



Parecer N.º 71/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 592/2022 que “Cria o Conselho Estadual de Proteção Animal e adota outras providências.”.

Autor (a): Deputada Janaina Riva

Relator (a): Deputado (a) Elizem Nascimento

### I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 15/06/2022 (fl. 02), sendo colocada em 1ª pauta no dia 22/06/2022, tendo seu devido cumprimento no dia 12/07/2022 (fl. 05/verso).

O projeto em referência visa criar o Conselho Estadual de Proteção Animal e adota outras providências.

A Autora em justificativa informa:

“A presente proposição legislativa vem amparar a um direito coletivo e um desejo de toda sociedade mato-grossense, que a muitos anos deseja ver nascer uma política pública contundente de proteção animal.

A causa animal ainda carece da atuação efetiva do Poder Público na criação de políticas públicas de bem estar animal e em razão da estreita relação entre homens e animais e na indissociável correlação entre bem-estar animal e saúde pública, para o que se faz necessário viabilizar instrumentos e meios efetivos de implementação de projetos, programas e ações destinados ao controle animal, promoção do bem-estar e adoção de medidas de prevenção de zoonoses e demais agravos, visando aperfeiçoar serviço essencial ao bem-estar comum e da sociedade mato-grossense.

Faz-se necessário definir uma política pública em defesa dos direitos dos animais e, com isso, proteger também a saúde da população, haja vista que há uma carência e uma lacuna de ordem legal na esfera do Estado, tornando-se imprescindível tal iniciativa.

As condutas que representam maus-tratos e crueldade aos animais devem estar amplamente expostas em dispositivos de ordem legal, de maneira que se possam



eliminar definitivamente falhas que impedem a sua repressão e combate a estas práticas.

Este é um instrumento através do qual se poderá agir em favor dos animais de maneira democrática, pois é composto de membros advindos de diversos segmentos da sociedade civil como entidades protetoras dos animais, conselhos, estudiosos, técnicos e de membros representantes do poder público.

A presente proposição legislativa almeja criar um órgão paritário, de natureza governamental, porém com atuação contundente de entidades do setor privado, com vistas a não somente fiscalizar e reavaliar a política pública animal, mas também de propor novas ações visando o aprimoramento do tema.

Ante ao exposto, rogo aos nobres pares a aprovação do presente Projeto de Lei.”

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Agropecuária, Desenvolvimento Florestal e Agrário e de Regularização Fundiária em 01/08/2022, lá aportando na data de 02/08/2022 (fl. 05/verso). A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 06-11), tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 30/11/2022 (fl. 11/verso).

Na sequência a proposição a cumpriu 2ª pauta do dia 07/12/2022 a 14/12/2022, sendo que na data de 20/12/2022 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data (fl. 11/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.



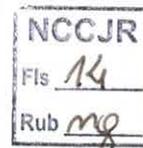
**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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:

“Art. 1º Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Proteção Animal, com a finalidade de assessorar o Poder Executivo Estadual, na formulação e na condução da Política Estadual do Meio Ambiente, especialmente no que for voltada a causa animal.

Art. 2º Ao Conselho Estadual de Proteção Animal compete:

I - propor ações voltadas a política pública animal do Estado de Mato Grosso, especialmente:

- a) medidas para a prestação adequada da defesa dos interesses e direitos dos animais;
- b) adequação das políticas públicas animais às práticas defendidas por organismos internacionais, tais como a Conferência das Nações Unidas voltada ao Meio Ambiente;
- c) medidas para coibir casos de abandono ou maus tratos;
- d) aperfeiçoamento, consolidação e revogação de atos normativos relativos às relações voltadas a política pública animal; e



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



II - promover programas de apoio aos donos de animais que carecerem de recursos financeiros;

III - propor medidas de educação do cidadão sobre seus direitos e suas obrigações decorrentes da legislação animal;

IV — auxiliar os protetores animais, devidamente cadastrados na forma da Lei, na viabilização de infraestrutura para promoção de resgates e abrigo a animais atendidos.

