

Parecer n.º 886/2021/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 65/2019 que “Dispõe sobre a reserva de vagas de empregos para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar nas empresas prestadoras de serviços junto ao Poder Público do Estado de Mato Grosso.”.

**Autor:** Deputado Guilherme Maluf

**Apensos:** PL n.º 229/2019 de autoria do Deputado Max Russi  
PL n.º 900/2020 de autoria do Deputado Silvio Fávero.

Relator (a): Deputado (a) \_\_\_\_\_

*DR. Eugênio*

### I – Relatório

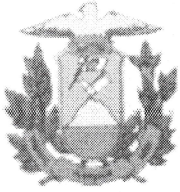
A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 13/02/2019, sendo colocada em segunda pauta no dia 30/10/2019, tendo seu devido cumprimento no dia 06/11/2019, após foi encaminhada para esta Comissão no dia 08/11/2019, tudo conforme as folhas n.º 02 e 12v.

Posteriormente, foram apensados os Projetos de Lei n.º 229/2019 de autoria do Deputado Max Russi e o Projeto de Lei n.º 900/2020 de autoria do Deputado Silvio Fávero. No âmbito desta Comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

De acordo com o projeto em referência, a finalidade é dispor sobre a reserva de vagas de empregos para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar nas empresas prestadoras de serviços junto ao Poder Público do Estado de Mato Grosso.

Em justificativa o Autor assim informa:

*“A presente proposição dispõe sobre a reserva de vagas de empregos nas empresas prestadoras de serviços contratadas pelo Poder Público do Estado de Mato Grosso para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Este projeto surge após a análise dos pleitos recebidos na audiência pública realizada no dia 20 de março de 2018, com objetivo de debater Políticas Públicas que objetivam a redução dos casos de violência contra a mulher em Mato Grosso. É sabido que a Lei Maria da Penha (Lei Federal 11.340, de 7 de agosto de 2006) foi criada para proteger às mulheres brasileiras contra as mais diversas formas de violência, principalmente, no âmbito doméstico e familiar. O artigo 1º da Lei acima citada tem a finalidade de criar “mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e*



**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.” A criação de mais oportunidades de emprego para as vítimas desse tipo de violência permitirá que a mulher tenha mais chances de obter autonomia e independência financeira, não precisando, assim, do auxílio do cônjuge agressor. Por essas razões, propõe-se com a apresentação deste Projeto de Lei, a reserva de 5% das vagas de empregos de empresas que prestem serviço ao Estado às mulheres vítimas desse tipo de violência, com vistas ao auxílio de sua inserção no mercado de trabalho.*

*Registre-se, por oportuno, que foi sancionada a Lei nº 9.879, de 07 de janeiro de 2013, que “Dispõe sobre a reserva de vagas de trabalho a presos e egressos em obras e serviços contratados pelo Estado, e dá outras providências”. Por isso, a matéria objeto desta proposição é constitucional, e, no mérito, de grande relevância para combater a violência doméstica e familiar contra a mulher.*

*Uma proposta similar foi promulgada e convertida na Lei Ordinária nº 7.382 de 14 de julho de 2016, no Estado do Rio de Janeiro. Na mesma situação, também citamos a Lei Ordinária nº 10.171, de 21 de fevereiro de 2017, no Estado do Rio Grande Norte.*

*(...).”*

Cumprida a primeira pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Amparo à Criança, ao Adolescente e ao Idoso, que exarou parecer de mérito favorável à aprovação do Projeto de Lei n.º 65/2019 de autoria do Deputado Guilherme Maluf, sendo aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis em 29/10/2019.

Posteriormente, retornou a Comissão de Mérito para análise dos projetos apensados, na qual exarou parecer pela prejudicialidade do Projeto de Lei n.º 229/2019 de autoria do Deputado Max Russi e o Projeto de Lei n.º 900/2020 de autoria do Deputado Silvio Fávero.

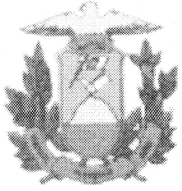
Após, os autos retornaram na data de 17/06/2021 a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para emitir parecer quanto a sua constitucionalidade, legalidade e juridicidade.

É o relatório.

