



Parecer nº 1162/2025/CCJR

Referente ao Projeto de Lei nº 899/2025, que “Institui o Programa Estadual de Resposta Rápida à Gripe Aviária no Estado de Mato Grosso e dá outras providências.”

Autor: Deputado Júlio Campos

Relator (a): Deputado (a) Eduardo Botelho

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos – SSL no dia 28/05/2025 (fl. 02), sendo colocada em 1ª pauta na mesma data, tendo seu devido cumprimento em 11/06/2025, conforme fl. 07v.

O projeto em referência visa instituir o Programa Estadual de Resposta Rápida à Gripe Aviária no Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

A Justificativa da proposição assim determina:

A influenza aviária de alta patogenicidade (H5N1), conhecida como gripe aviária, representa um risco sanitário e econômico crescente para o Brasil. Em maio de 2025, foi confirmado o primeiro foco da doença em uma granja comercial no município de Montenegro, no Rio Grande do Sul, resultando no abate de 17 mil aves e na imposição de restrições comerciais por mais de 30 países, incluindo China e União Europeia.

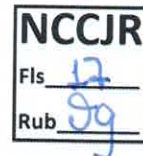
Além disso, o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) já confirmou mais de 130 casos da doença em aves silvestres e de subsistência em diversos estados brasileiros. Embora Mato Grosso ainda não tenha registrado casos confirmados, o estado declarou emergência zoossanitária em agosto de 2023, reforçando medidas de biossegurança e monitoramento, especialmente nas regiões de fronteira com a Bolívia, que já registrou casos da doença.

Diante desse cenário, é imperativo que Mato Grosso adote medidas proativas para proteger sua cadeia produtiva avícola, que é vital para a economia estadual. A implementação do Programa Estadual de Resposta Rápida à Gripe Aviária visa fortalecer a capacidade de vigilância, resposta e mitigação de impactos, garantindo a segurança sanitária, o apoio aos produtores e a estabilidade do setor produtivo.

Essa iniciativa alinha-se aos preceitos constitucionais relacionados à defesa da saúde, proteção do meio ambiente e combate a causas de risco sanitário, reafirmando o compromisso do Estado com a qualidade de vida de seus cidadãos e com a proteção da avicultura local, garantindo segurança sanitária e estabilidade produtiva para o



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



setor. Por essas razões, conto com o apoio dos nobres pares desta Casa Legislativa para a aprovação deste Projeto de Lei

Uma vez cumprida a primeira pauta, a propositura foi encaminhada para a Comissão Agropecuária Desenvolvimento Florestal e Agrário e Regularização Fundiária em 16/06/2025 (fl. 07v). A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 08-15), tendo sido aprovado em 1.^a votação no Plenário desta Casa de Leis na 59^a Sessão Ordinária de 10/09/2025 (fl. 15v).

Na sequência a proposição cumpriu 2^a pauta do dia 10/09/2025 a 01/10/2025, sendo que na data de 08/10/2025 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo aqui aportado na data de 09/10/2025, conforme fl. 15v.

No âmbito desta CCJR, esgotado o prazo de pauta 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, jurídico e regimental.

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.

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 Fica instituído, no âmbito do Estado de Mato Grosso, o Programa Estadual de Resposta Rápida à Gripe Aviária, com o objetivo de intensificar a vigilância sanitária, proteger a produção avícola e mitigar impactos socioeconômicos decorrentes de surtos da doença.

Art. 2º São diretrizes do Programa:

I – Atuação preventiva e contínua da vigilância agropecuária estadual em regiões com alta densidade de produção avícola;

II – Estabelecimento de protocolos de resposta rápida em caso de notificação de gripe aviária em animais silvestres ou de criação;

III – Apoio técnico e logístico aos pequenos e médios produtores em situações de emergência sanitária;

IV – Capacitação contínua de profissionais da área de saúde animal, especialmente os servidores da defesa agropecuária estadual;

V – Estabelecimento de parcerias com universidades, centros de pesquisa e órgãos federais.

Art. 3º O Poder Executivo poderá:

I – Estabelecer zonas de contenção e vigilância em casos de suspeita ou confirmação de gripe aviária;

II – Garantir a destinação de recursos emergenciais do Fundo Estadual de Sanidade Animal ou instrumento equivalente para ações de contenção;

III – Promover campanhas educativas para produtores, trabalhadores rurais e a população em geral;

IV – Criar uma central de monitoramento integrada com o Sistema Brasileiro de Vigilância e Emergências Veterinárias (SISBRAVET);

V – Estabelecer, por meio do Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso (INDEA-MT), barreiras sanitárias móveis ou fixas, com mecanismos de descontaminação de veículos, equipamentos e cargas oriundas de regiões com ocorrência de gripe aviária, conforme critérios de risco definidos por autoridade sanitária estadual.

