



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 471/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 83/2023, que “Institui o Programa Estadual de Aprendizagem Indígena, no âmbito do Estado de Mato Grosso.”.

Autora: Deputado Thiago Silva.

Relator (a): Deputado (a)

*Diego Guimarães*

### I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos – SSL no dia 08/02/2023 (fl. 02), sendo cumprida a 1ª pauta do dia 08/02/2023 ao dia 08/03/2023 (fl. 05/verso).

A proposição em referência “Institui o Programa Estadual de Aprendizagem Indígena, no âmbito do Estado de Mato Grosso”.

O Autor em justificativa informa:

O presente Projeto de Lei trata da implementação do Programa Jovem Aprendiz Indígena, que visa estimular a contratação de jovens e adolescentes indígenas residentes no Estado de Mato Grosso, que estejam cursando ensino fundamental ou médio.

Os povos indígenas brasileiros, assim como de toda América Latina, foram sistematicamente violentados na história de formação do Brasil. Os efeitos desse genocídio ainda perduram - seja pela tentativa de apagamento de suas raízes, culturas e tradições, pelos efeitos nefastos da desigualdade social, seja pela ausência de demarcação de terras indígenas - e devem ser ativamente combatidos.

Neste sentido, o projeto busca enfrentar o grande número de jovens e adolescentes indígenas desassistidos socialmente e por meio dele, pretende-se corrigir uma desigualdade, criando uma ação afirmativa no mercado de trabalho, ao mesmo tempo que condiciona e garante o direito à educação e o acompanhamento escolar desta população (inclusive visando o ingresso ao ensino superior).

Trata-se de iniciativa cujo objetivo não é apenas o estabelecimento de vínculo empregatício, mas toda a gama de possibilidades que o vínculo proporciona. Trata-se de contribuição na perspectiva de vida de jovens que carregam cultura, língua,



**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

costumes e tradições que compõem a formação do país e devem ser preservadas e respeitadas.

Além disso, contribui também para aumento na diversidade no mercado de trabalho. Há, inclusive, experiências de projetos semelhantes executados pela Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM) ligado à saúde indígena que, desde 2012, implementam o Programa Jovem Aprendiz. Como consequência do projeto, os próprios indígenas trabalhadores da saúde indígena, com o apoio do coordenador da Associação, implementaram este Programa Jovem Aprendiz Indígena, referência que inspira este Projeto de Lei.

Em 2015, os primeiros quatro indígenas foram contratados e, desde então, o número de inscritos e contratados pelo Programa aludido cresceu exponencialmente. Entre 2017 e 2018, foram 34 indígenas contratados e, desses, quatro jovens aprendizes que ingressaram na universidade; até 2019, foram 54 indígenas contratados.

Cabe ressaltar, que há, inclusive, aumento do número de indígenas inscritos nos vários vestibulares no Estado de Mato Grosso, evidenciando impacto positivo não só no contexto empregatício, mas em todo o contexto social e cultural dos grupos envolvidos.

Considerando que o mês de abril é simbólico para lutas indígenas, esse Projeto de Lei faz parte de uma série de iniciativas dos vários setores da sociedade envolvidos na pauta e, assim, resta justificado.

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura e Desporto em 16/03/2023 (fl. 05/verso). A Comissão opinou favoravelmente à sua aprovação (fls. 06-12), tendo sido aprovado em 1.<sup>a</sup> votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 03/05/2023 (fl. 13/verso).

Na sequência a proposição cumpriu a 2.<sup>a</sup> pauta da data de 03/05/2023 a 17/05/2023 (fl. 13/verso e informação colhida na intranet da ALMT), sendo que na data de 22/05/2023 os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, tendo a esta se aportado na mesma data (fl. 13/verso).

No âmbito desta CCJR, 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, jurídico e regimental.

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 – RIALMT, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Como dito anteriormente, o presente projeto “Institui o Programa Estadual de Aprendizagem Indígena, no âmbito do Estado de Mato Grosso”.

A proposição assim dispõe:

Artigo 1º Fica instituído o Programa Estadual de Aprendizagem Indígena, no âmbito do Estado de Mato Grosso, com objetivo de fomentar a formação profissional de adolescentes e jovens indígenas em órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta, por meio da aprendizagem, prevista nos artigos 429 e seguintes da Consolidação das Leis Trabalhistas.

