



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 21/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 184/2021 que “Determina que os estabelecimentos comerciais, bancários, de serviços e similares a realizar o plantio de árvores em seus estacionamentos.”.

Autor: Deputado Eduardo Botelho

Relator (a): Deputado (a)

*Eduardo Botelho*

### I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 22/03/2021 (fl. 02), sendo cumprida a 1ª pauta do dia 23/03/2021 ao dia 14/04/2021 (fl. 05/verso).

A proposição em referência “Determina que os estabelecimentos comerciais, bancários, de serviços e similares a realizar o plantio de árvores em seus estacionamentos.”.

O Autor em justificativa informa:

Esta lei se faz necessária, tendo em vista que hoje em dia é cada vez mais comum a existência de shopping centers, centros comerciais e lojas de grande porte dos mais variados ramos de atividade que colocam a disposição de seus clientes estacionamentos abertos com grande número de vagas.

No entanto estes estacionamentos são muitas vezes construídos sem qualquer planejamento, não respeitando normas como a de impermeabilidade do solo, asfaltando ou concretando toda sua área.

É sabido que as funções das árvores vão muito além de sombra e beleza. Apesar de que a função de fazer sombra pode ser um atrativo para os clientes que visam a proteção de seus veículos contra o sol, o plantio de árvores ajuda em vários outros quesitos.

O plantio de árvores traz entre outros os seguintes benefícios:

- Infiltração de água no solo: as árvores facilitam a infiltração e a condução da água no solo, pois mantém o solo menos compactado e contribuem, portanto, para a redução do escoamento superficial, e da ocorrência de enchentes;
- Redução da sensação térmica: além da sombra, a absorção da radiação solar e a transpiração do vapor de água das árvores contribuem diretamente para a redução da sensação térmica, tanto ao redor das árvores, quanto na área de projeção da copa;



**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



- Atenuação da poluição sonora: as árvores atuam como barreiras para contra pequenos ruídos;
  - Quebra vento: a presença de árvores tem efeitos diretos sobre o regime dos ventos, pois funciona como uma barreira capaz de diminuir a velocidade e a direção dos ventos. Isso pode evitar que ventanias causem prejuízos às casas e à outras construções feitas pelo homem, como a destruição de telhados;
  - Liberação de oxigênio e absorção de poluentes: além da liberação de oxigênio, que ocorre durante o dia, vários poluentes em suspensão são absorvidos pelas árvores. O principal poluente é o carbono, o qual as plantas tendem a absorver e estocar em maiores quantidades na fase inicial de desenvolvimento;
  - Micro habitats para a fauna: além de servir como abrigo e local de reprodução, principalmente de aves e insetos, as árvores também são fontes de produção de alimentos para a fauna;
- Os benefícios são inúmeros para todos os cidadãos, inclusive para os proprietários do estabelecimento comercial aberto.
- O aumento das temperaturas e a diminuição das chuvas podem ser sentidos cada vez com mais frequência, e o plantio de árvores pode contribuir e muito para que as consequências dessas mudanças climáticas sejam menores para toda a população. Grandes áreas como as de estacionamentos não podem simplesmente ficarem “vazias” de natureza, apenas com concreto e asfalto. Podem e devem ser utilizadas como locais de plantio de árvores, sem que tragam qualquer prejuízo para o estabelecimento.
- Em face do exposto, sendo a matéria de suma importância é que apresento este Projeto de Lei, esperando contar com o apoio e aprovação dos Nobres pares.

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Recursos Minerais - CMARHRM em 14/04/2021 (fl. 05/verso). A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 06-14), tendo sido aprovado em 1.<sup>a</sup> votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 23/11/2022 (fl.15/verso)

Na sequência a proposição cumpriu a 2.<sup>a</sup> pauta da data de 30/11/2022 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, tudo conforme à fl.15/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 Determina que todos os estabelecimentos comerciais, bancários, de serviços e similares, públicos e privados a realizar o plantio de árvores nas dependências de seus estacionamentos em espaços abertos.

Art. 2º Os plantios deverão obedecer as seguintes determinações:

I - os estacionamentos são obrigados a plantar uma árvore para cada 04 (quatro) vagas;

II - as árvores deverão ser plantadas de forma a ficarem distribuídas entre as vagas, ficando vetado o plantio de forma aglomerada em apenas determinado ponto do estacionamento.

§1º Ficam desobrigados ao cumprimento do disposto no artigo 1º os estabelecimentos cujos estacionamentos tenham menos de 10 vagas, e os estabelecimentos que possuam estacionamentos subterrâneos e cobertos;

§2º Os estabelecimentos que mesclarem em seu estacionamento áreas cobertas e descobertas deverão cumprir com o disposto no caput, levando em consideração o número total de vagas colocadas à disposição de seus clientes;

Art. 3º Os estabelecimentos que não cumprirem com o determinado sofrerão sujeitos a aplicação de multa, calculada proporcionalmente a quantidade de vagas.

