



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



Parecer n.º 427/2018/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 276/2017 que “Autoriza a criação da Central de Atendimento gratuito para crianças e adolescentes em situação de ameaça.”

Autor: Deputado Wagner Ramos

Relator (a): Deputado (a)

Wilson Santos

### I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 22/06/2017, sendo colocada em segunda pauta no dia 14/08/2018, tendo seu devido cumprimento no dia 23/08/2018, após foi encaminhada para esta Comissão no dia 04/09/2018.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 276/2017, de autoria do Deputado Wagner Ramos, conforme ementa acima. No âmbito desta comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ou substitutivo.

Em justificativa o autor informa:

“(…)

*A presente propositura tem como objetivo orientar crianças e adolescentes sobre a importância de buscar ajuda para situações de risco. Este Canal tem a pretensão de promover um debate sobre quais seriam as melhores soluções e a quem poderiam pedir ajuda para tais situações. A divulgação dessas situações de ataque, hostilidade e insultos é imprescindível para coibir o aumento de casos dessa natureza. É importante salientar, que todas as informações fornecidas pela equipe do canal serão mantidas em segredo, e a mesma não pedirá dados pessoais e de identificação, exceto em casos de grave violência contra um criança ou adolescente, que conforme a lei poderá ser revelada apenas para as autoridades competentes.*

*O Canal também pode orientar pais e educadores que tenham dúvidas ou queiram informações que possam prejudicar o desenvolvimento psicossocial de crianças e adolescentes e poderão ser encaminhados a rede de serviço de saúde e sócio-assistenciais para casos que necessitem de atendimento presencial.”*



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



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 à aprovação, tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 07/08/18.

Após, 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 visa a autorizar o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso a criar uma central de atendimento gratuito para criança e adolescentes definindo que a central contará com equipe de psicólogos qualificados.

O artigo 1º da propositura assim dispõe:

*Artigo 1º - Fica autorizada a criação da Central de Atendimento gratuito para crianças e adolescentes em situação de ameaça.*

*Parágrafo único – A Central de Atendimento prevista no caput tem como objetivo orientar crianças e adolescentes em como agir em casos de risco e encaminhá-los aos órgãos competentes.*

Constata-se que a propositura, se enquadra no conceito de **lei meramente autorizativa, que, segundo José Afonso da Silva é a lei que "não tem mais do que o sentido de uma indicação ao chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio"** (Processo constitucional de formação das leis. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 333), isso decorre porque o Poder Executivo já atende as crianças e adolescentes em situação de ameaça

A edição de uma lei autorizativa se caracteriza como clara afronta ao princípio da divisão de poderes e de competências entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, previsto no artigo 2º da Constituição Federal e 9º da Constituição Estadual. Alega-se que se o Poder Legislativo **pudesse autorizar**, de outro lado, **poderia não autorizar**, o que colocaria o Poder Executivo em situação de insegurança e sujeição.



**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



A **lei autorizativa** só é concebível quando, por previsões constitucionais, o Poder Executivo, para realizar determinada atividade, deve **pedir autorização ao Legislativo, nos termos do artigo 25, inciso X, bem como do artigo 26, inciso III, XI, XII, XX e XXII da Constituição Estadual**, dentre outros casos.

Ademais, a lei autorizativa gera uma falsa sensação de direito, pois, na sua maioria, os cidadãos não diferenciam a natureza jurídica das leis publicadas pelos entes federativos. Há um consenso de que toda lei deve ser cumprida, ainda que, a rigor, ela não seja lei, desde que veiculada no bojo do processo legislativo e revestida formalmente de lei.

A União, visando a coibir projetos de leis autorizativos, no âmbito federal, editou o Decreto 4.176 de 28 de março de 2002, que proíbe expressamente esse tipo de projeto de lei, conforme se vê no disposto em seu artigo 10:

*“O projeto de lei não estabelecerá autorização legislativa pura ou incondicionada”.*

O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que as normas autorizativas padecem de vício de inconstitucionalidade, conforme demonstrado na ADI n.º 2.721/ES, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, em que foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual, de iniciativa parlamentar, que autorizava o Executivo a instalar circunscrições regionais de trânsito em determinados municípios.

