



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ  
Fls. 32  
Rub. JM

Parecer n.º 438/2018/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 281/2017 que “Dispõe sobre a criação de Observatório de Proteção Integral à infância a Adolescência e dá outras providências.”

Autor: Deputado Gilmar Fabris

Relator (a): Deputado (a) Gilmar Dal Bosco

### I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 27/06/2017, sendo colocada em segunda pauta no dia 14/08/2018, tendo seu devido cumprimento no dia 21/08/2018, após foi encaminhada para esta Comissão no dia 23/08/2018, nela aportando no dia 04/09/2018, tudo conforme as fls. 02/31v.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 281/2017, de autoria do Deputado Gilmar Fabris, conforme ementa acima. Tendo sido apresentado Substitutivo Integral pelo autor.

Com isso, o autor busca instituir a criação de Observatório de Proteção Integral à infância a Adolescência.

Em justificativa o autor informa:

*“Durante muito tempo, os legisladores e administradores públicos do Brasil omitiram-se em prover proteção eficaz aos direitos da criança e do adolescente, como se a matéria fosse assunto de responsabilidade quase exclusiva das famílias. Infelizmente, a sociedade não foi poupada dos resultados de tal negligência: não bastassem as dezenas de milhares de crianças abandonadas, temos que fazer frente a um número igualmente assustador de adolescentes recrutados pelo tráfico de drogas e as mais diversas formas de banditismo, sem contar, é claro, os milhões de crianças e adolescentes que, prejudicados por situações de vulnerabilidade social e pela má qualidade do ensino público, são privadas de qualquer possibilidade efetiva de promoção social.*

*Não se pode, é claro, negar os progressos que vivenciamos nos últimos anos. De certo modo – é preciso reconhecer – o regime democrático fez muito bem às políticas públicas de proteção e promoção social da criança e do adolescente. A insensibilidade ou desinteresse pelo problema, que era evidente durante a ditadura,*

1



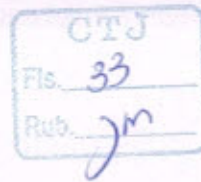
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*não tardaram a ceder o lugar a políticas inovadoras e profundamente humanas, características a que não foi indiferente a concepção consistente e moderna acolhida pelo legislador brasileiro. Prova disso, é a Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), que fixou diretrizes e princípios que, progressivamente, passaram a servir de base a toda política relevante na matéria, fosse ela desenvolvida pela União, pelos Estados ou pelos Municípios.*

*Por fim, a cooperação com a Sociedade Civil, que é requisito de suma importância para o sucesso das políticas sociais do Poder Público, se ressentiu do caráter muitas vezes arbitrário das parcerias efetuadas e, mais uma vez, com a incipiente avaliação dos resultados obtidos. Não é incomum que entidades sejam contratadas pela Administração por motivos de ordem político-eleitoral, ou então, pelas suas aptidões para o "lobby" político, muito mais do que pelo seu mérito técnico ou pela eficácia dos seus programas.*

*Tudo recomenda, portanto, que seja constituída uma instância permanente de avaliação e monitoramento das políticas públicas de proteção e promoção social da infância e adolescência. E este é exatamente o propósito desta propositura. O que explica a ênfase especial que demos a composição de indicadores aptos a identificar com precisão os resultados alcançados e as lacunas de que padecem as políticas setoriais no que tange à eficácia, eficiência e efetividade.*

*Evidente que o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) poderia, ao menos em parte, exercer o papel atribuído pelo projeto ao Observatório. Ocorre, contudo, que, incumbido da gestão do fundo setorial e de vários projetos de governo, o CEDCA deve ser também objeto de avaliação e controle imparciais. Por esta mesma razão não se atribui ao Observatório nenhuma função executiva, mas apenas de avaliação, controle e discussão.*

*Desse modo, ao invés de exercer funções redundantes, o Observatório deve exercer um papel central na formulação das políticas públicas de atenção à infância e adolescência. E pode constituir-se, ainda, num elemento de coordenação e consulta recíproca de primeira importância entre, de um lado, o Poder Público e a Sociedade Civil e, de outro, entre o Estado e os demais níveis de governo."*

Cumprida a primeira pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Amparo à Criança, ao Adolescente e ao Idoso, a qual exarou parecer de mérito favorável, nos termos do substitutivo integral n.º 01, tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 07/08/2018.

