



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

NCCJ
Fls 21
Rub 8

Parecer N.º 798/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 709/2023 que “Dispõe sobre a inclusão do queijo entre os produtos que compõe a Cesta Básica, no âmbito do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências”.

Autor: Deputado Gilberto Cattani

Relator (a): Deputado (a)

Thiago Silva

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 01/03/2023 (fl. 02), sendo cumprida a 1ª pauta do dia 01/03/2023 ao dia 22/03/2023 (fl. 03/verso).

A proposição em referência dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão do queijo entre os produtos que compõe a cesta básica, no âmbito do Estado de Mato Grosso.

O Autor em justificativa às fls. 02/02v informa:

“Preambularmente, respeitadas as disposições do art. 25, da Constituição Federal, a presente proposição é de competência legislativa comum dos Estados, segundo ditames do art. 23, incisos I e II, e competência legislativa concorrente dos Estados, segundo ditames do art. 24, inciso V, e §2º, todos da Constituição Federal, estando, pois, em harmonia com o RI-ALMT, eis que não afronta seu art. 155, não havendo causa de prejudicialidade (art. 194), tão pouco invasão das competências do Executivo Estadual, consoante arts. 39 e 66, da Constituição do Estado de Mato Grosso.

O leite é uma secreção da glândula mamária de mamíferos, de composição nutricional bastante rica, é indispensável à alimentação infantil humana e a das crias dos animais. Contém componentes importantes para uma dieta saudável, como proteínas e cálcio. Apresenta, porém, alta perecibilidade, tanto química, pelos efeitos da oxidação, quanto biológica, pela atuação de microrganismos, que podem causar doenças.



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



Entre os derivados do leite, o queijo é um dos principais produtos, tendo, ademais, alta demanda de consumo. É um concentrado protéico-gorduroso, cuja obtenção é feita mediante a coagulação do leite e posterior retirada do soro.

A fabricação do queijo é uma arte que, independente do grau de industrialização ou do nível tecnológico, requer do queijeiro dedicação e cuidados em cada etapa de produção, para a obtenção de um bom produto.

Isto posto, o queijo é uma ótima fonte de cálcio, gorduras e proteínas. Além de oferecer vitaminas A, B e minerais como fósforo e cálcio. Isso ocorre porque durante a fabricação é retirada parte da água e concentram-se os componentes sólidos do leite. Sendo assim, o consumo regular oferece diversos benefícios para a saúde.

Entretanto, deve se ter muito cuidado com os produtos que "tentam" imitar o queijo/requeijão/lácteos. Tais produtos são comercializados e consumidos como se fossem queijos legítimos, isto é, oriundos de 100% de leite natural, quando na verdade, não são, pois são adicionados de outros componentes estranhos a definição de QUEIJO, como por exemplo, gordura vegetal hidrogenada, amido e amido modificado, que além de induzir o consumidor a erro, fazendo-o crer que está consumindo queijo/requeijão/lácteos, quando na verdade estão consumindo substâncias que podem até causar malefícios a sua saúde.

Nesse sentido, incluir o queijo 100% natural na Cesta Básica, significa dar mais qualidade na saúde alimentar ao seu beneficiário que, independente de sua condição econômica, merece se alimentar adequadamente. Como a cesta básica, hoje, não contempla referido produto, apresentamos o presente projeto de lei.

Por essas razões, conto com o apoio dos nobres pares para a aprovação desta propositura”.

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Agropecuária, Desenvolvimento Florestal e Agrário e Regularização Fundiária em 28/03/2023 (fl. 03/verso), lá aportando no dia 29/03/2023. A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 04/20), tendo sido aprovado em 1.^a votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 06/07/2023 (fl. 20/verso).

Na sequência a proposição cumpriu a 2.^a pauta da data de 06/07/2023 a 09/08/2023 (fl. 20/verso), sendo que na data de 10/08/2023 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data (fl. 20/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:

Art. 1º. Inclui como item essencial na Cesta Básica o queijo.



Parágrafo único. Cada cesta básica deverá conter, no mínimo, uma peça de queijo, oriundo de cem por cento de leite natural, vedado produto análogo aos lácteos.

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de 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

Em análise ao referido projeto, a despeito da louvável intenção da proposição legislativa, verifica-se que a propositura, acaba por adentrar no tema afeto ao **direito civil e direito do trabalho**, matérias da **competência da União**, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal:

Art. 22 – Compete **privativamente à União** legislar sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho:

Isto porque, os produtos da Cesta Básica e suas respectivas quantidades mensais são diferentes por regiões e foram definidos pelo Decreto nº 399 de 1938, que continua em vigor.

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.



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
Fls 25
Rub

Em 30 de abril de 1938, foi regulamentada a Lei nº 185 de 14 de janeiro de 1936 pelo Decreto Lei nº 399. Este estabelece que o salário mínimo é a remuneração devida ao trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, capaz de satisfazer, em determinada época e região do país, às suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte (D.L. nº 399 art. 2º).

O salário mínimo deve ser capaz de atender às necessidades vitais básicas (do trabalhador) e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, (Constituição Federativa do Brasil, art. 7º - IV).

