

FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO HÍBRIDO

Reunião	**22ª Reunião Ordinária Híbrida**		
Data	**23/11/2021**	**Horário**	**08h00min**
Proposição	**PROJETO DE LEI Nº 14/2020**		
Autor (a)	**Deputado Dr. Gimenez**		

VOTAÇÃO

Membros Titulares	Sim	Não	Abstenção	Ausente
Deputado Wilson Santos – Presidente	☒	☐	☐	☐
Deputado Dr. Eugênio – Vice-Presidente	☒	☐	☐	☐
Deputado Dilmar Dal Bosco	☒	☐	☐	☐
Deputada Janaina Riva	☐	☐	☐	☒
Deputado Sebastião Rezende	☐	☐	☐	☒
Membros Suplentes				
Deputado Carlos Avallone	☐	☐	☐	☐
Deputado Faissal	☐	☐	☐	☐
Deputado Eduardo Botelho	☐	☐	☐	☐
Deputado Delegado Claudinei	☒	☐	☐	☐
Deputado Xuxu Dal Molin	☐	☐	☐	☐
Soma Total	**4**	**0**	**0**	**2**

Resultado Final: Matéria relatada pelo Deputado DILMAR DAL BOSCO por videoconferência com parecer CONTRÁRIO. Votaram com o Relator os Deputados Wilson Santos presencialmente, Dr. Eugênio, Delegado Claudinei por videoconferência. Ausente a Deputada Janaina Riva e o Deputado Sebastião Rezende. Sendo a propositura aprovada com parecer CONTRÁRIO.

Waleska Cardoso
Consultora Legislativa
Núcleo CCJR