Parágrafo único. O Programa Estadual de Aprendizagem Indígena atenderá adolescentes e jovens indígenas residentes no Estado de Mato Grosso, que estejam cursando, na rede pública, o ensino fundamental ou ensino médio.

Artigo. 2º O Programa Estadual de Aprendizagem Indígena será implementado por órgão a ser definido por regulamento do Poder Executivo.

Artigo 3º As diretrizes do Programa Estadual de Aprendizagem indígena são:

I. Orientar os adolescentes, jovens e órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, a respeito dos procedimentos necessários para a participação no programa e formalização da contratação de aprendizes;

II. Disponibilizar aos interessados as informações necessárias para a participação no Programa, mantendo-as atualizadas nos meios eletrônicos e escritos de comunicação oficial;

III. Receber as solicitações e encaminhar os adolescentes e jovens aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta; e

IV. Supervisionar, monitorar e avaliar o processo de formação dos aprendizes.

Artigo 4º O Programa Estadual de Aprendizagem Indígena compreenderá a celebração de Contrato de Trabalho Especial de Aprendizagem, conforme disciplinado pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Parágrafo único. Fica assegurada aos adolescentes e jovens os direitos e a proteção da legislação trabalhista e das convenções ou acordos coletivos de trabalho ou decisões normativas aplicáveis à categoria profissional a que estiverem vinculados.

Artigo 5º Será concedido o “Selo Empresa Amiga do Aprendiz Indígena” às empresas privadas que contratarem aprendizes nas condições previstas nesta Lei.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Artigo 6º O Programa Estadual de Aprendizagem Indígena, de que trata esta Lei, constitui-se em ação prioritária no âmbito do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual.

Artigo 7º As despesas referentes à contratação das entidades sem fins lucrativos e dos aprendizes, na forma estabelecida pela legislação, ocorrerão por conta de dotações orçamentárias específicas.

Artigo 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

É preciso, então, informar que, 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.

## II.II – Da (s) Preliminar (es);

De início, é preciso ressaltar que não há preliminares a serem informadas, pois a proposição não é objeto de emendas parlamentares e nem de apensamentos de outras proposituras.

Diante disso, desnecessário tecer qualquer consideração, restando autorizado o ingresso nos itens seguintes, onde serão analisadas a constitucionalidade quanto aos aspectos formais e materiais, bem como a questão relacionada com a legalidade, a juridicidade e a regimentalidade.



### II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal;

Antes do mais, é preciso informar que, no tocante 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.ª ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933). Destacamos.

O parágrafo único do art. 22 prevê a possibilidade de lei complementar federal vir a autorizar que os Estados-membros legislem sobre questões específicas de matérias relacionadas no artigo.

(...)

É formalmente inconstitucional a lei estadual que dispõe sobre as matérias enumeradas no art. 22, se não houver autorização adequada a tanto.

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

Em relação à terminologia, quando se diz Competência **privativa** difere-se - às vezes - do significado de competência **exclusiva** - parte da doutrina entende haver uma divisão, onde as competências exclusivas, que são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam- sê-la.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Pode-se dizer, então, que o art. 21 da CF trata da competência exclusiva da União, enquanto o seu art. 22 trata da privativa.

Parte da doutrina, porém, entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.

**Quanto à COMPETENCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE** pode-se dizer, de acordo com a doutrina especializada, que é um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estado-membros. O Art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente (...)

Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24§ 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. (...)

Quando da falta completa da lei com normas gerais, o Estado-membro pode legislar amplamente, para suprir, assim, a inexistência do diploma federal. (...)

Pode-se dizer que o propósito de se entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local.

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

Quando da análise da Constitucionalidade da proposta legislativa, deve-se verificar sua submissão tanto sob o quesito formal quanto o material.

Sobre vícios quanto à Constitucionalidade Formal, diz a doutrina:

Em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por qualquer outro vício do seu processo de formação), quanto pela usurpação ou falta de competência dos entes federados.

(...).

De tudo se vê, por conseguinte, que inconstitucionalidade formal tem duas dimensões: uma atrelada às diferentes fases do processo legislativo de formação das espécies normativas (fase de iniciativa, fase de deliberação parlamentar, fase de deliberação executiva, fase de promulgação e fase de publicação) e a outra vinculada ao pacto federativo e suas regras de competência, edificadas sob a égide do princípio da predominância do interesse, sem nenhum tipo de hierarquização entre os entes federados.



**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

(...) dimensões da inconstitucionalidade formal, quais sejam: inconstitucionalidade formal propriamente dita (vícios do processo legislativo) e inconstitucionalidade formal orgânica (vícios da repartição de competências dos entes federativos).

(...).

Em essência, o vício formal decorre das circunstâncias que desrespeitam as normas referentes à elaboração das espécies normativas, bem como das normas que regulam a distribuição de competência no âmbito do federalismo pátrio.

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

Quanto a isso (constitucionalidade formal), percebe-se que a propositura trata de matéria relacionada à esfera trabalhista de população indígena, qual seja, a contratação de adolescentes e jovens indígenas estudantes que estejam cursando, na rede pública, o ensino fundamental ou ensino médio, incidindo assim em vício formal de inconstitucionalidade ao invadir competência legislativa privativa da União. Com efeito, dispõe o artigo 22, incisos I e XIV, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

XIV - populações indígenas;

(...).

Embora o parágrafo único do art. 22 da CF admita delegação legislativa por lei complementar para tratar de questões específicas, o legislador federal não delegou competência para os Estados legislarem sobre política da matéria ora em questão.

Portanto, a interferência estadual em assuntos que não lhe são afetos, como a esfera trabalhista de população indígena, apresenta-se flagrantemente inconstitucional, haja vista que não detém o Estado à competência para legislar sobre as relações de trabalho e nem sobre população indígena.

Assim é o entendimento da Suprema Corte em julgamento de matéria análoga, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 300 da Constituição do Estado do Para e Lei Complementar 31, do mesmo Estado. 3. Populações indígenas. 4. Art. 22, XIV, da Constituição Federal. 5. Matéria reservada à competência privativa da

7



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



União. 6. Arts. 129, V, e 231 da Constituição. 7. Defesa dos direitos e interesses das populações indígenas. Função atribuída ao Ministério Público Federal. 8. Art. 128, § 5º, II, “d”, da Constituição. 9. Vedação de exercício de outra função pública por membro do Ministério Público. 10. Ação julgada procedente. (STF - ADI: 1499 PA, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 17/09/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 12-11-2014 PUBLIC 13-11-2014).

Portanto, há óbice quanto a competência estadual em regular a matéria, nos termos do art. 22, inciso I e IX, da CF, assim sendo, a luz da constitucionalidade o projeto de lei incorre em **vício formal de competência**.

#### 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:

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

E mais: com a devida atenção, observe que a inconstitucionalidade material (ofensa ao conteúdo da Constituição) representa um vício insanável, vale dizer, essa norma sempre será considerada inconstitucional, mesmo que tenha cumprido





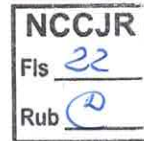
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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.

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

A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo. Assim sendo, destaca o eminente jurista que a doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, que se revela mediante contrariedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao princípio da proporcionalidade ou ao princípio da proibição de excesso, qualidade de norma constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito. Dessa forma, para além da costumeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de proteção insuficiente de determinada garantia constitucional (MENDES, 2012, p. 1013-5) (...).

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

Quanto à situação vertente, não se percebe inconstitucionalidade material no projeto de lei em apreço, até porque, é preciso salientar, a matéria é abordada pelo ordenamento jurídico nacional, conforme se demonstra por ocasião da abordagem da juridicidade da propositura, razão pela qual, salvo melhor juízo, não há o que perquirir quanto à materialidade constitucional.

## II.V – Da Legalidade, da Juridicidade e da Regimentalidade.

Quanto à **Legalidade**, percebe-se que a propositura não respeita o disposto na Lei Complementar Estadual N.º 06/1990.

