



Parecer N.º 843/2023/NCCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 72/2023 que “Institui no âmbito do Estado de Mato Grosso a Política Estadual de Valorização das Mulheres na Área de Segurança Pública”.

**Nos termos do Substitutivo Integral N.º 01.**

Autor: Deputado Thiago Silva

Relator (a): Deputado (a) Elizeu Nascimento

### **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. 05/verso).

A proposição em referência institui no âmbito do Estado de Mato Grosso a Política Estadual de Valorização das Mulheres na Área de Segurança Pública.

O Autor em justificativa às fls. 03/04 informa:

O Projeto de Lei ora apresentado prevê criação de uma Política Estadual de Valorização das Mulheres na Área de Segurança Pública, baseada em projeto de lei federal em trâmite na Câmara de Deputados que objetiva valorizar mulheres nas profissões relacionadas à segurança pública apresento o presente projeto de lei para que nosso estado conte com uma política estadual que valorize as mulheres nesta importante área. A necessidade de incluir maior número de mulheres na segurança pública estadual decorre, entre outros motivos, da criação de muitos programas e ações estaduais para a proteção à violência (física e psicológica) que sofrem as mulheres e que necessitam de equipe feminina para atendê-las de forma mais acolhedora.



Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Segurança Pública e Comunitária – NUSOC/ALMT em 16/03/2023 (fl. 05/verso), sendo que a Comissão opinou por sua aprovação (fls. 06/17), tendo sido aprovado em 1.<sup>a</sup> votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 31/05/2023 (fl. 17/verso).

Na sequência a proposição cumpriu a 2.<sup>a</sup> pauta da data de 31/05/2023 a 14/06/2023 (fl. 17/verso), sendo que na data de 15/06/2023 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data (fl. 17/verso).

Visando promover adequações foi apresentado pelo Autor o **Substitutivo Integral N.º 01** (fls. 18/20) à proposta, visto que a proposta originária implicaria na criação de atribuições do Poder Executivo, incorrendo em vício de iniciativa.

Após, retornou à Comissão de Segurança Pública e Comunitária em 29/06/2023 (fl. 20/verso), que emitiu novo parecer nos termos do **Substitutivo Integral N.º 01**, opinando por sua aprovação (fls. 21/35).

Em 21/08/2023 a proposição retornou a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação (fl. 35/verso), onde 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);**

Analisar-se-á o Projeto de Lei N.º 72/2023 de autoria do Deputado Thiago Silva, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01.**



## 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 do Substitutivo Integral N.º 01:

**Art. 1º.** Esta Lei dispõe sobre a Política Estadual de Valorização das Mulheres na Área de Segurança Pública no âmbito estadual.



**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. 2º.** A Política Estadual de Valorização das Mulheres na Área de Segurança Pública do Estado de Mato Grosso, regulamentada pelo Poder Executivo, seguirá as seguintes diretrizes:

- a) promoção de equidade na ocupação dos cargos gerenciais;
- b) realização de pesquisas, estudos e estatísticas sobre o perfil das servidoras mulheres e a ocupação de cargos;
- c) promoção de estratégia para enfrentamento ao assédio e à violência contra as mulheres no âmbito do ambiente de trabalho;
- d) inclusão de conteúdos relacionados à igualdade entre homens e mulheres nos cursos de formação, com ênfase no ambiente organizacional;
- e) ouvidoria com caráter sigiloso a mulheres que estejam vivenciando algum tipo de assédio no ambiente de trabalho.

**Art. 3º.** Para dar efetividade às diretrizes estabelecidas na presente lei, a Administração Pública Estadual criará, quando entender pertinente e se existente dentre as atribuições dos órgãos e secretarias competentes, um comitê composto por gestores da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública e representantes das instituições estaduais vinculadas à pasta para criação de propostas, consubstanciando-se as medidas, em rol exemplificativo, em:

- a. procedimentos e atos normativos que beneficiem as mulheres que integram o sistema de segurança estadual;
- b. planejamento de campanhas educativas;
- c. acompanhamento e fiscalização de atos específicos;
- d. criação de protocolos de acolhimento;
- e. recepção de denúncia e demais ações previstas em lei.

**Art. 4º.** A cada 04 (quatro) anos, poderá ser realizada Conferência para debater as diretrizes do Plano Estadual de Valorização das Mulheres na Área da Segurança Pública no Estado de Mato Grosso.

**Art. 5º.** As ações decorrentes da presente política pública deverão ser realizadas de forma integrada com as demais políticas do Estado, visando a ampliar os resultados e o alcance dos objetivos estratégicos.

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

### **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).



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



A 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) (...) 1

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. 2

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. (...)

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 934.



## 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 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. 3

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. 4

|   |                              |
|---|------------------------------|
| Inconstitucionalidade por ação, positiva ou por atuação |                              |
| Inconstitucionalidade Material                          | Inconstitucionalidade Formal |

<sup>3</sup> Idem, p. 936-937 (Destacamos).

<sup>4</sup> MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade - 2ª edição. Rio de Janeiro: Processo 2021, fls 96-97, Destacamos.



5

|  |   |
|--|---|
| Vício de matéria:<br>Violação ao conteúdo do texto constitucional. | Vícios de forma:<br>Iniciativa;<br>Repartição de competência;<br>Processo Legislativo |
| Vício <b>insanável</b>   | Vício <b>Sanável</b> .  |

*Prima facie*, a matéria tratada na propositura não se insere no domínio da competência legislativa privativa da União (art. 22 da CRFB/88), assim como não se insere na competência dos Municípios (art. 30 da CRFB/88).