## **II – Análise**

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 e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

O presente projeto de lei visa dispor sobre a reserva de vagas de empregos para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar nas empresas prestadoras de serviços junto ao Poder Público do Estado de Mato Grosso.



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



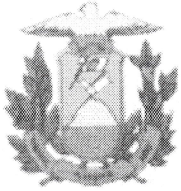
Preliminarmente, os Projetos de Leis n.º 229/2019 e 900/2020, apensados a esta proposição, foram rejeitados pela Comissão de Mérito, restando assim prejudicados, logo não serão objetos de análise por esta Comissão, razão pela qual ratifica-se a prejudicialidade dos PL 229/2019 e 900/2020.

No âmbito da Constitucionalidade Formal, embora a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação (art. 22, inciso XXVII) o § 2º do art. 24 nos ensina que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, indica que a competência legislativa em matéria de licitação e contratos administrativos não é privativa da União – embora prevista no art. 22, XXVII –, mas concorrente entre União, Estados e Distrito Federal. A esse respeito, assinala, com precisão, o Ministro AYRES BRITTO:

*Ao interpretar os arts. 22 e 24 da Constituição Federal, no julgamento da ADI 3.322-MC, expus a ideia de que a Magna Carta se refere a normas gerais que ora se antagonizam com normas específicas e normas gerais que têm por contraponto normas suplementares. Expliquei, naquela oportunidade:*

*“Quando a competência legiferante é privativa da União, a Constituição diz que, mesmo sendo privativa – a competência normante da União –, a União, mediante lei complementar, poderá delegar aos Estados e ao Distrito Federal uma área de normação sobre questões específicas; vale dizer, a matéria é de competência normativa privativa da União. Mas quem vai dizer o que seja questão específica é a própria União. A própria União é quem vai habilitar Estados [...] a ocupar esse espaço de normação e dizer, naquela matéria, que aspecto se contém no conceito de questão específica. Já no campo da competência normante comum, concorrente ou concomitante, o discurso da Constituição é outro. A União tem a competência para editar normas gerais, não há dúvida, mas os Estados e o Distrito Federal, por autoridade própria, sem precisar da boa vontade e condescendência da União, detêm, a título próprio, a competência normativa suplementar. É claro que nessa segunda dicotomia – não a primeira, normas gerais × normas específicas; agora, sim: normas gerais × normas suplementares –, nesse segundo momento, a Constituição prestigiou sobretudo o princípio federativo, e esse tipo de norma habilitadora do princípio federativo, há de ser interpretada mais à solta, mais à larga com outra particularidade: enquanto no campo de normas gerais e específicas não pode haver coincidência de área a regular (a União legisla sobre temas gerais, mas se recusa a legislar sobre aspectos específicos e, por isso, entrega a normação aos Estados), no campo das normas suplementares, é da lógica, é da natureza dessas normas que a matéria seja a mesma, porque o suplementar é o que vem por acréscimo, é o que vem para complementar, é o que vem para desdobrar, é o que vem para suprir insuficiências da legislação federal.”*



*É de se questionar, então: as normas gerais de licitação e contratação, editadas pela União, têm contraponto, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, normas específicas ou normas suplementares? Resposta: a competência que assiste aos Estados e ao Distrito Federal, em matéria de licitação, é de natureza suplementar. Embora topograficamente inserida no art. 22 da Constituição Federal, a competência da União para legislar sobre licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios se limita à edição de “normas gerais” (inciso XXVII do art. 22 da CF), assim como a competência legislativa de todas as matérias referidas no art. 24 da Constituição (§ 1º do art. 24 da CF). Ademais, inexistindo lei federal sobre normas gerais de licitação, ficam os Estados autorizados a exercer a competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades (§ 3º do art. 24 da CF). A não ser assim, o que se tem é recusa aos Estados-membros quanto a sua própria autonomia administrativa, quebrando o princípio federativo. (grifos nosso).*

E nesse contexto, de suplementar a Lei de Licitações, é que a proposição atua ao conferir reserva de vagas as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar nas empresas prestadoras de serviços junto ao Poder Público do Estado de Mato Grosso.

Convém destacar que foi incluída recentemente na Lei 14.133 de 1º de abril de 2021 a Lei de Licitações e Contratos, no inciso I, do § 9º, art. 25 a possibilidade de que os editais de licitação contenha um percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica, prestigiando assim uma política pública de grande importância. Vejamos:

*Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.*

(...)