Art. 3º O Conselho Estadual de Proteção Animal será composto:

I - por um representante da Secretaria Estadual de Saúde;

II - por um representante da Secretaria de Estado de Meio Ambiente;

III - por um representante indicado pela Comissão de Meio Ambiente da Assembleia Legislativa;

IV - por cinco representantes de Ongs de Proteção Animal de três regiões diferentes do Estado

V - por um representante da Comissão de Defesa dos Direitos dos Animais da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Mato Grosso (OAB-MT).

VI - por um representante do Ministério Público Estadual; VII - por um representante da Delegacia Estadual de Meio Ambiente;

VII - por um representante da Polícia Judiciária Civil de Mato Grosso e;

IX - um representante da Polícia Militar de Mato Grosso.

Art. 4º O Conselho Estadual de Proteção Animal se reunirá em caráter ordinário, no mínimo, quatro vezes ao ano e em caráter extraordinário a pedido de seu Presidente ou por solicitação de, no mínimo, um quarto de seus membros.

Art. 5º O Conselho Estadual de Proteção Animal poderá convidar autoridades, técnicos e representantes de órgãos públicos ou privados para prestar esclarecimentos, informações e participar de suas reuniões, sem direito a voto.

Art. 6º O exercício da função de membro do conselho é gratuito e considerado serviço público de relevância, ficando vedada a concessão de quaisquer tipos de remuneração, vantagens ou benefícios de natureza pecuniária.

Art. 7º O conselho será presidido por um de seus membros, eleito por seus pares e terá suas atribuições bem como seu funcionamento conforme seu próprio regimento interno.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”.

## II.II – Da (s) Preliminar (es);

Reitera-se que no decorrer da tramitação do projeto de lei em questão, 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.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



### 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 e isso no que concerne às competências legislativas, e no que respeita às competências materiais

“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; 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)

(...)

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

O parágrafo único do art. 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.

(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 934).”.

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. (Art. 21 da CF exclusiva da União; e art. 22 privativa), parte da doutrina, porém entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido:



Quanto à COMPETENCIA 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.

(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 936-937)

Quando da análise da Constitucionalidade da Proposta Legislativa, deve-se verificar sua submissão tanto sob o quesito formal quanto ao material.

Sobre vícios quanto à Constitucionalidade Formal, diz a doutrina:

“Em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo, quanto pela usurpação ou falta de competência 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.

(...) dimensões da inconstitucionalidade formal, quais sejam: inconstitucionalidade formal propriamente dita (vícios do processo legislativo) e inconstitucionalidade formal orgânica (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.

(MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade - 2ª edição. Rio de Janeiro: Processo 2021, fls 96-97).”



Sobre o tema, cumpre destacar que a Constituição da República proibiu, em seu art. 225, §1º VII, dispensar tratamento cruel aos animais, senão vejamos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Como ponto inicial da discussão, compete à União e aos Estados-membros legislar concorrentemente sobre proteção à fauna e ao meio ambiente, nos termos do art. 24, incisos VI e VIII, da Constituição Federal e, que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, preservar a fauna e o meio ambiente, de acordo com o art. 23, incisos VI e VII da mesma Carta Magna.

A Carta Magna, estabelece que a competência dos Estados é suplementar, cabendo a União a edição de normas gerais, e na inexistência de normas gerais podem os Estados-membros exercer a sua competência plena, sempre para atender as peculiaridades regionais e/ou locais, nos termos do artigo 24, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, *verbis*:

“Art. 24 ...

(...)

§ 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)

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

Com efeito, em pesquisas as legislações federais e estaduais, não identificamos normas gerais que tratam do assunto, motivo pelo qual pode o Estado de Mato Grosso atuar no âmbito de sua



competência plena para atender suas peculiaridades locais e/ou regionais (Artigo 24, inciso XII, § 3º da Constituição da República/88).

