



Parecer do Relator

Referente ao Projeto de Lei N.º 144/2023 que “DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA QUALIFICAÇÃO FEMININA NO ÂMBITO DO ESTADO DE MATO GROSSO.”

Autor: Deputado Thiago Silva

Relator: Deputado Fabio Tardin - Fabinho

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 08/02/2023 (fl. 02), sendo cumprida a 1ª pauta do dia 08/02/2023 ao dia 08/03/2023 (fl. 04v).

A proposição em referência “DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA QUALIFICAÇÃO FEMININA NO MBITO DO ESTADO DE MATO GROSSO.”

O Autor em justificativa informa:

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 26,8% dos lares brasileiros são chefiados por mulheres. Em Mato Grosso, segundo o órgão, este percentual chega aos 21% e destas, 33,5% possuem filhos menores de 16 anos de idade. Já informações do Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚnico) do Governo Federal mostram que em janeiro de 2017 haviam mais de 101 mil famílias chefiadas por mulheres em Mato Grosso, em situação de extrema de pobreza.

Desta forma, em que pese a existência do Programa SER Família, a presente propositura vem em conjunto, buscando ampliar ações em prol da mulher chefe de família, através da realização de cursos de formação e capacitação, palestras, divulgação de vagas de emprego e outras medidas visando auxiliar as batalhadoras mato-grossenses.

Por entender que esta questão se faz necessária no atual momento do nosso estado, peço apoio aos nobres pares na aprovação desta Augusta Casa de Leis.

Cumprida a primeira pauta, a proposição foi encaminhada para a Comissão de Direitos Humanos, Defesa do Direitos da mulher, Cidadania e Amparo à Criança, ao Adolescente e ao Idoso em 16/03/2023 (fl. 04v). A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 05-12), tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 19/04/2023.



Na sequência a proposição cumpriu a 2ª pauta por cinco sessões ordinárias, sendo que na data de 04/05/2023 os autos foram encaminhados a esta Comissão, e recebido na data de 04/05/2023 (fl. 12v).

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. - 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. Fica autorizada a criação e implementação do Programa Qualificação Feminina no âmbito do estado de Mato Grosso.



Parágrafo Unico. O objetivo deste programa é dar suporte a uma parcela significativa de mulheres que são responsáveis pelo sustento de seus familiares, sejam pais, filhos ou familiares.

Art. 2º. Para que o disposto no Art. 1º possa de fato ocorrer, o Poder Executivo poderá lançar mão de iniciativas, tais como:

- I. direcionar quais os órgãos, instituições ou secretarias serão responsáveis pela realização das principais ações e responsabilidades concernentes ao programa;
- II. incentivar apoios ou parcerias de instituições privadas que se interessem por participar do programa, principalmente através de iniciativas que propiciem o crescimento e desenvolvimento destas mulheres.

Art. 3º. O Programa de Qualificação Feminina atenderá, prioritariamente, mulheres que estejam na posição de manter suas famílias e que estejam desempregadas ou em condições precárias de trabalho.

Art. 4º. Para o bom andamento do programa, tanto na questão de resultados positivos quanto no atendimento destas mulheres, algumas ações são fundamentais, quais sejam:

- I. Noções de empreendedorismo;
- II. Possibilidade de encaminhamento para cursos de capacitação e qualificação profissional.
- III. Possibilidade de divulgação de oportunidades de trabalho através do Sistema Nacional de Emprego (SINE).
- IV. Os órgãos envolvidos na condução e responsabilidade do programa terão o compromisso de encaminhar ao estado informações atualizadas sobre a quantidade de mulheres atendidas, bem como o andamento do programa.

Art. 5º. As despesas com a execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 6º. O Executivo, a cargo da Autoridade Administrativa no âmbito de sua atribuição, regulamentará a presente lei no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 7º. Esta Lei entra em vigor em 180 dias na data de sua publicação.

II.II – Da (s) Preliminar (es);

Não há preliminares a serem analisadas, sejam elas na modalidade de substitutivos, emendas ou apensos.

II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal;

Quanto à Repartição de competências na Constituição de 1988, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência. Isso, tanto no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) quanto no que respeita às competências materiais (competências de ordem administrativa).

