



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 721/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 461/2023 que “Dispõe sobre o acesso prioritário a vagas na rede pública estadual de educação, para filhos de mãe solo no âmbito do Estado do Mato Grosso”.

Autor: Deputado Valdir Barranco

Relator (a): Deputado (a)

DR. Eugênio

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. 03/verso).

A proposição em referência dispõe sobre a prioridade das mães, em situação de vulnerabilidade social, que assumam de forma exclusiva as responsabilidades pela criação dos filhos, em uma família monoparental, no acesso às vagas em creches e escolas.

O Autor em justificativa à fls. 02/verso informa:

“Visando combater a desigualdade educacional, no que diz respeito ao acesso prioritário as vagas da rede pública estadual de educação, bem como a redução dos impactos e a recuperação da aprendizagem, quanto aos casos em que mães chefiam de forma provedora de família monoparental, propusemos a presente iniciativa para oferecer melhores condições a esses jovens inicialmente nos vestibulares e posteriormente no ingresso no mercado de trabalho”.

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura e Desporto – CECTCD/ALMT em 20/03/2023 (fl. 03/verso), lá aportando na mesma data. A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 04/12), tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 21/06/2023 (fl. 12/verso).



Na sequência a proposição cumpriu a 2ª pauta da data de 28/06/2023 a 06/07/2023 (fl. 12/verso), sendo que na data de 07/07/2023 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data (fl. 12/verso).

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

II. I. – Da (s) Preliminar (es);

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

II.II - Atribuições da CCJR

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das



regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.

Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

Assim consta da proposta, em seu corpo:

Art. 1º O Poder Executivo proporcionará o acesso prioritário a vagas de rede pública estadual de educação, para filhos de mãe solo no âmbito do Estado de Mato Grosso, seja sobre o conjunto de vagas existentes, seja sobre as vagas mais próximas de sua residência.

Parágrafo único - A medida prevista nesta Lei será voltada à mulher provedora de família monoparental registrada no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e com dependentes de até 18 (dezoito) anos de idade – doravante mãe solo.

Art. 2º O Poder Executivo poderá ampliar a medida prevista nesta Lei para mulher chefe de família monoparental não registrada no CadÚnico.

Parágrafo único - Em caso de ampliação, conforme previsto no caput desse artigo, quanto as vagas na rede pública de educação, a mãe solo poderá ter renda familiar per capita de até 2 (dois) salários-mínimos.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, no que couber.

Art. 5º 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).

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

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. 2

¹ 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.

² Idem, 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. 3

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;

³ MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade - 2ª edição. Rio de Janeiro: Processo 2021, fls 96-97, Destacamos.



Vício insanável	Processo Legislativo Vício <u>Sanável</u> .
-----------------	--

4

Nota-se que, a presente proposição **não está tratando de normas estruturais e nem de competências** (que no caso de órgãos administrativo é chamado de atribuição) e **sim de diretrizes** a serem tomadas pelo Estado quando da implantação de Diretrizes da Política Estadual.

Além disso, as diretrizes visam criar estratégias para facilitar a eficiência na prestação dos serviços às mães “solo” e seus dependentes, tornando mais acessível para essa parcela da população o acesso a um dos direitos fundamentais instituídos no art. 6º da Carta Cidadão de 1988, qual seja, **a educação**:

Art. 6º São direitos sociais a **educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação da EC 90/2015).

E ainda, conforme estabelecido no art. 205 da Constituição Federal:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A matéria em análise se refere ao direito à educação e está afeta à competência legislativa dos Estados, no caso, **competência concorrente**, conforme artigo 24, inciso IX, da Constituição Federal:

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;

⁴ Tabela trazida por: MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021. pg. 90



(...)

§ 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)

Desse modo, verifica-se que o projeto de lei é de iniciativa geral, podendo ser proposto por qualquer Parlamentar, conforme dispõem os artigos 61, da Constituição Federal e 39 da Constituição do Estado, *in litteris*:

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.

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. 5

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).6

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. (...)

⁵ Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306

⁶ MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.Fls. 90/92). Grifos nossos.



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. ⁷

Embora proposta seja de competência formal do Poder Legislativo estadual, a proposição ao assegurar vaga prioritária em escolas públicas para filhos de mãe solo, viola o princípio da igualdade estabelecendo um tratamento diferenciado, tendo como fundamento a vulnerabilidade social.