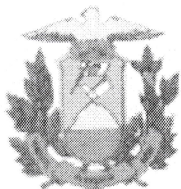
*§ 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:*

*I - mulheres vítimas de violência doméstica;*

*II - oriundos ou egressos do sistema prisional.*

Assim, a proposta legislativa esta em conformidade com as regras nacionais atinentes a licitações e contratos, visando dar concretude as políticas públicas de inserção no mercado do trabalho das mulheres que sofrem de violência doméstica.

Por outro lado, a proposta é uma medida que respeita o princípio constitucional régio da proporcionalidade, inclusive sob seus três aspectos ou subprincípios, quais sejam *i)* Adequação, *ii)* necessidade e *iii)* proporcionalidade em sentido estrito. Vejamos.



*“O subprincípio da adequação, também conhecido como subprincípio da idoneidade”, impõe, de acordo com a concepção dominante, duas exigências, que devem ser satisfeitas simultaneamente por qualquer ato estatal: (a) os fins perseguidos pelo Estado devem ser legítimos; e (b) os meios adotados devem ser aptos para, pelo menos, contribuir para o atingimento dos referidos fins. Portanto, o subprincípio da adequação demanda que as medidas estatais possam contribuir para a persecução de finalidades legítimas”.<sup>1</sup> (grifos nosso)*

Tem-se que foi atendido o subprincípio da adequação, uma vez que a medida institui apenas um percentual de 5% (cinco por cento) das vagas de empregos nas empresas prestadoras de serviços contratadas pelo Poder Público do Estado de Mato Grosso.

Vejamos, agora, o subprincípio da necessidade:

*“O subprincípio da necessidade impõe que, dentre diversas medidas possíveis que promovam com a mesma intensidade uma determinada finalidade, o Estado opte sempre pela menos gravosa. Com base neste subprincípio, torna-se possível invalidar medidas estatais excessivas, que restrinjam em demasia algum direito ou interesse juridicamente protegido, sempre que se demonstrar que uma restrição menor atingiria o mesmo objetivo. Jellinek celebrizou esta ideia numa conhecida metáfora: “não se abatem pardais com tiros de canhão”.<sup>2</sup> (grifos nosso)*

O subprincípio da necessidade também foi observado, pois não há prejuízo das empresas contratantes ou do Estado na reserva de vagas, pois há inclusive a possibilidade de que caso não consiga preencher as vagas permite-se que elas sejam revertidas para as demais trabalhadoras.

Analisemos o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito:

*“O subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito demanda que a restrição ao direito ou ao bem jurídico imposta pela medida estatal seja compensada pela promoção do interesse contraposto. Ele determina que se verifique se o grau de afetação a um direito ou interesse, decorrente da medida questionada, pode ou não ser justificado pelo nível de realização do bem jurídico cuja tutela é perseguida. Trata-se, em suma, de uma análise comparativa entre os custos e benefícios da medida examinada — seus efeitos negativos e positivos —, realizada não sob uma perspectiva estritamente econômica, mas tendo como pauta o sistema constitucional de valores.*

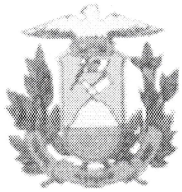
*Por último, o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, traz um real sistema de valoração, na medida em que, ao se garantir um direito, muitas vezes é preciso restringir-se outro. Em suma, por meio deste subprincípio, impõe-se que a medida adotada traga vantagens que superem quaisquer desvantagens.”<sup>3</sup> (grifo nosso)*

Por fim, cumpriu-se, ainda, esse subprincípio, posto que as mulheres beneficiadas pela proposição são carente de amparo pelo Estado, sendo o Brasil signatário da “Convenção

<sup>1</sup> Daniel Sarmiento, Direito Constitucional, p. 385.

<sup>2</sup> Idem, p. 387.

<sup>3</sup> Idem, p. 389.



**ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher - "Convenção de Belém do Pará" para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher ratificada pelo Brasil, após aprovação do Congresso Nacional, e promulgada pelo Presidente da República como Decreto n.º 1973 de 01/08/1996, que em seu art. 5º, garante o exercício pleno de toda mulher e, em seu parágrafo único os Estados reconhecem que a violência contra a mulher impede e anula o exercício de tais direitos.