Parágrafo único. A cada reincidência, a multa será majorada em 50% (cinquenta por cento).

Art. 4º Caberá a agentes ligados a Secretaria do Meio Ambiente realizar a fiscalização do disposto nesta Lei.

Art. 5º Esta Lei deve ser regulamentada nos termos do Art. 38-A da Constituição Estadual.

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

### **II.III - Da Inconstitucionalidade 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 poder 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.

Inconstitucionalidade por ação, positiva ou por atuação	
Inconstitucionalidade Material	Inconstitucionalidade Formal
Vício de matéria:	Vícios de forma:



Violação ao conteúdo do texto constitucional.	Iniciativa; Repartição de competência; Processo Legislativo
Vício <b>insanável</b>	Vício <b>Sanável</b> .

Uma vez estabelecidas as premissas concernentes à (in) constitucionalidade formal, passa-se à análise da proposição, sob os aspectos pertinentes.

#### II. IV A Inconstitucionalidade Formal de Vício de Iniciativa Por Violação de Regra Quanto à Criação de Atribuições ao Poder Executivo

No âmbito da competência formal a matéria será analisada quanto a repartição vertical, onde o legislador constituinte definiu as competências dos Entes Federativos, quando há permissão constitucional para que diferentes Entes Políticos legissem sobre uma mesma matéria, adotando-se a predominância da União, que irá legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º da CF).

A proposição, cuja finalidade é garantir maior proteção ao meio ambiente, especificamente a flora mato-grossense de competência legislativa concorrente (art. 24, inciso VI da Carta Magna), combinado com o art. 225, inciso VII, que impõe ao Poder Público o dever de proteger a fauna e a flora. Assim é possível concluir que no âmbito da competência vertical, a finalidade principal da proposta é de competência concorrente.

Ocorre que, ao buscar essa proteção, a proposição **cria atribuições** ao Poder Executivo, o que torna a proposta inconstitucional na sua forma, pois, na repartição das competências horizontais, no âmbito dos Estados-Membros foi consignado pela Carta Magna a cada Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) o âmbito de sua atuação.

<sup>1</sup> Tabela trazida por: MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021. pg. 90



Ao Legislativo foi determinada a competência para legislar e fiscalizar os outros Poderes, enquanto ao Poder Executivo coube a tarefa de administrar o Estado, com o auxílio de outros Poderes, tal auxílio deve se dar no estabelecimento de diretrizes das políticas públicas, não no estabelecimento de ações concretas, como dispõe o projeto de lei.

Desse modo, ao atuar de forma concreta, criando uma atribuição, que deverá se adequar à atual estrutura do Poder Executivo, (possuidor da função constitucional de executar tais ações) e, assim, adentra a **competência legislativa privativa do Governador do Estado** para iniciar o processo legislativo. O que é vedado pelas regras da Constituição Federal e Estadual.

A vedação está definida no artigo 39, parágrafo único, inciso II, alínea "d", da Constituição do Estado de Mato Grosso que dispõe ser de iniciativa privativa do Governador do Estado às leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.

Além disso, as regras estabelecidas na Constituição Estadual seguem o **princípio da simetria** pois, a Carta Magna elenca as hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República e nos Estados-Membros essas competências são designadas aos Governadores, de observância obrigatória, sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva.

O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que os processos legislativos dos Estados-Membros devem seguir obrigatoriamente as linhas mestres definidas pela Constituição Federal; Vejamos:

Processo legislativo dos Estados-Membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal. (ADI 637. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 25.08.2004).

Além disso, a jurisprudência do **STF** tem reconhecido a **inconstitucionalidade de projetos de lei** que impliquem **criação de novas atribuições** ao Poder Executivo, senão vejamos:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES.





ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de **criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais**. 2. Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas “c” e “e”, da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 4211, Relator (a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 21-03-2016 PUBLIC 22-03-2016)

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

Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de Mato Grosso verifica-se ser a propositura é formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa, ao criar novas atribuições ao Poder Executivo.

## II. V A Inconstitucionalidade Formal de Vício de Iniciativa Por Violação de Regra Quanto à Criação De Despesas

O Projeto de Lei em análise, traz em seu art. 1º:

Art. 1º Determina que todos os estabelecimentos comerciais, bancários, de serviços e similares, públicos e privados a realizar o plantio de árvores nas dependências de seus estacionamentos em espaços abertos.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Ainda que se pudesse declarar a constitucionalidade do (s) dispositivo (s) acima mencionado (s), argumentando que se cria um espaço para flexibilização do Orçamento em prol do Poder Executivo com benefícios à sociedade pela proteção ao meio ambiente, é inegável que tal tentativa importa em flagrante inconstitucionalidade da proposição, por afrontar a o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, conforme o Art. 2º da C.F.