No âmbito estadual, o Tribunal de Justiça possui o mesmo entendimento, conforme exposto no voto do Desembargador Relator Guiomar Teodoro Borges, na ADI 137443/2009, destacando que a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa implica verdadeira imposição, ainda que seja a proposta meramente autorizativa:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - TRANSPORTE COLETIVO URBANO - GRATUIDADE A DETERMINADOS SEGUIMENTOS - INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIO FORMAL - SANÇÃO - VÍCIO MANTIDO - DISTINÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - ENCARECIMENTO TARIFÁRIO - DETERIORAÇÃO DO SERVIÇO - RESSALVA - LEIS AUTORIZATIVAS - NATUREZA INCONSTITUCIONAL - EMENDA MODIFICATIVA 03/94 - GRATUIDADE A MAIORES DE 65 ANOS - BENEFÍCIO JÁ ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de relevante gravidade, cuja ocorrência reflete a hipótese de inconstitucionalidade formal. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando seja dele a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de*



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



*iniciativa. A benesse concedida a determinadas categorias da população pode vir a refletir em substancial desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão de serviço público, além de criar despesas ao Município, sem previsão orçamentária e, de outro lado, gera o encarecimento tarifário aqueles não contemplados pela gratuidade do serviço público, bem como seu sucateamento. Ainda que se trate de leis autorizativas, o vício de forma se mantém, portanto, a inconstitucionalidade, porque a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa privada implicam em verdadeira imposição. Se o dispositivo legal repete a norma constitucional garantidora do direito, não há eiva de invalidade jurídica. (ADI 137443/2009, DES. GUIOMAR TEODORO BORGES, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/11/2011, Publicado no DJE 05/12/2011)*

De outro norte, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados editou a Súmula de Jurisprudência n.º 1, com a seguinte ementa:

*Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.*

Vale ressaltar que está em trâmite perante o Senado Federal a proposta PLS 287/2011-Complementar, já aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela Casa (CCJ), que proíbe essa prática. A matéria aguarda votação pelo Plenário do Senado e, se aprovada, terá o condão de alterar a Lei Complementar n.º 95/1998, que estabelece normas orientadoras do processo legislativo, proibindo expressamente a edição de projetos de lei com esse teor e possibilitando seu arquivamento sumário.

Em suma, as chamadas "**leis autorizativas**" têm sido consideradas inconstitucionais por vício formal de iniciativa por invadirem campos em que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar o processo legislativo, por usurparem a competência material do Poder Executivo, disposta na Constituição, e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.

Convém ainda destacar que no Estado de Mato Grosso possui uma rede integrada de atendimento a criança e adolescentes em situação de ameaça e/ou vulnerabilidade social, rede essa denominada de "Rede Protege" que inclui diversos órgãos e instituições tais como: Ministério Público, Defensoria Pública, Secretarias de Assistência Social, Conselhos Tutelares entre outras Instituições.

Visando fomentar e divulgar os locais da rede integrada o Ministério Público, por meio da Promotoria de Várzea Grande, produziu uma Cartilha, um Guia de Serviços que proporciona à sociedade de Várzea Grande e Nossa Senhora do Livramento o acesso à informação potencializando o controle social e alcance aos serviços pela população, relacionando os principais serviços de atendimento, contribuindo e potencializando a proteção social de crianças e adolescentes nos municípios de Várzea Grande e Nossa Senhora do Livramento, ela foi lançada durante evento da "Rede Protege: articulação intersetorial da infância e adolescência".



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. 13
Rub. 2

Esse guia encontra-se disponível no endereço eletrônico <https://www.mpmt.mp.br/conteudo/58/74405/cartilha-com-servicos-disponiveis-para-a-protecao-a-crianca-e-adolescente-e-lancada>, na análise desse material disponibilizado pelo Ministério Público constata-se que já existe uma ampla rede de proteção à criança e ao adolescente, merecendo talvez maior divulgação da rede de proteção de outros municípios também.

Além disso, ainda que já temos a Lei nº 10.458/2016 que dá ampla divulgação, por meio da afixação de cartazes nas sala de aula, contendo o aviso "**DISQUE 100 - DENUNCIE QUALQUER TIPO DE VIOLENCIA OU ABUSO COMETIDO CONTRA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE**", está em consonância com as diretrizes de referido princípio, possibilitando o amplo controle social sobre os atos de violência ou abuso cometido contra a criança e ao adolescente.

Assim, podemos avaliar que a presente lei é inconstitucional por vício formal de iniciativa, por usurpar a competência material do Poder Executivo e por ferir o princípio constitucional da separação de poderes.

Temos, portanto no presente projeto flagrante conflito com a norma constitucional.

É o parecer.

### III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, onde se evidencia a **inconstitucionalidade por vício de iniciativa**, voto **contrário** a aprovação do Projeto de Lei n.º 276/2017, de autoria do Deputado Wagner Ramos.

Sala das Comissões, em 16 de 10 de 2018.



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



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 276/2017 – Parecer n.º 427/2018
Reunião da Comissão em 16 / 10 / 2018
Presidente: Deputado (a) Max Ruzi
Relator (a): Deputado (a) Wilson Santos

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, onde se evidência a <b>inconstitucionalidade por vício de iniciativa</b> , voto <b>contrário</b> à aprovação do Projeto de Lei n.º 276/2017, de autoria do Deputado Wagner Ramos.

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