Neste prisma, a propositura, ao estabelecer Política Pública para a valorização das Mulheres na Área de Segurança Pública, se insere em matéria de competência legislativa concorrente dos Estados, para legislar sobre proteção e defesa da saúde, previsto no artigo 24, inciso XII da Constituição da República de 1988, *in verbis*:

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

(...)

XII - previdência social, **proteção** e defesa da saúde;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

**§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.**

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

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

Nesse sentido, a Carta Magna estabelece que a competência dos Estados é suplementar, cabendo a União a edição de normas gerais, e na inexistência de normas gerais podem os Estados-membros exercer a sua competência plena, sempre para atender as peculiaridades regionais e/ou locais (art. 24, §§ §1º, 2º e 3º da CF/88).

<sup>5</sup> Tabela trazida por: MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021. pg. 90



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Logo, podemos inferir que a propositura está em linha e em conformidade com a legislação federal sobre normas gerais, restando patente à competência legislativa suplementar para tratar da matéria, não havendo em que se falar em vício de inconstitucionalidade formal (artigo 24, inciso XII, da CRFB/88).

Em relação à inconstitucionalidade subjetiva, relacionado à iniciativa de Leis, consta na Constituição Federal, assim como na Constituição Estadual, as disposições normativas em que reservam algumas matérias a autoridades específicas, como forma de subsidiar a conveniência e oportunidade em deflagrar o processo legislativo.

Dessa forma, o art. 61, § 1º, inciso II da CRFB/88, dispositivo este de reprodução compulsória pelos Estados-Membros, o qual foi reproduzido simetricamente no artigo 39, parágrafo único, inciso II da CE/MT, estabelecem as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo. Vejamos:

“**Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

No presente caso, **a proposição não se enquadra em nenhuma das matérias de iniciativa reservada** ou concorrente (em sentido estrito) do Chefe do Poder Executivo acima mencionadas, eis que não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, apenas define as diretrizes e objetivos a serem seguidos, cabendo ao Poder Executivo a definição das ações a serem implementadas.

Na proposta em análise, **o Autor estabeleceu apenas as diretrizes e os objetivos a serem observadas** no caso de instituição de políticas públicas voltadas as mulheres que compõe a segurança pública, consignando ao Poder Executivo, na atuação do Poder discricionário, a sua execução e gestão.





Assim, o presente projeto se adequa e está em conformidade como os limites impostos pela Constituição Federal, bem como pela Constituição Estadual.

Portanto, restando observadas as competências Constitucionais para a propositura, tramitação e objeto, dentre outras, resta **formalmente constitucional** a proposição.

#### **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. 6

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

<sup>6</sup> Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed. , atual - São Paulo : Malheiros, 2016, p. 306



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).<sup>7</sup>

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 contencioso 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. <sup>8</sup>

A presente propositura, conforme já destacado anteriormente, não confere novas atribuições, tampouco acarreta despesas ao Poder Executivo, sendo, portanto, perfeitamente possível a iniciativa parlamentar, conforme jurisprudência pacificada pelo Supremo Tribunal Federal.

Verificada a observância das regras Constitucionais relativas à materialidade, o **Substitutivo Integral N.º 01** respeita as regras necessárias para alcançar o status de constitucionalidade material, é, portanto, **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.

<sup>7</sup> MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021. Fls. 90/92). Grifos nossos.

<sup>8</sup> Idem, p. 91-92



Cumpre-nos mencionar a existência de projetos análogos em tramitação e já aprovados, a exemplo da Câmara dos Deputados, Estado do Amazonas, Mato Grosso do Sul. Vejamos:

**Câmara dos Deputados:**

**PL1529/2021.Apresentação** 26/04/2021. **Ementa:** Dispõe sobre a Política Nacional de Valorização das Mulheres na Área de Segurança Pública. 18/03/2022: COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Autos à Seção de Autógrafos.

**Amazonas. PL nº 664/2023:** Que institui a Política Estadual de Valorização das Mulheres na área de Segurança Pública no Amazonas.

**Mato Grosso do Sul: Projeto de Lei 170/2022** para instituir no Estado a Política Estadual de Valorização das Mulheres na Área de Segurança Pública.

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, 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)**

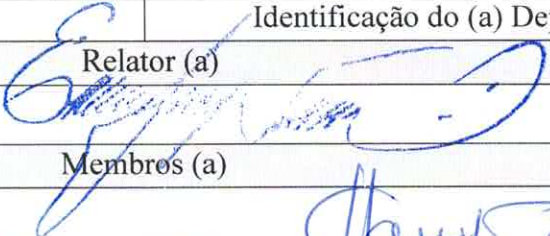
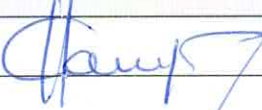
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei N.º 72/2023, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, ambos de autoria do Deputado Thiago Silva.

Sala das Comissões, em 19 de 09 de 2023.

**IV – Ficha de Votação**

|  |
|--|
| Projeto de Lei N.º 72/2023 – Parecer N.º 843/2023/CCJR |
| Reunião da Comissão em <u>19 / 09 / 2023</u>           |
| Presidente: Deputado (a) <u>Julio Campos</u>           |
| Relator (a): Deputado (a) <u>Elizau Nascimento</u>     |

|   |
|---|
| Voto Relator (a)  |
| Pelas razões expostas, voto <b>favorável</b> à aprovação do Projeto de Lei N.º 72/2023, <b><u>nos termos do Substitutivo Integral N.º 01</u></b> , ambos de autoria do Deputado Thiago Silva. |

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