Então, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.





## II – Análise

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

O presente projeto de lei objetiva, **nos termos do Substitutivo Integral n.º 01** visa instituir a criação de Observatório de Proteção Integral à infância a Adolescência.

Em que pese à louvável importância da proposição, vislumbra-se na redação de todos os artigos a intenção de criar atribuições ao destinatário da obrigação qual seja, o Poder Executivo, que é o ente responsável pela Administração Pública Estadual.

Assim, verifica-se a presença de vício de inconstitucionalidade, pois o projeto cria novas atribuições ao Poder Executivo, pois institui um observatório de Proteção Integral à Infância e Adolescência, que terá a finalidade de efetuar o monitoramento, controle e fiscalização das políticas públicas de proteção e promoção social da criança, do adolescente e da família, a fim de favorecer a elaboração, avaliação e aperfeiçoamento das políticas públicas, o Sistema de Diagnóstico deverá permitir a análise e comparação de informações relativas à situação da criança e do adolescente no Território Estadual ou em partes deste, aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, assim como os que atuam por concessão, permissão, autorização, ou qualquer outra forma de delegação, prestarão ao Observatório todas as informações solicitadas pelo Observatório para a provisão do Sistema de Diagnóstico.

O artigo 39, parágrafo único, inciso II, letra "d", da Carta Estadual, erigido em conformidade com o princípio da simetria (em sintonia com o disposto no art. 61, §1º, II, da CRFB) estabelece que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual as leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração pública.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica em reconhecer a inconstitucionalidade de projetos de lei que impliquem criação de novas atribuições ao Poder Executivo:

*“Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico*





**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*desses servidores, além de criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais. 2. Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas "c" e "e", da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 4211, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 21-03-2016 PUBLIC 22-03-2016)*

*Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. 3. Lei estadual n. 9.726/1992. 4. Criação do Conselho de Comunicação Social. 5. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea "a" da Constituição Federal, prevê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública. 6. É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública. 7. Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação chefe do Poder Executivo. 8. Ação direta julgada procedente. (ADI 821, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 25-11-2015 PUBLIC 26-11-2015)." (Grifos nossos)*

Ademais, o Estatuto da Criança e do Adolescente já prevê essa proteção por 267 artigos, divididos em dois livros: o primeiro trata da parte geral, ou seja, como a lei deve ser entendida e qual é o alcance dos direitos que ela elenca. Esse livro também destaca os cinco direitos fundamentais do público infante-adolescente. O segundo, conhecido como parte especial, traz as normas gerais que regem a política de enfrentamento às situações de violação ou ameaça aos direitos da criança e do adolescente. Nessa parte também estão descritas as diretrizes da política de atendimento, as medidas de proteção e socioeducativas, o acesso à Justiça, os crimes e as infrações administrativas.

Desta forma, em que pese à relevância da matéria, a proposta fere normas constitucionais, por vício de iniciativa.

É o parecer.





### III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, em que se evidencia a **inconstitucionalidade por vício de iniciativa**, voto **contra** a aprovação do Projeto de Lei n.º 281/2017, nos termos do substitutivo integral n.º 01, de autoria do Deputado Gilmar Fabris.

Sala das Comissões, em 18 de 12 de 2018.

### IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 281/2017 – Parecer n.º 438/2017
Reunião da Comissão em 18/12/2018
Presidente: Deputado (a) Max Ruzin
Relator (a): Deputado (a) Silvan Dal Berto

Voto do (a) Relator (a)
Pelas razões expostas, onde se evidencia a <b>inconstitucionalidade por vício de iniciativa</b> , voto <b>contra</b> aprovação do Projeto de Lei n.º 281/2017, nos termos do substitutivo integral n.º 01, de autoria do Deputado Gilmar Fabris.

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