Nesse mesmo instrumento normativo o art. 7º elenca um rol de deveres dos Estados, estando incluída na alínea "h" a adoção de medidas legislativas para garantir a vigência da Convenção.

Ademais, por tratar-se de uma convenção que versa sobre direitos humanos o Supremo Tribunal Federal no HC 87.585/TO conferiu a esses tratados o status de supralegalidade equiparando-os a lei em sentido formal, dotados de força de lei, situando na ordem jurídica entre a lei e a constituição.

A Lei 11.340 de 07 de agosto de 2006 – Lei Maria da Penha - ainda determina ao poder público a obrigação do desenvolvimento de políticas públicas que permitam garantir os direitos das mulheres, é nesse sentido que a presente proposta atua ao garantir a reserva de vagas as mulheres vítimas de violência doméstica, conforme a proposta. Vejamos:

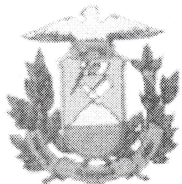
*Art. 3º (...)*

*§ 1º O poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

É nesse contexto de política pública que protege e garante os direitos das mulheres vítimas de violência doméstica é que o Projeto de lei em análise atua, suplementando a Lei 14.133/2021 – a Lei de Licitações – e conferindo concretude as políticas públicas nesse setor.

Assim, face o teor da propositura, não vislumbramos questões constitucionais e legais que sejam óbice para a aprovação do presente projeto de lei.

É o parecer.



### III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei n.º 65/2019, de autoria do Deputado Guilherme Maluf e pela **prejudicialidade** do Projeto de Lei n.º 229/2019 de autoria do Deputado Max Russi e o Projeto de Lei n.º 900/2020 de autoria do Deputado Silvio Fávero.

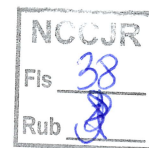
Sala das Comissões, em 17 de 08 de 2021.

### IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 65/2019 – Parecer n.º 886/2021
Reunião da Comissão em 17/08/21
Presidente: Deputado Wilson Sardo
Relator (a): Deputado (a) Dr. Eugênio

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto <b>favorável</b> à aprovação do Projeto de Lei n.º 65/2019, de autoria do Deputado Guilherme Maluf e pela <b>prejudicialidade</b> do Projeto de Lei n.º 229/2019 de autoria do Deputado Max Russi e o Projeto de Lei n.º 900/2020 de autoria do Deputado Silvio Fávero.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros	Maluf
	[Signature]



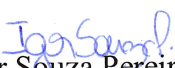
## FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

Reunião	12ª Reunião Ordinária Remota		
Data	17/08/2021	Horário	08h00min
Proposição	Projeto de Lei nº 65/2019 “Apenso PL 229/2019 do Dep. Max Russi e PL 900/2020 do Dep. Silvio Fávero”		
Autor (a)	Deputado Guilherme Maluf		

### VOTAÇÃO

Membros Titulares	Sim	Não	Abstenção	Ausente
Deputado Wilson Santos – Presidente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Eugênio – Vice-Presidente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dilmar Dal Bosco	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputada Janaina Riva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Deputado Sebastião Rezende	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Membros Suplentes				
Deputado Carlos Avallone	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Faissal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Eduardo Botelho	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Delegado Claudinei	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Xuxu Dal Molin	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Soma Total</b>	<b>5</b>	<b>0</b>		<b>1</b>

**Resultado Final:** Matéria relatada por videoconferência pelo Deputado Dr. Eugênio, com parecer FAVORÁVEL, restando prejudicados os Projetos de Lei n.ºs 229/2019 e 900/2020 em apenso. Votaram com o relator os Deputados Delegado Claudinei, Wilson Santos presencialmente, Dilmar Dal Bosco e Sebastião Rezende por videoconferência. Ausente a Deputada Janaina Riva. Sendo o projeto aprovado com parecer FAVORÁVEL, restando prejudicados os Projetos de Lei n.ºs 229/2019 e 900/2020 em apenso.

  
Igor Souza Pereira  
Consultor Legislativo em exercício  
Núcleo CCJR