Consigne-se que o projeto de lei em apreço deixa assentado em sua justificativa que ele “busca enfrentar o grande número de jovens e adolescentes indígenas desassistidos socialmente e por meio dele, pretende-se corrigir uma desigualdade, criando uma ação afirmativa no mercado de trabalho, ao mesmo tempo que condiciona e garante o direito à educação e o acompanhamento



escolar desta população (inclusive visando o ingresso ao ensino superior” (fl. 03 dos autos do PL em análise), porém a propositura apenas cria o programa sem tecer maiores especificações de como fará o enfrentamento a que se propõe e também não altera (o PL não acrescenta, não suprime e nem modifica o que ordinariamente existe no sistema jurídico) o alcance das regras já existentes, tanto que o vínculo de aprendizagem sugerido a ser realizado junto à administração pública estadual já é objeto de lei em pleno vigor, conforme demonstrado neste parecer.

Ademais, pode-se afirmar que a política pública proposta não preenche os requisitos exigíveis para a sua aprovação, pois ela não informa os objetivos, as metas e outras regras indispensáveis a toda e qualquer política pública a ser implantada, uma vez que, segundo a doutrina:

No processo de formulação de políticas públicas, a primeira providência a ser tomada quando uma situação é vista como problema é definir as linhas de ação que serão adotadas para resolver a questão.

A definição, no entanto, gera um embate político entre grupos que vão ver as linhas de ação como sendo favoráveis ou contrárias a seus interesses. Nesse momento, deve ser definido o objetivo da política pública, bem como os programas desenvolvidos e as metas a serem alcançadas. Ao final do processo de definição desses três itens, várias propostas de ação serão rejeitadas.

Essa escolha, além de ter que se preocupar com a repercussão junto aos grupos sociais, deve levar em conta o que pensa o corpo técnico da administração pública, inclusive no que se refere aos recursos materiais, econômicos, técnicos, pessoais etc.

**Um bom processo de elaboração de políticas públicas segue, em geral, os seguintes passos:**

- Conversão de estatísticas em informações relevantes para o problema;
- Análise das preferências dos atores;
- Ação baseada no conhecimento adquirido.

Para facilitar a elaboração de propostas, o responsável pela preparação da política pública deve se reunir com os atores envolvidos no contexto em que ela será implantada e pedir a eles que apontem a melhor forma de proceder. Também deve ser definido um caminho alternativo, caso a forma apontada antes seja inviável.

Tal procedimento proporciona à autoridade uma série de opiniões que pode servir como base para apontar o caminho desejado pelos segmentos sociais, auxiliando na escolha e contribuindo com a legitimidade da proposta.

(Disponível

em

<<<<http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/manual%20de%20politicass%20p%3%9Ablicas.pdf>>>>. Acesso em 25 mai 2023, às 07h27min).



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Ocorre que, da leitura das regras propostas e da justificativa fundamentadora daquelas, não se percebe:

- quais são os indicadores (individuais, sociais, econômicos ou outra possível) autorizadores da providência sugerida;
- se a política pública é necessária e adequada diante da realidade existente para os adolescentes indígenas carecedores de aprendizado para o trabalho de natureza administrativista pública.

Nos pontos tratados nos parágrafos anteriores, restam verificados algumas razões que deveriam ser esclarecidas pela propositura, contudo, ao não apresentar motivação (justificativa) suficiente, a proposta desatende o que a doutrina defende historicamente desde a Europa; vejamos:

Na Europa, a legística tem merecido (...) grande atenção. Isso certamente é um reflexo da preocupação com a 'qualidade da lei' (...).

Na lição de Blanco de Morais (...) A legística organizativa "(domínio da 'governance' normativa) ocupa-se do estudo do modelo de gestão pública da qualidade dos programas legislativos, passível de ser adotado pelos órgãos legiferantes".

Acrescente-se que o Mestre português não deixa de enfatizar aspectos, como o da linguagem dos projetos que deve ser simples, clara, adequada e precisa, além da indispensável coerência do texto. Aponta igualmente a importância da avaliação prospectiva do impacto das normas, bem como da aferição retrospectiva dos efeitos produzidos, esta para a correção de eventuais falhas do diploma normativo. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 7ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 322/323) – grifamos.

Frise-se que, especialmente no ponto grifado, a transcrição doutrinária foi integralmente acolhida pelo teor do art. 20 da Lei Complementar Estadual (LCE) N.º 06, de 27 de dezembro de 1990, que dispõe o seguinte:

Art. 20 A propositura de lei complementar, de lei ordinária ou de decreto legislativo será acompanhada de exposição de motivos ou de justificação que indique o universo jurídico abrangido pelas normas, a conveniência do novo ordenamento ou da alteração pretendida nas leis existentes, o propósito de cada um dos principais dispositivos estabelecidos e os prejuízos resultantes da preservação do "status quo".

- grifamos -

A partir disso, tem-se que a propositura não apresenta qual será a linha de ação a ser adotada pela política proposta, nem indica o motivo pelo qual entende que o *status quo* da atual



**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCCJR  
Fis 25  
Rub e

política pública deva ser modificado, sequer indica normativamente a (s) ação (ões) em concreto a ser(em) desenvolvida(s) e quais devam ser as metas a serem alcançadas pela política pública, razão pela qual se entende que a propositura viola o art. 20 da LCE 6/1990.

Apenas para constar e argumentar, supondo-se que o órgão responsável pela implantação do programa proposto seja a Secretaria de Estado Assistência Social e Cidadania – SETASC, esta traz em seu sítio eletrônico a sua missão, visão e valores nos seguintes termos (Disponível em <<<<https://www.setasc.mt.gov.br/missao-e-valores1>>>>). Acesso em 25 mai 2023, as 08h13):

#### **MISSÃO**

Promover mecanismos que favoreçam a proteção social a fim de assegurar direitos sociais e humanos às pessoas em situação de vulnerabilidade social e risco de violação de direitos, para redução das desigualdades e a inclusão social e produtiva das pessoas, por meio da efetivação descentralizada das políticas de assistência social, direitos humanos e sociais.

#### **VISÃO**

Ser reconhecida pela contribuição à melhoria dos indicadores sociais, e na emancipação e autonomia socioeconômica a fim de reduzir as vulnerabilidades sociais até 2035.

#### **VALORES**

- Sensibilidade social;
- Comprometimento e reconhecimento do cidadão como sujeito de direitos;
- ofertar serviços com qualidade e eficiência;
- Equidade Social;
- Respeito e cooperação nas relações de trabalho;
- Valorização da capacidade contributiva dos servidores;
- Fortalecimento da relação institucional do Estado e municípios;
- Atuação integrada e cooperativa interna e externamente;
- Incentivo a participação e ao controle social;
- Respeito às diferenças;
- Cidadania;
- Igualdade;
- Liberdade;
- Solidariedade.

A propositura passa a impressão de que o Poder Executivo se omite em atuar com vigor sobre o tema da propositura, todavia não há na Justificativa qualquer demonstração de falha da Administração do Chefe do Executivo Estadual quanto às suas ações na implementação de programas já existentes.



**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Ademais, inexistente nos autos da propositura explicação em que ela inova o ordenamento jurídico, principalmente porque ela própria reconhece que a administração pública promoveu o seguinte:

Em 2015, os primeiros quatro indígenas foram contratados e, desde então, o número de inscritos e contratados pelo Programa aludido cresceu exponencialmente. Entre 2017 e 2018, foram 34 indígenas contratados e, desses, quatro jovens aprendizes que ingressaram na universidade; até 2019, foram 54 indígenas contratados.

Cabe ressaltar, que há, inclusive, aumento do número de indígenas inscritos nos vários vestibulares no Estado de Mato Grosso, evidenciando impacto positivo não só no contexto empregatício, mas em todo o contexto social e cultural dos grupos envolvidos.

Considerando que o mês de abril é simbólico para lutas indígenas, esse Projeto de Lei faz parte de uma série de iniciativas dos vários setores da sociedade envolvidos na pauta e, assim, resta justificado.

Depreende-se que o Autor da propositura reconhece a existência de políticas públicas do gênero em nosso Estado, porém não demonstra na Justificativa em que elas falham no quesito de garantir a observância do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e em que as diretrizes propostas estão a garanti-lo.

Consigne-se, ainda, que a justificativa não demonstra estar a propositura em conformidade com as políticas públicas existentes e levadas a efeito pelo Executivo Estadual, nem se a proposta foi discutida com as entidades governamentais que teriam a incumbência de observar as regras propostas.

A propositura também não deixa clara se intenciona revogar as políticas existentes por sua insuficiência (não são mencionadas as políticas a serem revogadas) ou se apenas pretende complementá-las (não são indicadas quais políticas serão aperfeiçoadas), a fim de garantir o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Assim, as regras da propositura em nada inovam o ordenamento jurídico, tornando-se violadora das regras acima mencionadas.

Quanto à **Juridicidade**, não se pode dizer o mesmo, visto que, visando atender o adolescente indígena, a propositura acaba por ferir a LF N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”:



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. 79. A União apoiará técnica e financeiramente os sistemas de ensino no provimento da educação intercultural às comunidades indígenas, desenvolvendo programas integrados de ensino e pesquisa.

§ 1º Os programas serão planejados com audiência das comunidades indígenas.

(...)

Ocorre que a propositura não apresenta prova de que ela foi objeto de apreciação pelas comunidades indígenas via audiência específica para a avaliação do seu teor, nem que as suas disposições estão adequadas ao Plano Nacional de Educação e ao Plano Estadual de Educação.

Além disso, como ficou demonstrado neste parecer linhas acima, a responsabilidade por proteger, zelar, respeitar e legislar sobre os direitos dos povos indígenas é da União, razão pela qual ela designou órgão pertencente à estrutura de sua administração para que adotasse as providências adequadas quanto a tais cuidados; ou seja, quer-se dizer que:

A Fundação Nacional do Índio – FUNAI é o órgão indigenista oficial do Estado brasileiro. Criada por meio da Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, vinculada ao Ministério da Justiça, é a coordenadora e principal executora da política indigenista do Governo Federal. Sua missão institucional é proteger e promover os direitos dos povos indígenas no Brasil.

Cabe à FUNAI promover estudos de identificação e delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, além de monitorar e fiscalizar as terras indígenas. A FUNAI também coordena e implementa as políticas de proteção aos povos isolados e recém-contatados.

É, ainda, seu papel promover políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável das populações indígenas. Nesse campo, a FUNAI promove ações de etnodesenvolvimento, conservação e a recuperação do meio ambiente nas terras indígenas, além de atuar no controle e mitigação de possíveis impactos ambientais decorrentes de interferências externas às terras indígenas.

Compete também ao órgão a estabelecer a articulação interinstitucional voltada à garantia do acesso diferenciado aos direitos sociais e de cidadania aos povos indígenas, por meio do monitoramento das políticas voltadas à seguridade social e educação escolar indígena, bem como promover o fomento e apoio aos processos educativos comunitários tradicionais e de participação e controle social.

A atuação da Funai está orientada por diversos princípios, dentre os quais se destaca o reconhecimento da organização social, costumes, línguas, crenças e tradições dos povos indígenas, buscando o alcance da plena autonomia e autodeterminação dos povos indígenas no Brasil, contribuindo para a consolidação do Estado democrático e pluriétnico.

(Disponível em <<<<https://dados.mj.gov.br/organization/about/funai>>>>). Acesso em 24 mai 2023, às 08h53).



Além disso, o Estatuto do Índio (Lei N.º 6.001/1973) estabelece:

Art. 47. É assegurado o respeito ao patrimônio cultural das comunidades indígenas, seus valores artísticos e meios de expressão.

Art. 48. Estende-se à população indígena, **com as necessárias adaptações**, o sistema de ensino em vigor no País.

Art. 49. A alfabetização dos índios far-se-á na língua do grupo a que pertençam, e em português, salvaguardado o uso da primeira.

Art. 50. A educação do índio será orientada para a integração na comunhão nacional mediante processo de gradativa compreensão dos problemas gerais e valores da sociedade nacional, bem como do aproveitamento das suas aptidões individuais.

Art. 51. A assistência aos menores, para fins educacionais, será prestada, quanto possível, sem afastá-los do convívio familiar ou tribal.

Art. 52. **Será proporcionada ao índio a formação profissional adequada, de acordo com o seu grau de aculturação.**  
(grifos e negritos nossos).

Percebe-se que a FUNAI é quem deve dizer se um determinado programa de ensino contém ou não as adaptações necessárias para atender às necessidades dos adolescentes indígenas.

Logo, pretender instituir um programa via lei estadual é algo que depende de uma abordagem multidisciplinar, não podendo decorrer apenas da vontade política, mas também da sua adaptabilidade à realidade dos silvícolas. O motivo disso se extrai do próprio ordenamento jurídico, que tece obrigações gerais impostas inclusive ao adolescente indígena (a lei é para todos).

De todas as obrigações existentes, citam-se algumas inseridas na LF N.º 11.788, de 25 de setembro de 2008, que “Dispõe sobre o estágio de estudantes (...)”:

Art. 1º Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam freqüentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos.

Art. 7º São obrigações das instituições de ensino, em relação aos estágios de seus educandos:

I – celebrar termo de compromisso com o educando ou com seu representante ou assistente legal, quando ele for absoluta ou relativamente incapaz, e com a parte concedente, indicando as condições de adequação do estágio à proposta pedagógica do curso, à etapa e modalidade da formação escolar do estudante e ao horário e calendário escolar;

II – avaliar as instalações da parte concedente do estágio e sua adequação à formação cultural e profissional do educando;



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 – indicar professor orientador, da área a ser desenvolvida no estágio, como responsável pelo acompanhamento e avaliação das atividades do estagiário;
  - IV – exigir do educando a apresentação periódica, em prazo não superior a 6 (seis) meses, de relatório das atividades;
  - V – zelar pelo cumprimento do termo de compromisso, reorientando o estagiário para outro local em caso de descumprimento de suas normas;
  - VI – elaborar normas complementares e instrumentos de avaliação dos estágios de seus educandos;
  - VII – comunicar à parte concedente do estágio, no início do período letivo, as datas de realização de avaliações escolares ou acadêmicas.
- (...).

Art. 9º As pessoas jurídicas de direito privado e os órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como profissionais liberais de nível superior devidamente registrados em seus respectivos conselhos de fiscalização profissional, podem oferecer estágio, observadas as seguintes obrigações:

- I – celebrar termo de compromisso com a instituição de ensino e o educando, zelando por seu cumprimento;
- II – ofertar instalações que tenham condições de proporcionar ao educando atividades de aprendizagem social, profissional e cultural;
- III – indicar funcionário de seu quadro de pessoal, com formação ou experiência profissional na área de conhecimento desenvolvida no curso do estagiário, para orientar e supervisionar até 10 (dez) estagiários simultaneamente;
- IV – contratar em favor do estagiário seguro contra acidentes pessoais, cuja apólice seja compatível com valores de mercado, conforme fique estabelecido no termo de compromisso;
- V – por ocasião do desligamento do estagiário, entregar termo de realização do estágio com indicação resumida das atividades desenvolvidas, dos períodos e da avaliação de desempenho;
- VI – manter à disposição da fiscalização documentos que comprovem a relação de estágio;
- VII – enviar à instituição de ensino, com periodicidade mínima de 6 (seis) meses, relatório de atividades, com vista obrigatória ao estagiário.

Parágrafo único. No caso de estágio obrigatório, a responsabilidade pela contratação do seguro de que trata o inciso IV do caput deste artigo poderá, alternativamente, ser assumida pela instituição de ensino.

Como se nota, a referida LF 11.788/2008 já prevê a possibilidade da administração pública contratar aprendiz, inclusive a administração estadual, sendo desnecessário um programa que estabelece diretrizes meramente administrativas, as quais deveriam ficar a cargo do órgão do Executivo responsável.





**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Além do mais, a própria LF 11.788/2008 (art. 19) prevê a celebração de contrato de trabalho quando altera o art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, sendo despicinda a redação do art. 4º da propositura, inclusive a do seu parágrafo único, pois a administração pública deve observância ao Princípio Constitucional da Legalidade, ou seja, ela deve cumprir as leis existentes, significando dizer que a referida regra é extraída do próprio ordenamento jurídico, pois a lei é feita para ser cumprida, sendo desnecessária regra que diga que “Fica assegurada aos adolescentes e jovens os direitos e a proteção da legislação trabalhista (...)”.

Ademais, o que é que a propositura tem que não esteja contemplada na LF 11788/2008 explícita ou implicitamente? Qual é a regra trazida no projeto de lei que atende de maneira diferenciada o adolescente indígena em fase de aprendizagem? Não há, razão pela qual não se deve dizer que o ordenamento é deficitário no ponto tratado pela iniciativa legislativa.

Pode-se dizer então que, no aspecto envolvendo o tema, a legislação nacional atende suficientemente os indivíduos protegidos pela propositura, respeitando o que dispõe a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, ratificada pela República Federativa do Brasil mediante o Decreto N.º 10.088, de 5 de novembro de 2019; *in verbis*:

PARTE I - POLÍTICA GERAL

(...).

Artigo 2º

1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.

(...).

PARTE III - CONTRATAÇÃO E CONDIÇÕES DE EMPREGO

Artigo 20

1. Os governos deverão adotar, no âmbito da legislação nacional e em cooperação com os povos interessados, medidas especiais para garantir aos trabalhadores pertencentes a esses povos uma proteção eficaz em matéria de contratação e condições de emprego, na medida em que não estejam protegidas eficazmente pela legislação aplicável aos trabalhadores em geral.

É bom frisar que está em vigor a Lei Estadual N.º 10.753, de 30 de agosto de 2018, que “Institui o Programa Estadual de Oportunidade e Inclusão para Jovem Aprendiz, Pessoa com Deficiência ou Reabilitado Aprendiz no Estado de Mato Grosso”. O tema da referida lei é



semelhante ao do projeto de lei em análise, sendo que as disposições deste poderiam ser inseridas naquela, se não fosse a barreira da inconstitucionalidade aqui citada.

Ressalte-se que ao tema pode ser aplicado também o teor da:

- LE N.º 11.422, de 14 de junho de 2021, que “Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE e dá outras providências”;
- Lei Complementar Estadual (LCE) N.º 500, de 22 de julho de 2013, que “Dispõe sobre a organização e o funcionamento das escolas técnicas estaduais de educação profissional e tecnológica da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia - SECITEC e revoga a Lei Complementar n.º 375, de 15 de dezembro de 2009, e dá outras providências”;
- LCE N.º 612, de 28 de janeiro de 2019, que “Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Estadual e dá outras providências”;
- Decreto Federal N.º 9.579, de 22 de novembro de 2018, que “Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências”.

Assim, a matéria não respeita a juridicidade, visto que o assunto já se encontra normatizado, inexistindo na propositura novidade capaz de impulsioná-la à obtenção de vigência, visto que criar um programa exige um grau de detalhamento que o projeto de lei não apresenta, pois os verbos definidores das diretrizes do programa (orientar, informar, receber, encaminhar, supervisionar, monitorar e avaliar) são condutas devidas aos seus cidadãos por qualquer administração pública.

Quanto à **regimentalidade**, salvo melhor juízo, basta a observação de que há prejudicialidade em razão das legislações constantes do ordenamento jurídico, conforme dispõe o art. 194, parágrafo único, do RIALMT.

Desta forma, salvo melhor juízo, em que pese à relevância da matéria, ela fere normas constitucionais, legais e jurídicas; em consequência, a propositura encontra óbices à sua aprovação, tal qual o Projeto de Lei N.º 315/2021, que possuía tema similar ao ora apreciado, vindo a obter parecer opinando contrariamente à sua aprovação (Parecer n.º 300/2022/CCJR).

É o parecer.

18



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCCJR  
Fis 32  
Rub e

### III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 83/2023, de autoria do Deputado Thiago Silva.

Sala das Comissões, em 26 de 06 de 2023. Digo, 27/06/2023.

### IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 83/2023 – Parecer N.º 471/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 26 / 06 / 2023.
Presidente: Deputado (a) Thiago Gueiros.
Relator (a): Deputado (a) Diego Guimaraes

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto <b>contrário</b> à aprovação do Projeto de Lei N.º 83/2023, de autoria do Deputado Thiago Silva.

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