Contudo, em que pese no mérito a matéria seja de interesse público, padece de inconstitucionalidade norma de iniciativa parlamentar, pois a competência para dispor acerca da organização e do funcionamento da administração pública estadual é do Governado do Estado, desta forma, em vício de inconstitucionalidade formal, uma vez que dispõe acerca de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o parágrafo único, alínea “d”, artigo 39, da Constituição do Estado de Mato Grosso:

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:

II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.

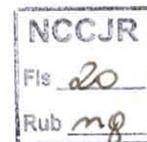
A proposta em análise, embora confira proteção aos animais, ela confere toda a responsabilidade pela execução das ações de implantação das regras apresentadas ao Poder Executivo, o que caracteriza expressamente atribuições a outro Poder, constituindo clara intromissão no poder discricionário daquele Poder, tornando a matéria inconstitucional, pois invade a esfera administrativa, alcançando atos ligados à atividade típica da Administração Pública.

Neste mesmo sentido é o entendimento remansoso do Supremo Tribunal Federal, conforme se infere dos julgados abaixo reproduzidos, *in verbis*:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. 3. Lei estadual n. 9.726/1992. 4. **Criação do Conselho de Comunicação Social**. 5. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a” da Constituição Federal, **prevê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública**. 6. É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo **princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública**. 7. **Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação chefe do Poder Executivo**. 8. Ação direta julgada procedente.



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



(ADI 821, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 25-11-2015 PUBLIC 26-11-2015)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VICIO DE INICIATIVA RECONHECIDO. INCONSTITUCIONALIDADE MANTIDA. 1. O acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento pacífico da Corte de que é inconstitucional lei proveniente de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, AgR ARE nº 1022397/RJ, Relator Min DIAS TOFFOLI, Segunda Turma. DJe 29-06-2018)

Como é sabido, a Carta Federal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios. Igualmente, em face do notório alargamento da atuação do Executivo no processo legislativo, há a previsão de uma repartição de competência também em termos horizontais.

Portanto, o projeto ora em questão, apesar de sua relevância, cria atribuições ao Poder Executivo, configurando dessa forma em vício de inconstitucionalidade, pois afronta o artigo 39, parágrafo único, inciso II, letra "d", da Carta Estadual, erigido em conformidade com o princípio da simetria, que estabelece a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para a proposição de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração pública.

Medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo "*adjuvandi causa*", ou seja, tão-somente a título de colaboração.

*In casu*, considerando o princípio da Separação de Poderes, tem-se que o Projeto em questão versa sobre matéria de natureza essencialmente administrativa, qual seja, proteção dos Animais no âmbito estadual, encontrando-se, desse modo, eivado de inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa, vez que a matéria é de competência legislativa do chefe do Executivo.



#### 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 a obra de Gilmar Mendes e outro, traz a seguinte definição da doutrina quanto à constitucionalidade material:

(...) Em termos simples, a inconstitucionalidade material, também denominada de inconstitucionalidade de conteúdo ou substancial, está relacionada à "matéria" do texto constitucional, ao seu conteúdo jurídico-axiológico. (...).

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 contetudístico 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.

Assim, diante do vício de conteúdo, inviabilizada está a manutenção da norma no ordenamento. No dizer de Gilmar Mendes:

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) (...).

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

Barroso: Nesse sentido, assim define o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luis Roberto

(...) 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 conteudístico 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. (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021. fls. 91-92)

Destarte, a proposta também padece do vício de inconstitucionalidade material pois afronta princípios considerados basilares em nosso Estado de Direito tais como o princípio da Separação de Poderes e o princípio da simetria.

O princípio da simetria tem servido, sobretudo, de fundamento para que se declarem inválidas leis estaduais que resultam de projeto apresentado sem observância do sistema federal de reserva de iniciativa. São diversos os casos de declaração de inconstitucionalidade de diplomas normativos locais por vício dessa ordem. Se a Constituição do Estado não pode dispensar a observância das regras de reserva de iniciativa dispostas no plano federal, com maior razão não será válida a lei estadual que concretize o procedimento censurável

A imposição da simetria por vezes é consequência de norma explícita do texto da Constituição Federal, como se nota no seu art.75, que impõe o desenho normativo do Tribunal de Contas da União às Cortes congêneres estaduais.

A exuberância de casos em que o princípio da separação de Poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual, levou a que se falasse num *princípio da*



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*simetria*, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal.<sup>1</sup>

Como dito anteriormente o princípio da simetria deve ser seguido na elaboração do processo legislativo, onde a União dita as principais regras a serem observadas, tais regras visam preservar a hierarquia da Constituição e os seus princípios basilares, entre eles o princípio da separação de poderes, princípio esse que foi incluído pelo Constituinte Originário como cláusula pétrea no art. 60, § 4º, inciso III, determinando que não serão sequer objeto de deliberação as propostas tendentes a abolir o princípio da separação de poderes.

O Poder Legislativo quando atua de forma concreta, criando órgãos, determinando como serão executados os serviços públicos, atua como administrador, ultrapassando o liame a ele proposto, que é o de estabelecer as diretrizes na instituição de Políticas Públicas.

Nesse contexto, a interferência do Poder Legislativo na esfera de competência privativa do Poder Executivo resulta, ainda, em transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal e reproduzido simetricamente no artigo 9º Constituição Estadual. Vejamos:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”.

“Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”.

A não interferência entre os poderes é a garantia da ordem constitucional. Somente com a independência entre os poderes, é que a ordem jurídica haverá de se fazer valer.

Tal disposição coaduna-se com aquela contida na Carta Magna (art. 61, § 1º, inciso II, alínea "e"), e nem poderia deixar de ser observada na organização estadual, visto consagrar a separação dos Poderes, que como princípio constitucional, o Estado-membro deve obrigatoriamente acolher em atenção ao disposto nos artigos 2º, 18 e 25, *caput*, da Constituição da República de 1988.

<sup>1</sup> Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional/Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. – 15. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020 – (Série IDP0 p.924



Portanto, é inegável que tal tentativa importa em flagrante inconstitucionalidade da proposição por afrontar o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, conforme o Art. 2º da C.F.

#### II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Em análise às normas gerais de ordem federal e estadual, consideramos já terem sido direta ou indiretamente enfrentadas nos típicos anteriores.

Quanto à **Juridicidade**, verifica-se que o ordenamento jurídico infraconstitucional não é, como um todo respeitado, sendo impossível voto favorável, especialmente diante dos conflitos decorrentes das violações de ordem formal à Constituição, o que gera conflito de 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, no que diz respeito à Iniciativa das proposições, verifica-se que não são observados os Artigos 165, 168, e 172 a 175 do mencionado Regimento Interno.

Assim, em que pese à relevância da matéria, a mesma fere normas constitucionais, que diz respeito à iniciativa de leis no processo legislativo, bem como incorre em vício de inconstitucionalidade material, encontrando óbice à sua aprovação.

É o parecer.



**III – Voto do (a) Relator (a)**

Pelas razões expostas, em face da **inconstitucionalidade formal e material** voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 592/2022, de autoria da Deputada Janaina Riva.

Sala das Comissões, em 11 de 04 de 2023.

**IV – Ficha de Votação**

Projeto de Lei N.º 592/2022 – Parecer N.º 71/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 11 / 04 / 2023
Presidente: Deputado (a) Julio Campos
Relator (a): Deputado (a) Elizeu Nascimento

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, em face da <b>inconstitucionalidade formal e material</b> voto <b>contrário</b> à aprovação do Projeto de Lei N.º 592/2022, de autoria da Deputada Janaina Riva.

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