Tal conclusão decorre do fato de que a Constituição Federal prevê um tratamento igualitário entre todos, relacionando as pessoas que devem ter um tratamento diferenciado, quais sejam: portador de deficiência, idoso e criança.

No caso da proposição, o Estatuto da Criança e do Adolescentes já assegura no art. 53, inciso I, a igualdade de condições de acesso e permanência na escola. Vejamos:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

Como bem expõe o legislador nacional, ao assegurar a igualdade de condições para acesso e permanência na escola, o princípio da igualdade é um princípio que irradia sobre todas as normas, um supra princípio e conforme ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello referido princípio é norma voltada tanto para o aplicador da lei, quanto para o próprio legislador. O doutrinador aponta 3 critérios que devem ser avaliados para se manter a isonomia de tratamento. Vejamos:

Tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro lado, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação e o fundamento racional abstratamente existente é, in concreto, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional. A dizer: se guarda ou não harmonia com eles. (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 18).

⁷ Idem, p. 91-92



Norma que prevê tratamento diferenciado, não autorizado por normas constitucionais, já foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, (ADI nº 45711/08) sendo julgada inconstitucional, no fundamento o Relator aponta que “**A adoção de políticas públicas afirmativas pressupõe a existência de um grupo social historicamente discriminado e marginalizado**”.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL - INSTITUI PREFERÊNCIA NA OBTENÇÃO DE VAGAS EM ESCOLAS PÚBLICAS PARA FILHOS DE MEMBROS E MINISTRO DE INSTITUIÇÃO RELIGIOSA TRANSFERIDO NO DESEMPENHO DE SUAS FUNÇÕES ECLESIASTICAS - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - VIOLAÇÃO - PRINCÍPIO DA IGUALDADE - PRINCÍPIO REPUBLICANO - ESTADO LAICO - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - EFICÁCIA EX TUNC. O princípio da igualdade não encerra identidade absoluta, deixando de prevalecer se razoável o fator de discriminação. Ser filho ou dependente legal de membro ou de ministro de instituição religiosa não justifica a prerrogativa de matrícula seja originária, seja por transferência, ainda mais sem se especificar nesta última hipótese a questão relativa à origem privada ou pública do aluno em transferência (isto é, a congneridade das instituições envolvidas). A adoção de políticas públicas afirmativas pressupõe a existência de um grupo social historicamente discriminado e marginalizado o que não configura o caso em apreço. Norma declarada inconstitucional com eficácia ex tunc. (N.U 0045711-70.2008.8.11.0000, JOSÉ TADEU CURY, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 10/09/2009, Publicado no DJE 14/10/2009).

Tal como a lei questionada via Ação Direta de Inconstitucionalidade, a obrigatoriedade de assegurar a vaga prioritária em escolas públicas para os filhos de mãe solo não constitui um critério constitucional apto a aprovação de uma política afirmativa.

Por fim, é preciso mencionar que a proposição em análise não vem acompanhada de um levantamento e/ou estimativa dos custos no orçamento público que será gerado para que a SEDUC – Secretaria de Educação -, desempenhe as funções que lhe são delegadas na presente proposta.

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

É, portanto, **materialmente inconstitucional**.



II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à **Juridicidade**, verifica-se que a proposta em comento viola o artigo 2º da Constituição Federal, os artigos 9º, 39, parágrafo único, inciso II, alínea “d” da Constituição do Estado de Mato Grosso, bem como o artigo 16 da Lei Complementar Federal N.º 101/2000.

Quanto à **Regimentalidade**, deve constar registrado que, a proposição legislativa é manifestamente inconstitucional, aplicando-se ao caso o artigo 155, VII do RIALMT.

Face às considerações aduzidas é possível concluir que a proposta padece do vício de ilegalidade, por desrespeito a LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Logo, em que pese o interesse público, a proposta legislativa colide com normas constitucionais e legais, que caracterizem impedimento à sua tramitação e aprovação.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 461/2023, de autoria do Deputado Valdir Barranco.

Sala das Comissões, em 28 de 08 de 2023.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 461/2023 – Parecer N.º 721/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 28/08/2023.
Presidente: Deputado (a) Rivaldo Gomes.
Relator (a): Deputado (a) J. S. Eugênio

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, em face da inconstitucionalidade , voto contrário à aprovação do Projeto de Lei N.º 461/2023, de autoria do Deputado Valdir Barranco

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