



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 185/2024/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 1846/2023 que “Dispõe sobre a produção e a comercialização dos queijos artesanais no Estado de Mato Grosso.”.

Autor (a): Deputada Sheila Klener

Relator (a): Deputado (a)

Thiago Silva

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 06/09/2023 (fl. 02), sendo colocada em 1ª pauta na mesma data, tendo seu devido cumprimento no dia 20/09/2023 (fl. 12v).

O projeto em referência visa dispor sobre a produção e a comercialização dos queijos artesanais no Estado de Mato Grosso.

A Autora em justificativa informa:

A produção de queijo artesanal é uma atividade que oferece inúmeras vantagens para o Estado e sua comunidade. Essa tradição culinária, que remonta a séculos, tem ganhado destaque nos últimos anos, e suas vantagens são evidentes em diversas áreas, como econômica, cultural e ambiental. Segue abaixo algumas das vantagens mais significativas da produção de queijo artesanal para o Estado.

Promoção da Economia Local: A produção de queijo artesanal gera oportunidades econômicas para pequenos agricultores e produtores locais. Ao investir em técnicas tradicionais de fabricação de queijo, esses produtores conseguem agregar valor aos seus produtos e vender a preços mais elevados. Isso contribui para o fortalecimento da economia local, aumentando a renda das famílias envolvidas na produção.

Preservação da Cultura e Tradição: O queijo artesanal frequentemente é produzido de acordo com métodos e receitas transmitidos ao longo de gerações. Isso ajuda a preservar a cultura e as tradições locais, promovendo um senso de identidade e pertencimento entre as comunidades. Além disso, a produção de queijo artesanal muitas vezes está ligada a festivais e eventos culturais que atraem visitantes, gerando oportunidades para compartilhar as raízes culturais do estado.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Redução do Impacto Ambiental: A produção de queijo artesanal frequentemente se baseia em métodos tradicionais que valorizam a sustentabilidade. Os produtores costumam usar ingredientes locais, minimizando a pegada de carbono associada ao transporte de insumos. Além disso, a produção artesanal geralmente gera menos resíduos e utiliza menos recursos do que a produção em larga escala.

Diversificação da Oferta Alimentar: O queijo artesanal oferece uma alternativa saborosa e única aos produtos industrializados. Cada queijo artesanal é único em sabor e textura, refletindo a influência das condições locais e das práticas de produção. Isso contribui para a diversificação da oferta alimentar, incentivando a apreciação de alimentos regionais e saudáveis.

Atração de Turistas: A produção de queijo artesanal pode se tornar um atrativo turístico significativo para o estado. Os visitantes muitas vezes buscam experiências autênticas e gastronômicas, e as fazendas e queijarias artesanais podem oferecer passeios e degustações que atraem turistas, gerando receita adicional para a região. Também levam o nome do Estado para outras regiões e países através da participação em concursos e premiações.

Fomento à Agricultura Familiar: A produção de queijo artesanal muitas vezes é uma atividade acessível para agricultores familiares, permitindo-lhes diversificar suas fontes de renda. Isso fortalece a agricultura familiar, que desempenha um papel fundamental na segurança alimentar e na conservação de paisagens rurais.

Em resumo, a produção de queijo artesanal oferece uma série de vantagens econômicas, culturais, ambientais e sociais para o Estado. Promove o desenvolvimento sustentável, a preservação da cultura local e a valorização da produção agrícola familiar, ao mesmo tempo em que oferecem aos consumidores produtos autênticos e saborosos.

(...)

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 21/09/2023 (fl. 12v). A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 13-22), tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 22/11/2023 (fl. 13v).

Na sequência a proposição seguiu para colocação em 2ª pauta no dia 22/11/2023, com seu cumprimento ocorrendo em 06/12/2023 (fl. 22v), sendo que na data de 07/12/2023 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a está aportado no dia 11/12/2023 (fl. 22v).

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.



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 – 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, em seu corpo: (...)

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a produção e a comercialização dos queijos artesanais no Estado do Mato Grosso.