Evidente que, a adoção da estrutura necessária para atendimento do constante no (s) dispositivo (s), irá impor ao Poder Executivo, despesas que não estão previstas na Legislação competente.

Significa que, a implementação do disposto na proposição, ocasiona o dispêndio de recursos financeiros, razão pela qual deve, a proposta, obedecer ao disposto no artigo 16 da Lei Complementar Federal N. ° 101/2000, que prevê que toda criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental deve ter análise do impacto financeiro:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:  
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.

Tal dispositivo foi constitucionalizado durante o período do Novo Regime Fiscal no art. 113 do Ato das Disposições Transitórias – ADCT da Constituição Federal. Vejamos:

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.

Embora a determinação constitucional conste no ADCT da Constituição Federal, a aplicação do preceito vai além do âmbito federal, **atingindo todos os níveis federativos**. Referida questão já foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5816 de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, vejamos:

A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Portanto, a proposição em questão, sofre do vício de inconstitucionalidade por violar o artigo 2º da Constituição Federal, os artigos 9º, 39, parágrafo único, inciso II, alínea “d” da Constituição do Estado de Mato Grosso, bem como o artigo 16 da Lei Complementar Federal N.º 101/2000.

Assim, a interferência do Poder Legislativo na esfera de **competência privativa** do Poder Executivo resulta em **transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes**, previsto na Constituição Federal e na Constituição do Estado, padecendo a proposta do **vício de iniciativa, ante a criação de despesas em descompasso com a legislação aplicável**.

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

#### II.VI - 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:



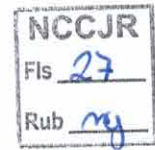
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



(...)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). Grifos nossos.

Nesse sentido, assim define o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luis 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.Fls. 91-92)

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



## II.VII - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à **Juridicidade**, verifica-se que o ordenamento jurídico infraconstitucional é, como um todo respeitado, não se identificando qualquer conflito que venha gerar ilegalidade contra a proposição, além daquelas já apresentadas no tocante à inconstitucionalidade formal.

O motivo impeditivo de aprovação da proposição, então, se dá, pela criação de atribuições ao Poder Executivo, em flagrante violação do princípio da separação de poderes (CF), bem como às disposições constitucionais estaduais.

Quanto à **Regimentalidade**, deve constar registrado que, a proposição legislativa, **não** está em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno, especialmente em razão do Art. 155, VII:

Art. 155 Não se admitirão proposições:  
(...)  
VII - manifestamente inconstitucionais;

Acerca do regramento constante do Regimento Interno da Casa de Leis, no que diz respeito à **Iniciativa das proposições**, verifica-se que **não são** devidamente observados os Artigos 155, 165, 168, e 172 a 175 e outros, todos do mencionado Regimento Interno.

Em face de todo o exposto, vislumbramos questões **atentatórias** ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional e, ou, 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 184/2021, de autoria do Deputado Eduardo Botelho.

Sala das Comissões, em 21 de 03 de 2023.

### IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 184/2021 – Parecer N.º 21/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 21/03/23
Presidente: Deputado João Campos
Relator (a): Deputado (a) Thiago Silva

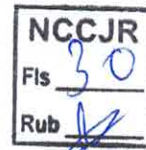
Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto <b>contrário</b> à aprovação do Projeto de Lei N.º 184/2021, de autoria do Deputado Eduardo Botelho.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	THIAGO SILVA
Membros (a)	JOÃO CAMPOS
	EDUARDO BOTELHO



**ALMT**  
Assembleia Legislativa

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



**FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA**

Reunião	4ª Reunião Ordinária Híbrida		
Data	21/03/2023	Horário	14h00min
Proposição	Projeto de Lei Nº 184/2021		
Autor (a)	Deputado Eduardo Botelho		

**VOTAÇÃO**

Membros Titulares	Presencial	Videoconferência	Ausente	Sim	Não	Abstenção
Deputado Júlio Campos Presidente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Eugênio Vice-Presidente	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Diego Guimarães	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Elizeu Nascimento	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Thiago Silva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Membros Suplentes</b>						
Deputado Sebastião Rezende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Fabinho	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Wilson Santos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Gilberto Cattani	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputada Janaina Riva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>SOMA TOTAL</b>				<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>CERTIFICO: Matéria relatada pelo Deputado Thiago Silva, sendo aprovada pela maioria dos membros com parecer contrário.</b>						

  
Waleska Cardoso

Consultora do Núcleo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação