



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer do Relator

Referente ao Projeto de Lei N.º 926/2023 que “Institui a Política Estadual de apoio ao acesso periódico de palestras educativas sobre questões sociais nas instituições de ensino do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.”

Autor: Deputado Alex Sandro

Relator (a): Deputado (a) Alex Sandro Guimarães

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 22/03/2023 (fl. 02), sendo que na data de 05/04/2023 fora aprovado o requerimento de dispensa da 1ª e 2ª pauta (fl. 05). Na sequência a proposição foi imediatamente encaminhada para Comissão de Mérito.

O projeto em referência visa a instituir a Política Estadual de apoio ao acesso periódico de palestras educativas sobre questões sociais nas instituições de ensino do Estado de Mato Grosso.

O Autor em justificativa informa:

Sabemos que o papel da escola na sociedade vai muito além do ensino da educação formal, da aprendizagem de uma variação de disciplinas. É na escola, desde cedo que a pessoa aprende a socializar e tem contato com uma formação moral e cidadã.

Neste sentido, é importante que toda a comunidade escolar trabalhe em conjunto para transmitir normas e valores que preparem o indivíduo para o convívio em sociedade, e por isso, questões e tarefas com teor coletivo devem fazer parte da organização curricular.

No entanto, sabemos que na atualidade, as escolas em geral tem em sua grade escolar um grande fluxo de matérias que precisam ser ensinadas aos alunos, e por esta razão, muitos assuntos relevantes que deveriam ser ministrados em sala de aula, deixam de ser abordados.



Pensando nisso, a realização de palestras periodicamente se torna uma alternativa para que as escolas não deixem de abordar essas questões.

Esse projeto de lei tem como objetivo o incentivo á apresentação de palestras nas escolas sobre temáticas relevantes de questões sociais, trazendo pautas, por exemplo, sobre drogas, violência doméstica, aborto, abuso sexual, pedofilia, depressão, bullying, criminalidade, supressão de direitos fundamentais, poluição e etc, com intuito de intensificar reflexões, conversas e debates, na intenção de estimular os alunos a desenvolverem o senso crítico e consciente, a troca de ideias e informações.

Ademais, as palestras se tornam uma alternativa de atividade interativa, dinâmica e não autoritária, diversas do cotidiano natural da escola, proporcionando aos alunos experiências e perspectivas diversas, contribuindo na formação de atitudes e valores, para a promoção do respeito ao bem comum.

Diante do exposto, entendemos como de fundamental importância a presente proposição. Submeto aos nobres Pares o projeto de lei apresentado para análise e aprovação.

Ante a dispensa de pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura e Desporto em 05/04/2023 (fl. 05/verso). A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 06/13), tendo sido aprovado em 1.^a votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 05/04/2023 (fl. 13/verso).

Na sequência os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na data 05/04/2023 (fl. 13/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. - 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.

O projeto em referência visa a instituir a Política Estadual de apoio ao acesso periódico de palestras educativas sobre questões sociais nas instituições de ensino do Estado de Mato Grosso.

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.



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)



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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 (...).

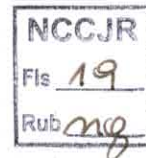
De tudo se vê, por conseguinte, que inconstitucionalidade formal tem duas dimensões: uma atrelada às diferentes fases do processo legislativo de formação das



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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 .

Preliminarmente, constata-se que a matéria se insere na temática educacional, voltada a questões sociais, sendo competência comum da União, Estados e Distrito Federal, nos termos do artigo 23, inciso V da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)

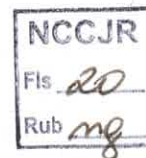


ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação.

Ao instituir a política estadual de apoio ao acesso periódico de palestras educativas sobre questões sociais nas instituições de ensino do Estado de Mato Grosso, a matéria também 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;

§ 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)

Ainda, o artigo 6º da Constituição Federal dispõe que a educação é um direito social:

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 dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

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:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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:

(...)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 Luis 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

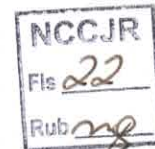


ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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.fl.s. 91-92)

Nesta toada, verifica-se que o artigo 205 da Constituição Federal estabelece que a educação é um direito de todos e dever do Estado, com o objetivo de promover o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Além disso, o artigo 206 também da CF/88 estabelece que o ensino será ministrado com base em princípios como a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a pluralidade de ideias e de concepções pedagógicas, entre outros.