Art. 2º Para os fins desta lei, considera-se:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



I - leite o produto da ordenha completa, ininterrupta, em condições de higiene, de vacas ou de outras fêmeas animais sadias, bem alimentadas e descansadas, observado o disposto no § 2º deste artigo;

II - queijo artesanal o queijo elaborado com leite integral fresco cru, termizado ou pasteurizado, e com características de identidade e qualidade específicas;

III - queijaria o estabelecimento destinado à produção de queijo artesanal;

IV - entreposto o estabelecimento devidamente habilitado pelos órgãos ou pelas entidades de controle e de defesa sanitária competentes destinado ao recebimento, à maturação, à afinação, ao acondicionamento, à armazenagem, à rotulagem e à expedição dos queijos artesanais, podendo ou não ter a etapa de fracionamento;

V - regulamento de produto o ato de competência do Estado que reconhece a produção de queijo artesanal e estabelece a identidade e os requisitos mínimos de qualidade para cada tipo;

VI - habilitação sanitária qualquer um dos atos expedidos pelos órgãos ou pelas entidades de controle e de defesa sanitária competentes, que atestam que:

a. o estabelecimento rural produtor de leite está apto a fornecer leite para a produção de queijos artesanais;

b. a queijaria ou o entreposto atendem à legislação que disciplina a produção e a manipulação dos queijos artesanais;

VII - rótulo a inscrição, a legenda, a imagem e toda matéria descritiva ou gráfica que esteja escrita, impressa, estampada, gravada em relevo, litografada ou colada sobre a embalagem ou contentores do queijo artesanal destinado ao comércio, com vistas à identificação;

VIII - maturação a etapa do processo de produção do queijo, na qual ocorrem alterações físicas, químicas e sensoriais, relacionadas ao processo de amadurecimento, e necessárias para a definição da identidade do produto;

IX - afinação a etapa do processo de fabricação do queijo, na qual ocorrem alterações que transformam as características do produto por meio da utilização de técnicas específicas.

§ 1º Para os fins desta lei, são órgãos ou entidades de controle e de defesa sanitária competentes o Instituto de Defesa Agropecuária de Mato Grosso – INDEA-MT - e o sistema de inspeção municipal - SIM -, de um único município ou organizado na forma de consórcio intermunicipal, auditado e autorizado pelo Estado.

§ 2º Os queijos artesanais, com exceção daqueles produzidos exclusivamente com leite de vaca, conterão, na sua denominação, as espécies animais das quais foi extraído o leite utilizado para sua produção.

§ 3º A produção artesanal do queijo é forma de agregação de valor à produção leiteira que pode orientar-se pela cultura regional, pelo emprego de técnicas tradicionais ou por inovações técnicas que garantam ao produto a aparência e o sabor específicos do tipo de queijo artesanal.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CAPÍTULO II

DO PAPEL DO ESTADO NA PRODUÇÃO E NA COMERCIALIZAÇÃO DOS QUEIJOS ARTESANAIS

Art. 3º Na produção e comercialização dos queijos artesanais, compete à administração pública estadual:

I - documentar o processo de produção dos tipos e das variedades de queijos artesanais para fins de proteção do patrimônio histórico e cultural e de indicação geográfica;

II - delimitar regiões produtoras de determinado tipo de queijo artesanal para fins de reconhecimento de origem, observada, caso houver, a indicação geográfica definida em nível federal;

III - emitir o regulamento dos tipos de queijos artesanais para fins de definição das características de identidade e qualidade de cada tipo de produto;

IV - promover o reconhecimento da produção do queijo artesanal como patrimônio imaterial, sociocultural e econômico do povo;

V - promover a identificação de alternativas que respeitem aspectos históricos e culturais das regiões produtoras, visando a preservar a diversidade e a autenticidade do queijo artesanal;

VI - apoiar o desenvolvimento tecnológico e as pesquisas voltados para o aprimoramento dos processos de produção e comercialização dos queijos artesanais, em especial as de identidade e qualidade;

VII - apoiar a oferta de financiamentos destinados à melhoria da gestão e dos processos de produção do queijo artesanal;

VIII - capacitar ou apoiar a capacitação de produtores e demais envolvidos na produção de queijos artesanais em boas práticas agropecuárias, fabris, associativistas e cooperativistas;

IX - promover e apoiar campanhas informativas voltadas para o consumidor dos queijos artesanais;

X - promover e apoiar o intercâmbio com outros estados e países visando à troca de conhecimentos técnicos;

XI - promover e apoiar a participação de produtos ou produtores em feiras, seminários, congressos, cursos, concursos e eventos congêneres, nacionais e internacionais;

XII - prestar assistência técnica e extensão rural quanto à legislação sobre produção, maturação, armazenamento, transporte e comercialização dos queijos artesanais;

XIII - promover e apoiar a adequação sanitária dos estabelecimentos de produção de queijo artesanal;

XIV - promover e apoiar a adequação sanitária e a melhoria do rebanho leiteiro destinado à produção dos queijos artesanais;



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



XV - apoiar a organização de rede laboratorial adequada às demandas da produção dos queijos artesanais.

Parágrafo único. Para fins de implementação do disposto no inciso XIV do caput, o Estado poderá conceder subsídios para a realização de exames de tuberculose e brucelose e para a reposição de matrizes sacrificadas por serem portadoras dessas doenças, em rebanho leiteiro destinado à produção dos queijos artesanais.

Art. 4º Compete aos seguintes órgãos e entidades da administração pública do Poder Executivo, observado o disposto no art. 84 da Constituição da República:

I - à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento :

a. coordenar, gerir e acompanhar as ações e atividades relacionadas aos queijos artesanais;

a. atuar supletivamente, quando couber, nas atribuições do INDEA-MT, da Empresa Mato-Grossense de Pesquisa Assistência e Extensão Rural do Estado de Mato Grosso – Empaer – MT;

a. regular a emissão dos regulamentos de identidade e qualidade dos tipos de queijos artesanais;

II - ao INDEA-MT:

a. regulamentar tipos de queijos artesanais, com base em características de identidade e qualidade descritas em estudo técnico;

a. habilitar queijarias e entrepostos e registrar seus produtos;

a. habilitar estabelecimentos rurais para fornecimento de leite para a produção de queijos artesanais; a. inspecionar e fiscalizar queijarias, entrepostos e estabelecimentos rurais fornecedores de leite para produção de queijos artesanais; a. conferir, por meio de auditoria, equivalência de SIMs ao INDEA-MT para fins de habilitação sanitária e fiscalização de queijos artesanais;

a. editar normas complementares sobre queijos artesanais;

III - à Empaer-MT:

a. desenvolver e prospectar pesquisas sobre os queijos artesanais, em especial, as de identidade e qualidade;

a. validar as pesquisas referentes aos queijos artesanais realizadas por outras instituições;

a. credenciar entidades, para promover a validação de pesquisas referentes aos queijos artesanais realizadas por outras instituições;

a. regulamentar as características de identidade e qualidade dos tipos de queijos artesanais em conjunto com os demais órgãos e entidades competentes;

a. realizar estudos de caracterização de regiões produtoras de queijos artesanais e articular produtores e pesquisadores com esse propósito;

a. prestar assistência técnica e extensão rural sobre produção, maturação, armazenamento, transporte e comercialização dos queijos artesanais;



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



a. capacitar produtores em boas práticas agropecuárias e fabricação.

CAPÍTULO III

DA PRODUÇÃO DOS QUEIJOS ARTESANAIS

Art. 5º As condições para a produção dos queijos artesanais, visando a assegurar a inocuidade dos produtos, serão estabelecidas em regulamento específico com base na observação dos parâmetros de qualidade e identidade estabelecidos para cada tipo de queijo.

Parágrafo único. O Estado, no exercício de sua competência de editar regulamentos sanitários, quando relativos aos processos produtivos de queijos artesanais, promoverá a participação de produtores ou seus representantes, pesquisadores e profissionais especializados.

Art. 6º Fica admitida a produção de variedades derivadas de determinado tipo de queijo artesanal, desde que respeitadas as características de qualidade estabelecidas no regulamento do produto.

Parágrafo único. Considera-se variedade de um tipo de queijo artesanal o produto obtido a partir da adição de condimentos, especiarias ou outras substâncias alimentícias ou de alterações pontuais no processo de fabricação ou na etapa de maturação.

Art. 7º Os requisitos técnicos para as instalações e para os ambientes de queijarias e entrepostos serão definidos em regulamento específico com base nos parâmetros de identidade e qualidade estabelecidos para cada tipo de queijo.

Parágrafo único. O regulamento a que se refere o caput assegurará a possibilidade de utilização de equipamentos e utensílios tradicionais que não interfiram nos parâmetros de identidade e qualidade estabelecidos para cada tipo de queijo.

Art. 8º A maturação será realizada em temperatura ambiente, em ambiente climatizado, refrigerado ou em área subterrânea, na própria queijaria ou em entreposto, conforme disposto em regulamento;

Art. 9. Será considerado responsável pelo estabelecimento um dos seguintes:

I - o produtor devidamente capacitado, no caso da queijaria;

II - o maturador ou afinador devidamente capacitado, no caso do entreposto;

III - o profissional capacitado ou habilitado indicado por associação ou cooperativa, no caso de queijaria ou entreposto;

IV - o profissional habilitado reconhecido pelo conselho de classe, no caso de queijaria ou entreposto.

Art. 10. A água utilizada na produção dos queijos artesanais deverá ser segura para o consumo humano, conforme comprovação de análise físico-química e microbiológica, conforme dispuser regulamento.

Parágrafo único. Constatada a necessidade de tratamento da água, serão exigidos a filtração e cloração ou o uso de outro processo de tratamento de eficiência



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



comprovada e a realização de análise físico-química e microbiológica, no mínimo, semestral.

Art. 11. O leite empregado na produção dos queijos artesanais será produzido na propriedade ou posse rural em que está a queijaria.

Parágrafo único. O fornecimento de leite à queijaria situada em outra propriedade ou posse rural será condicionado à obtenção de habilitação sanitária, emitida pelo órgão ou pela entidade de controle e defesa sanitária competente, que ateste o relacionamento entre o produtor de leite e a queijaria.

CAPÍTULO IV

DA COMERCIALIZAÇÃO DOS QUEIJOS ARTESANAIS

Art. 12. Fica autorizada, no território do Estado, a comercialização dos queijos artesanais produzidos em queijarias habilitadas ou maturados em entrepostos habilitados, nos termos desta lei.

Parágrafo único. O queijo artesanal identificado pelo selo ARTE, em conformidade com o art. 10-A da Lei Federal nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, poderá ser comercializado para outros estados ou para o Distrito Federal.

Art. 13. O órgão ou entidade de controle e de defesa sanitária competente estabelecerá, em regulamento, regras para a rotulagem em embalagens primárias e secundárias e sobre os mecanismos de rastreabilidade dos produtos.

§ 1º Constarão do rótulo dos queijos artesanais, no mínimo, o seu tipo ou a sua variedade, o número do cadastro, do registro ou do título de relacionamento do estabelecimento e o nome do município de origem.

§ 2º Os queijos artesanais poderão ser comercializados sem embalagem desde que estejam estampados na peça os dados mencionados no caput por um dos seguintes meios:

I - impressão em baixo-relevo;

II - carimbo com tinta inócua à saúde;

III - etiqueta de caseína;

IV - outro meio de identificação estabelecido em regulamento.

Art. 14. O transporte dos queijos artesanais será realizado de modo a preservar sua integridade, nos termos de regulamento.

CAPÍTULO V

DA FISCALIZAÇÃO DOS QUEIJOS ARTESANAIS

Art. 15. A fiscalização sanitária da produção dos queijos artesanais será realizada periodicamente pelo órgão ou pela entidade de controle e de defesa sanitária competente e terá natureza prioritariamente orientadora, visando ao cumprimento das exigências desta lei e de seus regulamentos.

Art. 16. A infração às disposições desta lei e de seus regulamentos implicará a aplicação das sanções previstas na legislação de inspeção sanitária estadual, e em



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

seus regulamentos, podendo o órgão ou a entidade competente conceder prazo para correção das inconformidades sem interrupção da produção, nas situações que não representem risco iminente para a saúde pública.

Parágrafo único. Produtos apreendidos que apresentarem condições adequadas ao consumo humano devem, preferencialmente, na forma de regulamento, ser reaproveitados por intermédio de doação a órgãos ou entidades.

Art. 17. O responsável pela queijaria ou pelo entreposto responderá pelas consequências à saúde pública, caso se comprove negligência ou omissão no que se refere à observância dos padrões higiênico-sanitários, físico-químicos e microbiológicos, à adição indevida de produtos químicos e biológicos e ao uso impróprio de práticas de recebimento, obtenção e depósito de matéria-prima e ingredientes, elaboração, acondicionamento, armazenagem, transporte e comercialização dos produtos de origem animal elaborados de forma artesanal.

Art. 18. O Estado poderá credenciar órgão ou entidade para atuar na verificação de conformidade da produção dos queijos artesanais, nos termos definidos em regulamento.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 19. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

II.II – Da (s) Preliminar (es);

Não há preliminares a serem analisadas.

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 (competências para legislar) e no que respeita a 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; (...)



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

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.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

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.

Preliminarmente, constata-se que a matéria se insere na temática de produção e consumo, sendo tema de competência comum e concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos termos dos artigos 23, inciso VIII e 24, inciso V, da Constituição Federal. Vejamos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;



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

V - produção e consumo;

(...)

§ 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 base no referido dispositivo, cumpre destacar que a União no âmbito de sua competência (art. 24, §1º CF) editou a Lei nº 13.860, de 18 de julho de 2019 que “*Dispõe sobre a elaboração e a comercialização de queijos artesanais e dá outras providências.*”.

Sendo assim, cabe aos Estados suplementar a legislação em vigor com fundamento no artigo 24, §2º da Constituição Federal, desde que obedecidos os princípios que norteiam a Carta Magna.

Neste sentido, **não há de se falar em vício de competência legislativa, uma vez que a matéria está nos limites do poder a ser exercido pelo Estado-membro.**

Contudo, embora a matéria esteja amparada pelo interesse público, é possível inferir que a proposta cria atribuições ao destinatário da obrigação, qual seja, o Poder Executivo, configurando dessa forma em vício de inconstitucionalidade, **por vício de iniciativa** pois afronta o artigo 39, parágrafo único, inciso II, alínea “d”, da Carta Estadual. Vejamos:

Art. 39 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, à Procuradoria Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Parágrafo único. **São de iniciativa privativa do Governador do Estado** as leis que:

(...)

II - **disponham sobre:**

(...)

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



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

A proposta em análise, embora confira uma política pública a favor da produção e comercialização de queijos artesanais, ela acaba gerando novas atribuições, conforme observa-se nos dispositivos, 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*:

PROCESSO LEGISLATIVO — INICIATIVA. Ao Chefe do Executivo estadual compete a iniciativa de projetos de lei versando estrutura administrativa a teor dos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, e 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal, aplicáveis, por simetria, às unidades federativas.

(STF. Plenário, ADI 4726/AP, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 10/11/2020)

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, Relatar Min DIAS TOFFOLI, Segunda Turma. DJe 29-06-2018)

A inconstitucionalidade com relação à iniciativa legislativa se dá por atribuição a Secretaria do Estado e a interferência do Poder Legislativo na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo resulta em transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, previsto na Constituição Federal e na Constituição do Estado, respectivamente em seus artigos 2º e 9º.

Constituição Federal

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

Constituição do Estado de Mato Grosso

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.

Parágrafo único. É vedada a qualquer dos Poderes a delegação de competência.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Por essas razões, a presente iniciativa padece de **inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa**, viola os artigos 2º, da Constituição Federal e artigos 9º e 39, § único, inciso II, alínea “d” da Constituição do Estado de Mato Grosso.

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.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

1013-5) (grifos nossos). (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.fl.s. 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 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. (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.fl.s. 91-92)

No que diz respeito à constitucionalidade material, 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 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.¹

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



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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.

Além disso, a efetivação da propositura ocasionará o dispêndio de recursos, refletindo na geração de novas despesas decorrentes da criação da política pública, o qual **não tem previsão de dotação orçamentária**.

A proposta legislativa que cria e altera despesa obrigatória, deverá ser acompanhado do estudo de estimativa orçamentário e financeiro, conforme determina o artigo 113 do Ato de Disposições Transitórias da CF/88, *verbis*:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”.

A Senhora Ministra Rosa Weber, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6074 / RR elucida o seguinte entendimento:

“O processo legislativo passou a ter um requisito imprescindível, sob pena de originar leis eivadas do vício de inconstitucionalidade formal. Para ser válida, a legislação deve, por conseguinte, conformar-se ao equilíbrio e à sustentabilidade financeira, aferíveis no bojo do processo legislativo que proporcione um diagnóstico do impacto: (i) do montante de recursos necessários para abarcar as despesas criadas ou (ii) da ausência de recursos em razão da renúncia de receitas. Ministra Rosa Weber (Relatora) - ADI 6074 / RR”

Portanto, verifica-se que a propositura colide com as determinações Constitucionais por usurpar a competência material do Poder Executivo, por ferir o princípio constitucional da separação de poderes, e por não estar acompanhado pelo estudo de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sendo, portanto, **materialmente inconstitucional**.



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.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à Juridicidade e Legalidade, relacionado a conformidade com o sistema jurídico vigente, verifica-se que propositura, colide com o disposto na Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que, no seu art. 16, inciso I, traz como elemento que acompanha a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, a referida estimativa, e acrescenta ainda no inciso II, que a criação de ação governamental que gere despesas permanente, como é o caso, deve estar adequada com a Lei orçamentária, compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, sendo possível inferir que não possui nenhum desses elementos exigidos pela lei de responsabilidade fiscal. Vejamos o disposto no artigo 16 da LRF:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: *(Vide ADI 6357)*

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”.

Face às considerações aduzidas é possível concluir que a proposta, além de possuir vícios de inconstitucionalidade, padece do vício de ilegalidade, por desrespeito à LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Ademais, existe no ordenamento jurídico quanto à matéria aqui tratada, Decreto que regulamenta o art. 10-A da Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, e a Lei nº 13.860, de 18 de julho de 2019, para dispor sobre a elaboração e a comercialização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal.

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 louvável a iniciativa legislativa, conclui-se que na hipótese a proposição incorre em vício de inconstitucionalidade formal e material, encontrando óbice a sua aprovação por esta Comissão.

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, em face da **inconstitucionalidade formal e material**, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 1846/2023, de autoria da Deputada Sheila Klener.

Sala das Comissões, em 22 de 10 de 2024.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 1846/2023 – Parecer N.º 185/2024/CCJR
Reunião da Comissão em 22 / 10 / 2024
Presidente: Deputado (a) Julio Campos
Relator (a): Deputado (a) Thiago Silva

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, em face da inconstitucionalidade formal e material , voto contrário à aprovação do Projeto de Lei N.º 1846/2023, de autoria da Deputada Sheila Klener.

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

Certifico, que o Deputado Thiago Silva, através de videoconferência, relatou contrário à aprovação do PL N.º 1846/2023, durante a 18ª Reunião Ordinária Híbrida, realizada em 22/10/2024.



ALMT
Assembleia Legislativa

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

NCCJR
Fls. 41
Rub.

FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO HÍBRIDA

Reunião	19ª Reunião Ordinária Híbrida		
Data	22/10/2024	Horário	14h30min
Proposição	Projeto de Lei Nº 1846/2023		
Autor (a)	Deputada Sheila Klener		

VOTAÇÃO

Membros Titulares	Presencial	Videoconferência	Ausente	Sim	Não	Abstenção
Deputado Júlio Campos Presidente	☒	☐	☐	☒	☐	☐
Deputado Diego Guimarães Vice-Presidente	☒	☐	☐	☒	☐	☐
Deputado Dr. Eugênio	☐	☐	☒	☐	☐	☐
Deputado Sebastião Rezende	☐	☒	☐	☒	☐	☐
Deputado Thiago Silva	☐	☒	☐	☒	☐	☐
Membros Suplentes						
Deputado Wilson Santos	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Deputado Dilmar Dal Bosco	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Deputado Fabio Tardin - Fabinho	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Deputado Beto Dois a Um	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Deputada Janaina Riva	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	SOMA TOTAL			4	0	0
CERTIFICO: Matéria relatada pelo Deputado Thiago Silva, sendo aprovada pela maioria dos membros com parecer contrário, em face da inconstitucionalidade formal e material.						


Waleska Cardoso
Consultora do Núcleo da CCJR