



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 879 /2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 1066/2023 que “DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DA LIMITAÇÃO DOS TRATAMENTOS PRESCRITOS PELOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE REGULARMENTE HABILITADOS PELOS PLANOS E SEGUROS PRIVADOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE, NO ESTADO DE MATO GROSSO.”.

Autor: Deputado Juca do Guaraná

Relator (a): Deputado (a) Diego Guimarães

I – Relatório

A proposição foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos em 05/04/2023 (fl. 02), sendo cumprida a 1ª pauta do dia 05/04/2023 ao dia 19/04/2023 (fl. 09/verso).

A proposição em referência “DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DA LIMITAÇÃO DOS TRATAMENTOS PRESCRITOS PELOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE REGULARMENTE HABILITADOS PELOS PLANOS E SEGUROS PRIVADOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE, NO ESTADO DE MATO GROSSO.”.

O Autor em **justificativa** informa:

Inicialmente, importante frisar que o presente Projeto de Lei não legisla sobre amplitude das coberturas entre o segurado e os planos privados de assistência à saúde e tem respaldo na Constituição Federal, artigo 24, inciso VIII, bem como na Lei Federal 8.078/1990, artigo 55, § 1º, que atribuem competência concorrente entre União e Estados para legislar a respeito de normas consumeristas.

O objetivo dessa proposição é proibir os planos de saúde e seguros de assistência à saúde a limitarem tratamentos prescritos por profissionais da saúde, sem qualquer justificativa, com o intuito de obterem benefícios econômicos de forma indevida.

E, de acordo com o disposto no CDC, em especial nos art. 51, inc. IV c/c o § 1º desse mesmo artigo, a restrição imposta, das alternativas possíveis para o restabelecimento da saúde do segurado/consumidor é nula devendo ser afastada à vista de se preservar o direito daquele que contratou seguro-saúde com o propósito de melhor cuidar de um bem da vida, diga-se, o mais necessário de todos, conforme descrito:



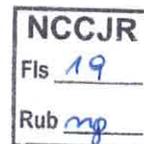
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:

(...)

IV - estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade;

(...)

§ 1º Presume-se exagerada, entre outros casos, a vantagem que:

I - ofende os princípios fundamentais do sistema jurídico a que pertence;

II - restringe direitos ou obrigações fundamentais inerentes à natureza do contrato, de tal modo a ameaçar seu objeto ou equilíbrio contratual;

III - se mostra excessivamente onerosa para o consumidor, considerando-se a natureza e conteúdo do contrato, o interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso.

Essa conduta abusiva implicaria na supressão de procedimentos que poderiam ser mais adequados ao controle ou cura da enfermidade, desnaturando o próprio objetivo do contrato de prestação de serviço de saúde.

O Egrégio STJ em voto condutor da Ministra Nancy Andrighi, em 2009, emanou o seguinte entendimento:

"Somente ao médico que acompanha o caso é dado estabelecer qual o tratamento adequado para alcançar a cura ou amenizar os efeitos da enfermidade que acometeu o paciente; a seguradora não está habilitada, tampouco autorizada a limitar as alternativas possíveis para o restabelecimento da saúde do segurado, sob pena de colocar em risco a vida do consumidor. A negativa de cobertura de transplante - apontado pelos médicos como essencial para salvar a vida do paciente -, sob alegação de estar previamente excluído do contrato, deixa o segurado à mercê da onerosidade excessiva perpetrada pela seguradora, por meio de abusividade em cláusula contratual. (REsp 1053810/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 17/12/2009, DJe 15/03/2010)".

No mesmo sentido, sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal, em 2019, externou o seguinte entendimento:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - MATÉRIA FÁTICA E LEGAL - INVIABILIDADE - AGRAVO - DESPROVIMENTO. 1. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo confirmou o entendimento do Juízo, quanto à responsabilidade da operadora de plano de saúde pelo custeio das despesas médico-hospitalares referentes aos procedimentos realizados. No extraordinário cujo trânsito busca alcançar, a recorrente alega violação dos artigos 5º, cabeça e incisos II e XXXVI, 196 e 199 da Constituição Federal. Alude à contrariedade dos princípios da legalidade, da isonomia, do respeito ao ato jurídico e da boa-fé. Diz inobservada a cobertura contratual estipulada entre as partes. 2. Colho do acórdão recorrido o seguinte trecho: Por esse motivo, a recusa da operadora ASSEFAZ a dar cobertura ao procedimento de radioterapia e transplante afigura-se despropositada, considerando que, por óbvio, incumbe ao médico, e não ao plano de saúde, a tarefa



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



de decidir qual o tratamento a ser dado ao paciente, bem como a orientação terapêutica a ser tomada em cada caso. Aliás, o cabimento da recusa fundada na ausência de cobertura do transplante de medula óssea perde a credibilidade diante das declarações do preposto da ASSEFAZ, ouvido em audiência conforme mídia de fl. 598, tendo ele destacado que o procedimento era coberto, mas não no hospital onde realizado. A limitação imposta pela operadora está fundamentada em premissa equivocada, mercê de sua indubitosa iniquidade (Código de Defesa do Consumidor, artigo 51, inciso IV), inclusive porque restringe direitos e obrigações fundamentais inerentes à natureza do contrato, de tal modo a ameaçar seu objeto e o próprio equilíbrio contratual (idem, artigo 51, § 1º, inciso II). Ao lado disso, a análise da situação de fato que envolvia o paciente Guilherme Amaral Molina Dezotti revela que ocorre na hipótese circunstância excepcional, que subtrai a possibilidade de se aplicar o critério que enseja a recusa, já que era o único tratamento viável a possibilitar a sobrevivência do paciente. A questão atinente à existência de outro hospital, integrante da rede referenciada, apto a realizar o mesmo procedimento a que submetido o paciente em setembro de 2002, perde relevância também diante da determinação contida na decisão liminar no sentido de que "o menor Guilherme será submetido, às custas da ré, a remoção para radioterapia corporal mal, bem COMO transplante de medula óssea necessária à SUA recuperação" (fl. 2 da cautelar em apenso). Vale dizer, a própria ASSEFAZ optou pela realização do procedimento no Hospital Sírio Libanês, deixando de na época indicar outros estabelecimentos, constantes da rede credenciada, que eventualmente pudessem realizar a cirurgia e o tratamento na forma prescrita pelo médico, inclusive com as peculiaridades que a condição física do paciente exigia, conforme acima mencionado. A recorribilidade extraordinária é distinta daquela revelada por simples revisão do que decidido, na maioria das vezes procedida mediante o recurso por excelência - a apelação. Atua-se em sede excepcional à luz da moldura fática delineada soberanamente pelo Tribunal de origem, considerando-se as premissas constantes do acórdão impugnado. A jurisprudência sedimentada é pacífica a respeito, devendo-se ter presente o Verbete nº 279 da Súmula deste Tribunal: Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário. As razões do extraordinário partem de pressupostos fáticos estranhos ao acórdão atacado, buscando-se, em última análise, o reexame dos elementos probatórios para, com fundamento em quadro diverso, assentar a viabilidade do recurso. Acresce que o acórdão impugnado mediante o extraordinário revela interpretação de normas estritamente legais, não ensejando campo ao acesso ao Supremo. À mercê de articulação sobre a violência à Carta da Republica, pretende-se submeter a análise matéria que não se enquadra no inciso III do artigo 102 da Constituição Federal. 3. Conheço do agravo e o desprovejo. 4. Publiquem. Brasília, 1º de agosto de 2019. Ministro MARCO AURÉLIO Relator (ARE 1216560, Relator (a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 01/08/2019, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO Dje-170 DIVULG 05/08/2019 PUBLIC 06/08/2019)

Note-se, portanto, que não cabe à operadora do plano de saúde negar cobertura a exame destinado a completar o diagnóstico e precisar a evolução de doença, cujo tratamento tem cobertura prevista, vez que, do contrário, estaria autorizada a determinar o tratamento a que será submetido o consumidor.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCCJR
Fis <u>21</u>
Rub <u>mg</u>

Acrescente-se que interpretação diversa acabaria por atribuir, às seguradoras e planos de saúde, o poder de questionar os métodos a serem empregados pelo profissional de saúde regularmente habilitado para o tratamento da doença, com cobertura abrangida pelo contrato.

Indubitavelmente, as empresas, que oferecem planos privados de assistência à saúde, podem estabelecer quais patologias não são cobertas pelo seguro e inserir tal previsão no instrumento contratual. No entanto, não lhes cabe eleger os tipos de exames ou de tratamentos que lhes sejam mais convenientes.

Limitações desse tipo devem ser coibidas, pois constituem práticas eivadas de ilegalidade, baseadas no abuso do poder econômico, em detrimento da defesa e do respeito ao consumidor.

Diante do exposto, convicto da importância desta proposição, pedimos o apoio dos nobres pares desta Casa de Leis, para o possível aperfeiçoamento e aprovação da presente matéria.

Cumprida a primeira pauta, a proposição recebeu parecer favorável à aprovação da Comissão de Saúde Previdência e Assistência Social, (fls. 10-17), que restou votado e aprovado em 1.ª votação pelo Plenário em 09/09/2023 (fl. 17/verso).

A proposição cumpriu então, a 2ª pauta da data de 16/08/2023 a 23/08/2023, sendo encaminhada a esta Comissão (CCJR), em 24/08/2023, aqui recebida em 24/08/2023 (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: (...)

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, tendo em vista o que dispõe o Art. 42 da Constituição Estadual, aprova e o Governador do Estado sanciona a seguinte lei:

Art. 1º Fica proibida a limitação dos tratamentos prescritos pelos profissionais de saúde regularmente habilitados pelos planos e seguros privados de assistência à saúde.

§1º Consideram-se abusivas as limitações das alternativas possíveis para o restabelecimento da saúde do segurado, sob pena de colocar em risco a vida do consumidor.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Art. 2º O descumprimento das disposições desta Lei sujeitará o infrator às penalidades previstas no Código de Defesa do Consumidor, nos termos dos arts. 56 e 57, devendo a multa ser estipulada em regulamentação própria do Procon/MT e revertida para o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor (Fundecon).

Art. 3º Não se aplica esta Lei ao tratamento que não tiver cobertura contratual, entre o segurado e os planos privados de assistência à saúde, e ao tratamento com amplitude restringida em lei ou em normas editadas pela Agência Nacional de Saúde Suplementar.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data da 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

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

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.

² *Idem*, p. 934..



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 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.

³ Idem, p. 936-937 (Destacamos).

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".



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

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

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.

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



Analisando os quesitos **iniciativa, competência e processo legislativo**, verifica-se que **não** é observado o regramento constitucional no que diz respeito à iniciativa.

Isso porque, a matéria adentra no tema de direito civil, especificamente em relação a **contratos e seguros**, além, é claro de abordar direito do consumidor.

Ocorre que, ao fazê-lo, também entra na seara de **direito regulatório**, que, no caso, em “planos de saúde” da iniciativa privada, a regulamentação se dá por regulamentação da ANS – Agência Nacional de Saúde.

A matéria, ao englobar diversas matérias, dentre as quais alguma são de competência exclusiva da união para legislar, não comporta entendimento de que poderia ser de alguma forma legislada no âmbito do poder legislativo estadual, em flagrante violação ao art. 22, I da C.F.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;(…)

Ainda que esse não fosse o entendimento, não se pode ignorar que a regulamentação da matéria objeto da proposição já encontra regra geral por parte da União, e, se estivesse a se adotar a tese de competência concorrente, ao invés (ou além) de se falar em violação do inciso I do art. 22 da CF, estar-se-ia a falar em violação do Art. 24, §§ 1º a 3º cumulado com o disposto no Art. 25 §1º da C.F.

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

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

(…)

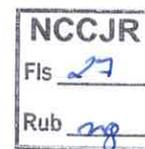
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)(…)

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. (…)



Em razão da existência de vícios relativos à iniciativa, forma, competência e processo legislativo, imperioso se faz reconhecer a proposição como **formalmente inconstitucional**.

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.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

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



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 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

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

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.



A explícita violação do disposto no art. 22, I e art. 24, §§ 1º a 3º cumulado com o disposto no §1º do art. 25, todos da C.F. representa automaticamente uma afronta ao **princípio da separação de poderes** que rege a **harmonia** em que devem se reger os Poderes, agindo, cada um, dentro das atribuições Constitucionais que lhe são próprias, conforme a cabeça do art. 2º da C.F.

Anotação Vinculada - art. 2º da Constituição Federal - "Processo legislativo da União: observância compulsória pelos Estados de seus princípios básicos, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência do Supremo Tribunal.

[ADI 774, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 10-12-1998, P, DJ de 26-2-1999.]

[ADI 2.434 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 16-5-2001, P, DJ de 10-8-2001]

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

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

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

Quanto à **Regimentalidade**, deve constar registrado que, a proposição legislativa, **não está em pleno acordo** com o disposto no Regimento Interno.

Verifica-se a violação ao disposto no art. 155, VII do RIALMT:

Art. 155 Não se admitirão proposições:

(...)

VII - manifestamente inconstitucionais;

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

É o parecer.



III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 1066/2023, de autoria do Deputado Juca do Guaraná.

Sala das Comissões, em 10 de 10 de 2023.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 1066/2023 – Parecer N.º 879/2023/CCJR
Reunião da Comissão em <u>10 / 10 / 2023</u>
Presidente: Deputado (a) <u>Dr. Eugenio</u>
Relator (a): Deputado (a) <u>Juca Guaraná</u>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto contrário à aprovação do Projeto de Lei N.º 1066/2023, de autoria do Deputado Juca do Guaraná.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
	Relator (a)
	Membros (a)
	<u>Eugenio</u>
	<u>Juca Guaraná</u>
	<u>Jl.</u>