Art. 4º Os estabelecimentos avícolas que colaborarem com as ações de fiscalização e controle sanitário poderão ser beneficiados com incentivos fiscais ou prioridade em linhas de crédito estadual, nos termos do regulamento.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará esta Lei conforme o Art. 38-A da Constituição Estadual.



Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

II.II – Da (s) Preliminar (es);

Compulsando os autos, os autos, verifica-se que não há questões preliminares a serem analisadas, quais sejam: emendas, substitutivos ou projetos em apensos, entre outras matérias prejudiciais que integram o rol do art. 194 do Regimento Interno desta Casa de Leis – Resolução nº 677 de 20 de dezembro de 2006.

Assim passaremos a análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição.

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) (...)

(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.

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.

(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 (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.

(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). Destacamos.

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:

A inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados. (...)

Em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder 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. (...)

Assim, quando se trata de inconstitucionalidade formal propriamente dita (refere-se aos vícios do processo legislativo) e quando se trata de inconstitucionalidade formal orgânica (está a se falar dos 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). Destacamos.

No que tange à **constitucionalidade formal**, verifica-se que a proposição legislativa encontra amparo no regime de competência concorrente para legislar quanto a responsabilidade por dano ao meio ambiente, fauna e proteção e defesa da saúde, previsto no art. 24, incisos VI, VIII e XII da Constituição Federal, ao passo que o art. 18 da Constituição Estadual confere ao ente estadual a autonomia para editar leis e adotar medidas de interesse local e de bem-estar da população. Vejamos:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(...)

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

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

(...)

Dessa forma, o Estado de Mato Grosso está habilitado a suplementar normas gerais da União e a introduzir diretrizes próprias voltadas à políticas Estaduais de resposta à gripe aviária, com o objetivo de intensificar a vigilância sanitária, proteger a produção avícola e mitigar impactos decorrentes de surtos da doença, sem invadir competência exclusiva de qualquer outro ente federativo.

No que se refere à **iniciativa legislativa**, não há óbice à atuação do Poder Legislativo, pois a norma apenas estabelece parâmetros gerais da política de resposta rápida a gripe aviária, respeitando-se, assim, a reserva de iniciativa que cabe ao Chefe do Executivo.

Ante o exposto, verifica-se ser a propositura **formalmente constitucional**.



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 (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 proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5) (grifos nossos). (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. *Controle de Constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Processo, 2021.fls. 90/92)

Nesse sentido, assim define o Ministro do 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” (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. *Controle de Constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Processo, 2021, fls. 91-92)

Em relação à **constitucionalidade material**, destaca-se o respeito ao princípio da separação de poderes: ao criar diretrizes para a instituição do programa, não invade iniciativa do Chefe do Executivo, mas apenas exerce o que já é reservado ao Poder Legislativo quanto a proteção do meio ambiente e a população em geral, pois o Estado do Mato Grosso adotara medidas proativas afim de proteger sua cadeia produtiva avícola, fortalecendo assim a capacidade de vigilância, resposta e mitigação de impactos financeiros e com isso garante a segurança sanitária.

Ademais, ao fomentar ações preventivas para o combate à Gripe Aviária, a norma coaduna-se com os objetivos fundamentais da República – em especial o art. 6º da Constituição Federal, que prevê o direito social a saúde – e com os princípios do desenvolvimento sustentável, uma vez que promove inclusão social, redução de desigualdades e preservação ambiental.

É, portanto, **materialmente constitucional**.

II. V - Da Legalidade, 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, está em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno.

Acerca do regramento constante do Regimento Interno da Casa de Leis, no que diz respeito à iniciativa das proposições, verifica-se que são devidamente observados os artigos 165, 168, e 172 a 175 do mencionado regimento interno.

Em face de todo o exposto, não vislumbramos questões atentatórias à Constituição Federal e Estadual, ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional ou ao Regimento Interno desta Assembleia Legislativa que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação da presente proposição legislativa.

É o parecer.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei nº 899/2025, de autoria do Deputado Júlio Campos.

Sala das Comissões, em 02 de 12 de 2025.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei nº 899/2025 – Parecer nº 1162/2025/CCJR
Reunião da Comissão em 02 / 12 / 2025
Presidente: Deputado (a) Eduardo Botelho
Relator (a): Deputado (a) Eduardo Botelho

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei nº 899/2025, de autoria do Deputado Júlio Campos.

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