Ocorre que, nos termos do art. 1º do Decreto nº 399/1938, a fixação do salário mínimo será feita por Comissões de Salário Mínimo, estas geridas pelo Ministério do Trabalho (art. 6º, § 3º):

Art. 1º A fixação do salário mínimo, a que todo trabalhador tem direito, em retribuição a serviço prestado, competirá às Comissões de Salário Mínimo, instituídas pela lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, as quais terão as funções e atribuições discriminadas no presente regulamento.

Art. 6º O salário mínimo será determinado pela fórmula $S_m = a + b + c + d + e$, em que a, b, c, d e e representam, respectivamente, o valor das despesas diárias com alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte necessários á vida de um trabalhador adulto.

§ 3º O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio fará, periodicamente, a revisão dos quadros a que se refere o § 1º deste artigo.

Como se vê, a definição dos itens da cesta básica está diretamente atrelada ao salário mínimo nacional, este definido pela Ministério do Trabalho.

A Cesta Básica de Alimentos está definida no Decreto Lei nº 399/38, tanto em relação aos produtos a serem pesquisados, quanto suas respectivas quantidades. Para medir a evolução dos preços desses bens em cada capital, é necessária a realização de uma pesquisa de Locais de Compra. Esta indicará os hábitos de compra dos trabalhadores, ou seja, quais os produtos que compõem a Cesta Básica são consumidos e em que tipo de estabelecimento, mais frequentemente, são comprados pelos trabalhadores. Pesquisa essa realizada através do DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos -, entidade criada e mantida pelo movimento sindical brasileiro com objetivo de desenvolver pesquisas que subsidiam as demandas dos trabalhadores.



Portanto, é de competência da União legislar sobre salário mínimo, uma vez que é o Ministério do Trabalho quem realiza a revisão periódica do valor de acordo com a fórmula contida no art. 6º do Decreto nº 399/38.

Desta forma em que pese o mérito da proposta, ela fere regras constitucionais, de modo que atrai para si a inconstitucionalidade formal.

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. 2

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

² Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306



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



constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito. Dessa forma, para além da costumeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5) (grifos nossos).³

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. ⁴

No caso em exame, ao obrigar que empresas incluam o **queijo** na Cesta Básica a ser entregue ao trabalhador, a matéria esbarra na inconstitucionalidade material, isto porque, acaba **ferindo o princípio da livre iniciativa**, previsto como princípio fundamental na Constituição Federal, nos termos do artigo 1º, inciso IV, bem como fundamento da ordem econômica, conforme dispõe seu artigo 170, por ser direito de cada empresa decidir pelo fornecimento de cestas básicas aos seus funcionários.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
...

IV - livre concorrência;

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (grifo nosso).

³ MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021. Fls. 90/92). Grifos nossos.

⁴ Idem, p. 91-92



Ademais, o fornecimento de cestas básicas é facultativo. Não há, na legislação brasileira, nenhum tipo de obrigatoriedade para as empresas, a não ser quando há algum tipo de acordo coletivo de trabalho, junto ao sindicato da categoria.

Não há previsão legal a respeito de quais alimentos devem compor as cestas básicas fornecidas pela empresa. Existem diversos modelos no mercado, e cabe à empresa realizar a escolha.

Verifica-se que a proposta infringe regra Constitucional relativa à materialidade, caracterizando vício insanável, sendo, **materialmente inconstitucional**.

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Importante esclarecer ainda, que embora seja opcional à empresa o fornecimento de cestas básicas, existe o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, criado como forma de incentivar as empresas a oferecerem benefícios alimentícios aos colaboradores para melhorar a condição física e nutritiva dos profissionais.

Para ajudar as empresas a alimentarem corretamente o colaborador, o site do PAT disponibiliza o **Guia Alimentar da População Brasileira**, um documento oficial elaborado pelo Ministério da Saúde, com recomendações para uma alimentação saudável (https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf).

Há que se considerar ainda que o queijo, fresco ou maturado, é um produto perecível e é necessário que seja seguido corretamente todos os processos de manipulação, armazenagem e exposição para manter a qualidade. Sendo, portanto, inviável, se não impossível, colocar uma peça de queijo em cada cesta básica, como quer regulamentar a presente proposição.

Quanto à **Juridicidade**, verifica-se que a proposta em comento, vem a colidir com o ordenamento jurídico infraconstitucional.

Quanto à **Regimentalidade**, deve constar registrado que, a proposição legislativa é manifestamente inconstitucional, aplicando-se ao caso o artigo 155, inciso VII do RIALMT.





Em face de todo o exposto, vislumbramos questões atentatórias ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional e ao Regimento Interno desta Casa de Leis que caracterizem 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 709/2023, de autoria do Deputado Gilberto Cattani.

Sala das Comissões, em 21 de 11 de 2023.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 709/2023 – Parecer N.º 798/2023/CCJR	
Reunião da Comissão em	21 / 11 / 2023
Presidente: Deputado (a)	Júlio Campos
Relator (a): Deputado (a)	Taiza Silveira

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto contrário à aprovação do Projeto de Lei N.º 709/2023, de autoria do Deputado Gilberto Cattani.

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