A Constituição Federal efetua a repartição de competências em seis planos: 1) competência geral da União; 2) competência de legislação privativa da União; 3) competência relativa aos poderes reservados dos estados; 4) competência comum material da União, estados-membros, do distrito federal e dos municípios



(competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...)

A COMPETÊNCIA **PRIVATIVA** da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. Assim, por exemplo, as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais - como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) (...)
(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933). Destacamos.

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

É formalmente inconstitucional a lei estadual que dispõe sobre as matérias enumeradas no art. 22, se não houver autorização adequada a tanto.
(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 934)

Em relação à terminologia, quando se diz Competência **privativa** difere-se - às vezes - do significado de competência **exclusiva** - parte da doutrina entende haver uma divisão, onde as competências exclusivas são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam sê-la (Artigo 21 da C.F. exclusiva da União; e artigo 22 privativa). Parte da doutrina, porém, entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.

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

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

Quando da falta completa da lei com normas gerais, o Estado-membro pode legislar amplamente, para suprir, assim, a inexistência do diploma federal. (...)
Pode-se dizer que o propósito de se entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local.
(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 936-937). Destacamos.



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

Sobre vícios quanto à Constitucionalidade Formal, diz a doutrina:

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

Em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto 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: Violação ao conteúdo do texto constitucional.	Vícios de forma: Iniciativa; Repartição de competência; Processo Legislativa



Vício insanável

Vício Sanável.

1

Ademais, constata-se que a matéria se insere na temática **educação**, sendo competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos termos dos artigos 24, inciso IX, da Constituição Federal, *in verbis*:

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

(...)

IX - **educação**, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

Logo, sob o prisma da constitucionalidade formal, a matéria em análise insere-se no exercício legítimo da competência legislativa do Estado, não havendo qualquer vício de iniciativa ou usurpação de competência privativa da União

Portanto, o Parlamentar detém competência para iniciar o processo legislativo que versa sobre o tema. Ante o exposto, verifica-se que a propositura é **formalmente constitucional**.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à constitucionalidade material, a doutrina especializada faz as seguintes – e relevantes – considerações:

O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É controle criativo, substancialmente político. (...)

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



Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente.

(Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306)

Guilherme Sandoval Góes, em sua obra Controle de Constitucionalidade, Citando A Obra de Gilmar Mendes e outro, traz a seguinte definição da doutrina quanto à (in) constitucionalidade material:

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

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

(MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.fls. 90/92). Grifos nossos.

Nesse sentido, assim define o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso:

(...) E mais: com a devida atenção observe que a inconstitucionalidade material (ofensa ao conteúdo da constituição) representa um vício insanável, vale dizer, essa norma sempre será considerada inconstitucional, mesmo que tenha cumprido rigorosamente todas as etapas formais do processo legislativo. Ou seja, a inconstitucionalidade material, diferentemente da formal, diz respeito ao mérito contudístico da Carta Ápice, não podendo, por via de consequência, ser sanada. (...)

Outro aspecto central da inconstitucionalidade material envolve a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo a partir da aplicação do princípio da proporcionalidade e seus subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

(MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021, fls. 91-92)



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Do ponto de vista material, o projeto alinha-se aos princípios fundamentais da Constituição da República, notadamente àqueles previstos no artigo 1º, inciso III (dignidade da pessoa humana), e no artigo 3º, incisos I, III e IV, que estabelecem como objetivos fundamentais da República: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ademais, a proposição concretiza o princípio da igualdade substancial entre homens e mulheres (art. 5º, I, da CF), e contribui para a efetivação dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição, em especial o direito ao trabalho, à educação e à assistência social.

Por isso, trata-se de proposta materialmente constitucional.

II.V - 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.

Quanto à regimentalidade, deve constar registrado que, a proposição legislativa, está em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno.

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

Em face de todo o exposto, não vislumbramos questões atentatórias à Constituição Federal e Estadual, ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional ou ao Regimento Interno desta 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 **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 144/2023, de autoria do Deputado Thiago Silva.

Sala das Comissões, em 10 de 06 de 2025

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 144/2023 – Parecer do Relator
Reunião da Comissão em 10 / 06 / 25
Presidente: Deputado (a) Diego Guimarães (em exercício)
Relator: Deputado Fabio Tardin - Fabinho

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei N.º 144/2023, de autoria do Deputado Thiago Silva.

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