Nesse sentido, o Projeto de Lei está em consonância com os preceitos constitucionais, pois visa promover o acesso periódico de palestras educativas sobre questões sociais nas instituições de ensino do Estado de Mato Grosso, aprofundando a reflexão acerca de temáticas relevantes que afetam direta ou indiretamente a sociedade.

Outrossim, o projeto de lei apresenta relevância para a formação de alunos da rede estadual de ensino de Mato Grosso, uma vez que busca promover o acesso periódico de palestras educativas sobre questões sociais nas instituições de ensino do Estado. A proposta tem como objetivo aprofundar a reflexão acerca de temáticas relevantes que afetam direta ou indiretamente a sociedade, tais como diversidade cultural, igualdade de gênero, direitos humanos, entre outras.

A importância da abordagem dessas questões na formação dos estudantes é destacada por diversos juristas e educadores. Em seu livro "Ensino Jurídico, Direitos Humanos e Inclusão Social", o Professor Paulo Nader destaca que "o ensino das questões sociais é fundamental para a formação de cidadãos críticos, capazes de compreender e atuar sobre as estruturas sociais que os cercam" (NADER, Paulo. Ensino Jurídico, Direitos Humanos e Inclusão Social. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 49).

Noutra banda, a alegação de que a competência para dispor sobre a organização da administração é exclusiva do Governado do Estado passa ao largo de constituir óbice à iniciativa legislativa de instituição de políticas de educação porquanto aquela (competência exclusiva)

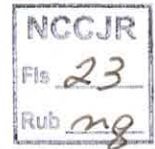


ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



claramente versa estritamente à atribuição de competências entre as secretarias e, inequivocamente, esbarra na competência do Legislativo.

Para sepultar a questão da clara ausência de vício de iniciativa, consigna-se que o Supremo Tribunal Federal, no Tema 917, fixou a tese de que “*Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)*” e, no caso, o projeto de lei em nenhum ponto trata da estrutura ou atribuição de órgãos da administração e tampouco do regime jurídico de servidores.

Em suma, o Projeto de Lei cuida de matéria não prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo rol esse que, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal, é taxativo.

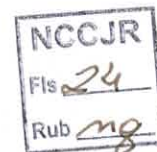
Nesse sentido segue trecho do voto do Ministro Eros Grau:

'Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Também não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade.' [ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4- 2007, P, DJE de 15-8-2008.

Por derradeiro, destaca-se que o projeto de lei é viável em termos de execução, pois prevê a realização de parcerias público-privadas com entidades da sociedade civil, devidamente reconhecidas, legalmente constituídas e com o corpo técnico especializado no tema, bem como a utilização dos servidores dos poderes Executivo e Legislativo.

É importante ressaltar que o projeto de lei poderá trazer alguns custos ao poder executivo, mesmo que não significativos. Isso ocorre porque será necessário utilizar recursos para a realização dessas parcerias e para a mobilização de servidores. No entanto, é válido destacar que essas despesas decorrentes de sua implementação serão cobertas por dotações orçamentárias próprias, não gerando um impacto financeiro significativo para o Estado.

Portanto, verifica-se que a propositura está em consonância com as determinações Constitucionais relativas à materialidade, sendo, portanto, **materialmente constitucional**.



II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à Juridicidade e Regimentalidade, a proposição legislativa está em perfeita sintonia com os princípios constitucionais, com o regimento interno desta Casa de Leis bem como com a legislação de regência.

Destaca-se, ademais, que a redação do projeto é clara, objetiva e coerente. As definições e conceitos utilizados são precisos e adequados, e a estrutura geral do projeto é compatível com o sistema jurídico.

Por fim, o projeto de lei está em conformidade com as leis e normas em vigor, pois busca promover o direito à educação e aprofundar a reflexão acerca de temáticas relevantes que afetam direta ou indiretamente a sociedade. Além disso, o projeto foi elaborado em conformidade com as exigências do processo legislativo.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 926/2023, de autoria do Deputado Alex Sandro.

Sala das Comissões, em 11 de 04 de 2023.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N. ° 926/2023 – Parecer do Relator
Reunião da Comissão em <u>11 / 04 / 2023</u>
Presidente: Deputado (a) <u>Julio Campos</u>
Relator (a): Deputado (a) <u>Alex Sandro Guimarães</u>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei N. ° 926/2023, de autoria do Deputado Alex Sandro.

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